



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

Évaluation des logements militaires



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

- Sigles [3](#)
- Sommaire [4](#)
- Profil du programme (description, intervenants, ressources financières) [5](#)

PERTINENCE

Besoins continus, rôles et responsabilités / Harmonisation des politiques

- Constatations 1-2 [9](#)

EFFICACITÉ

Satisfaction des occupants / Offre et attribution des logements / Frais de gîte / Exigences en matière de logement

- Constatations 3-6 [11](#)
- Recommandation 1

EFFICIENCE

Portée et financement / Autres options de livraison / Gestion du programme / Gouvernance / Pouvoirs, rôles et responsabilités / Statut d'OSS

- Constatations 7-12 [16](#)
- Recommandations 2-4

MESURE DU RENDEMENT

Collecte de données, production de rapports et mesure du rendement

- Constatation 13 [22](#)
- Recommandation 5

CONCLUSION

- Conclusions [23](#)
- Annexe A : Tableau des constatations et recommandations [24](#)
- Annexe B : Plan d'action de la direction [26](#)
- Annexes C-F : Évaluation de la portée, méthode d'évaluation et limitations, Modèle logique, modèles internationaux [29](#)

ACRONYMES

AC	Armée canadienne	IRC	Indicateurs de rendement clés
AF	Année financière	ITGC	Instructions techniques du Génie construction
AFLC	Agence de logement des Forces canadiennes	MDN	Ministère de la Défense nationale
ARC	Aviation royale canadienne	MRC	Marine royale canadienne
BC	Bureau consultatif	N1/N2	Niveau 1 / Niveau 2
BFC	Base des Forces canadiennes	ORFC	Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes
BPR	Bureau de première responsabilité	OSS	Organisme de service spécial
BVG	Bureau du vérificateur général	PD	Premier dirigeant
CL	Conseil du logement	PIFI	Programme d'investissements fédéraux dans l'infrastructure
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada	PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i>
COMFOSCAN	Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada	PSP	Programme de soutien du personnel
COMPERSMIL	Commandement du personnel militaire	RH	Ressources humaines
CPM	Chef du personnel militaire	RI	Restrictions imposées
CRD	Compte rendu de décisions	SBMFC	Services de bien-être et moral des Forces canadiennes
CSA	Association canadienne de normalisation	SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
CT	Conseil du Trésor	SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
DHA	Defence Housing Australia	SLR	Site de logement résidentiel
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense	SIGAL	Système d'information de gestion de l'Agence de logement
DoD	Département de la Défense	SM	Sous-ministre
FAC	Forces armées canadiennes	SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
Gp Ops Imm	Groupe des opérations immobilières	SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
GTCL	Groupe de travail du Conseil du logement	ULR	Unité de logement résidentiel
IDVC	Indemnité différentielle de vie chère	VBG	Valeur de base du gîte
		VCEMD	Vice-chef d'état-major de la défense

SOMMAIRE

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation des logements militaires, réalisée pendant l'année financière (AF) 2020-2021 par le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) conformément à la [Politique sur les résultats](#) du Conseil du Trésor. L'évaluation examine la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Programme de logements militaires sur une période de 5 ans, soit de l'AF 2015-2016 à l'AF 2019-2020.

Description du Programme de logements militaires

Le Programme de logements militaires favorise la préparation opérationnelle en veillant à ce que des logements locatifs convenables soient mis à la disposition des membres des Forces armées canadiennes (FAC) chaque fois que les fonctions l'exigent. Des unités de logement résidentiel (ULR) sont disponibles dans ou à proximité des bases, escadres et détachements dans 27 emplacements à travers le Canada. En tant qu'agent d'exécution du programme, l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) gère les ULR et fournit des services d'hébergement.

Portée de l'évaluation

La portée a été déterminée en consultation avec le programme et se concentre sur la mesure dans laquelle le programme atteint son résultat intermédiaire, à savoir que le portefeuille de logements résidentiels répond aux exigences de la Défense nationale et des FAC, comble les lacunes des marchés du secteur privé et répond aux besoins évolutifs des occupants (les membres des FAC et leurs familles).

Sommaire des constatations

Pertinence

Il existe un besoin clair et continu pour le programme de fournir des logements aux membres des FAC et à leurs familles dans le cadre des réinstallations requises par les FAC. Le programme demeure pertinent, puisqu'il a démontré son soutien et sa contribution aux rôles et responsabilités du gouvernement et du Ministère ainsi qu'aux plans, aux priorités et aux résultats attendus.

Efficacité

Dans l'ensemble, le programme s'acquitte de son mandat de gestion des logements des membres des FAC et de leurs familles, avec jusqu'à 20 % des membres vivant dans des logements militaires. Toutefois, les exigences opérationnelles nouvellement définies, en réponse à une recommandation du Bureau du vérificateur général (BVG) de 2015, ont entraîné une augmentation des besoins en matière de logement au-delà de la capacité du portefeuille actuel. Bien que la plupart des occupants soient satisfaits des logements militaires, les tailles et les types de logements ne s'adaptent pas entièrement au changement démographique, et le portefeuille actuel de logements est limité dans sa capacité à fournir des options de logement appropriées pour répondre aux besoins de certains membres des FAC et de leurs familles. L'efficacité du programme est compromise par le retard dans l'achèvement de l'examen des politiques, et les frais de gîte ne sont pas en harmonie avec les taux du marché, ce qui a créé des inégalités perçues en matière de coûts de logement pour les membres. Bien que des travaux soient en cours pour s'assurer de la conformité des politiques, l'examen complet des politiques ne devrait pas être terminé avant 2024.

Efficience

Le Programme de logements militaires a connu un décalage entre la portée de son programme et son profil de financement, ainsi que l'incapacité de compter sur un financement des immobilisations annuel stable et engagé. Ces problèmes ont eu une incidence sur l'efficacité des volets de planification de nouvelles constructions et la recapitalisation du programme, donnant lieu à des projets exécutés plus de manière occasionnelle que stratégique. De plus, le manque de clarté quant au statut d'Organisme de service spécial (OSS) de l'ALFC a contribué au fait que le programme n'ait pas été en mesure de tirer pleinement parti de sa souplesse et de ses pouvoirs. D'autres rôles et responsabilités liés au programme manquent également de transparence, notamment les zones de chevauchement possibles dans l'attribution de logements militaires par le biais des Programmes de soutien du personnel (PSP) à Ottawa et par les bases et escadres, où il pourrait y avoir des possibilités de coordination accrue.

Mesure du rendement

Il est possible d'améliorer la collecte de données et la mesure du rendement pour s'assurer que le programme atteigne pleinement ses objectifs.

Voir l'[annexe A](#) pour une liste complète des constatations et recommandations.

Conclusion générale

Terminer l'examen de la politique sera essentiel, pour clarifier les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des intervenants du programme ainsi que, pour soutenir la planification afin que le portefeuille et les activités de l'ALFC répondent aux besoins en matière de logement. Le manque de clarté et de compréhension des pouvoirs de l'ALFC, découlant de son statut d'OSS, a une incidence sur la capacité de l'ALFC de s'acquitter efficacement de son mandat. En outre, il sera difficile pour le programme d'atteindre ses objectifs si sa portée et son profil de financement continuent d'être en décalage. Toutefois, des progrès ont été réalisés dans l'approbation anticipée du financement de base sur une période de 10 ans à partir de l'AF 2021-2022, ce qui permettra à l'ALFC d'augmenter ses ressources pour obtenir un impact maximal.

PROFIL DU PROGRAMME : DESCRIPTION

Programme de logements militaires

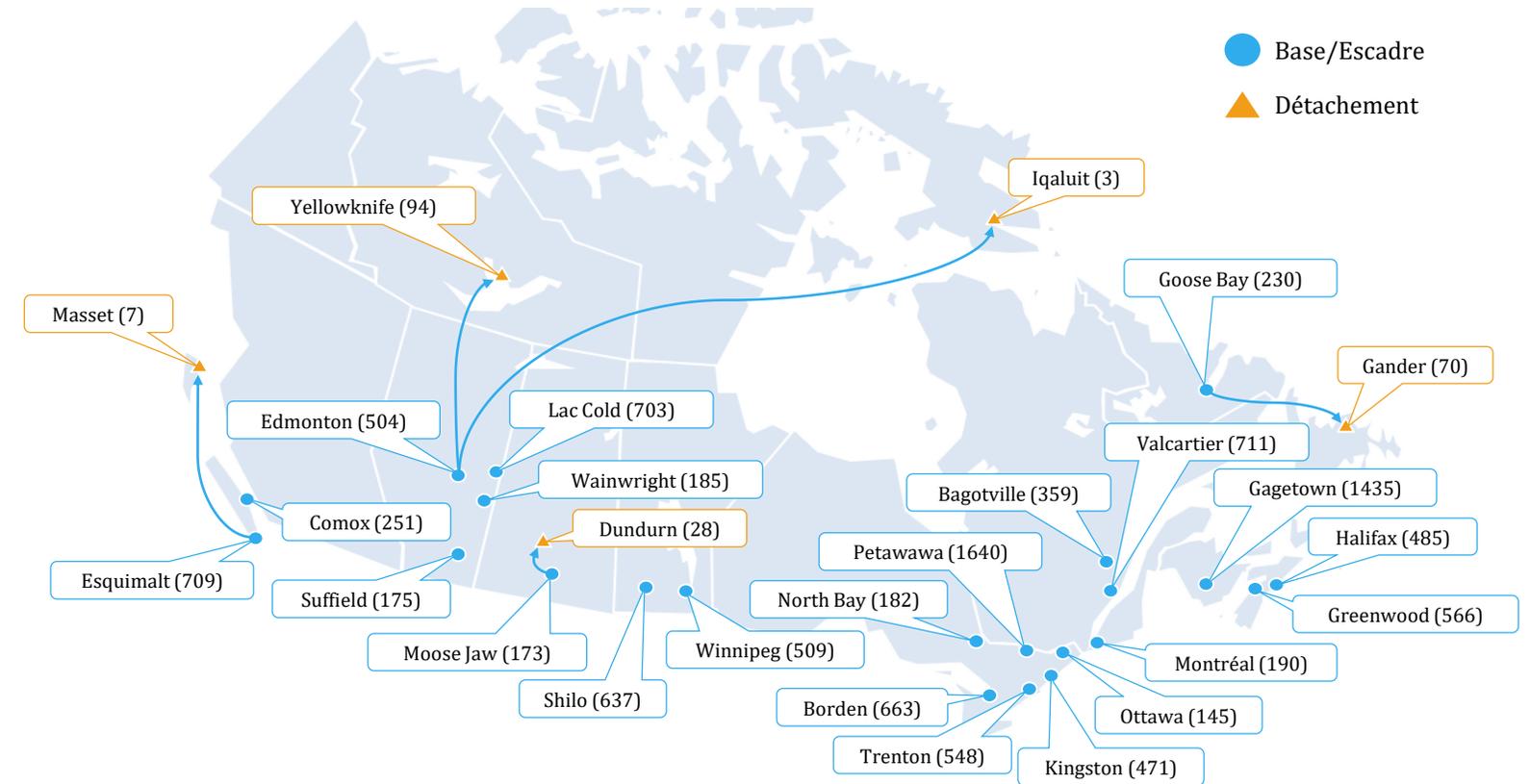
Le Programme de logements militaires a pour but de permettre la préparation opérationnelle des FAC en fournissant des solutions et des services de logement aux membres des FAC et à leurs familles. Il contribue à deux initiatives de [la politique de défense du Canada : Protection, Sécurité, Engagement \(PSE\)](#) :

- Initiative 104B : Améliorer le logement pour le personnel des FAC;
- Initiative 24 : Élaborer un plan global pour les familles des militaires afin de stabiliser davantage la vie familiale des membres des FAC et de leurs familles qui sont tenus d'effectuer fréquemment des déménagements.

Le Programme de logements militaires gère des biens immobiliers et fournit des services d'hébergement en soutien aux exigences des FAC et des besoins des membres des FAC (Inventaire des programmes 6.4). Bien que le programme soit répertorié comme le Programme de logement pour les familles des militaires dans l'inventaire des programmes, les intervenants du programme ont cessé d'utiliser le terme « famille » pour inclure les célibataires et les couples sans personnes à charge. Par conséquent, l'évaluation fera référence au programme en tant que Programme de logements militaires dans le présent rapport.

Le résultat ultime du Programme de logements militaires est que « des logements locatifs résidentiels convenables sont disponibles pour les membres des FAC lorsque les fonctions l'exigent » (voir [l'annexe E : modèle logique](#) pour plus de renseignements sur les activités, les résultats et les indicateurs).

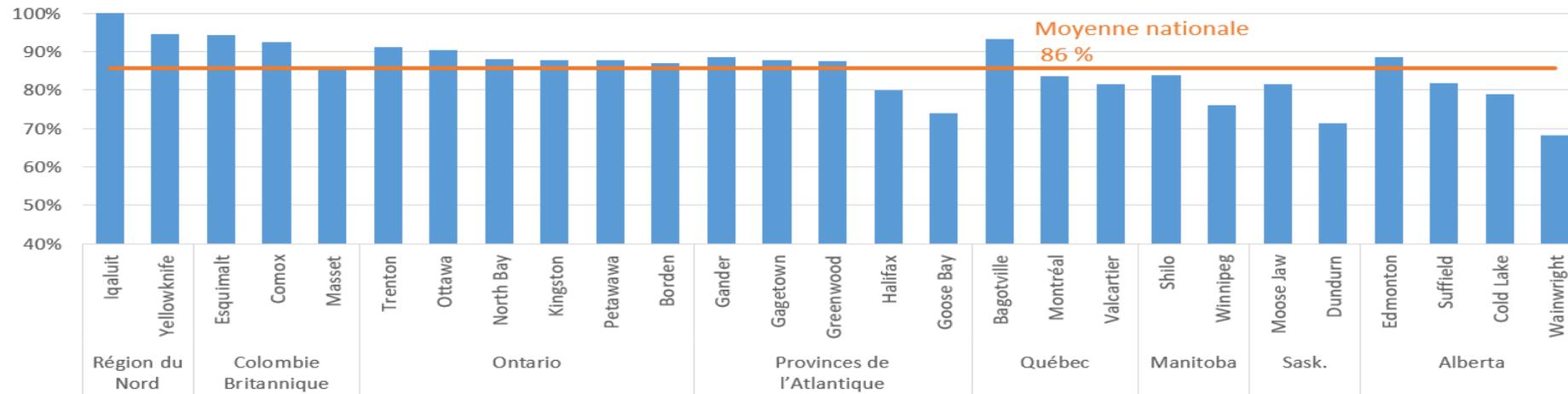
Le Programme de logements militaires fournit des logements résidentiels dans 27 emplacements à l'échelle nationale, soit environ 11 673 ULR, et dessert jusqu'à 20 % des membres des FAC au cours de l'AF 2019-2020.



La création du portefeuille de logements militaires a débuté dans les années 1940 et était initialement gérée par les bases et les escadres. La gestion du portefeuille a été centralisée en 1996 avec la création de l'ALFC.

PROFIL DU PROGRAMME : DESCRIPTION

Le taux d'occupation moyen national est proche de la capacité; toutefois, des différences régionales subsistent



Taux d'occupation des logements militaires

Au niveau national, les taux d'occupation sont assez stables, oscillant autour de 86 % depuis 2017. Les taux d'occupation sont les plus élevés dans les emplacements du nord, en Colombie-Britannique et en Ontario, tandis que les provinces des Prairies connaissent des taux d'occupation relativement plus faibles. L'ALFC a également noté qu'environ 10 à 15 % du portefeuille de logements militaires est indisponible à tout moment en raison de la mise en œuvre de projets de rénovation et d'immobilisations.

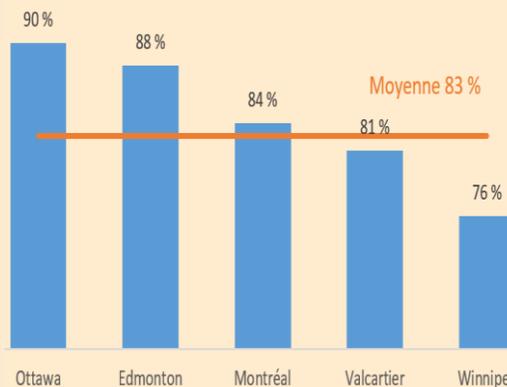


Logements militaires dans les plus grandes villes du Canada

Cinq des 27 emplacements de logements militaires se trouvent dans quelques-unes des plus grandes villes du Canada ou à proximité d'elles, notamment **Ottawa, Montréal, Valcartier près de Québec, Edmonton et Winnipeg**. Dans l'ensemble, le nombre total d'ULR dans ces emplacements représente 18 % du portefeuille de logements. En octobre 2020, le taux d'occupation moyen des logements militaires situés dans ces villes ou à proximité d'elles était de 83 %, ce qui était inférieur au taux d'occupation moyen des autres emplacements urbains ou ruraux (88 %) et supérieur à celui des postes isolés (80 %). Les taux d'occupation au sein de ces cinq emplacements variaient et reflétaient leur tendance régionale.

Un rapport d'analyse de marché d'un tiers en 2020 a indiqué que la région d'Ottawa-Gatineau s'oriente vers un marché du logement contraint, compte tenu de ses faibles taux d'inoccupation et du resserrement du marché de l'accession à la propriété. Toutefois, les prix des loyers dans cette région sont restés abordables. D'autres analyses de marché effectuées par l'ALFC en 2017 ont montré que les quatre autres emplacements dans les plus grandes villes du Canada étaient considérés comme des marchés du logement sans contrainte.

Les taux d'occupation des logements militaires varient de 90 % à Ottawa à 76 % à Winnipeg



Les logements militaires ne sont plus disponibles à Toronto et à Vancouver

En 2012, dans le cadre d'un protocole d'entente, le ministère de la Défense nationale (MDN) s'est engagé à se retirer et à transférer des logements et des terrains militaires à Toronto au Parc Downsview Park. La stratégie de sortie indiquait que « [c]ela mettra à l'épreuve la capacité du marché privé à offrir des logements adéquats pour tous les membres des FAC affectés à Toronto ».

Les logements militaires à Vancouver ont été jugés excédentaires aux exigences dans le cadre du programme de réduction du déficit budgétaire, ce qui a mené à une élimination stratégique et à un retrait complet d'ici 2017. La documentation indique qu'on s'attend à ce que les futurs membres des FAC comptent sur le marché résidentiel privé pour obtenir un logement convenable.

PROFIL DU PROGRAMME : INTERVENANTS

Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA[IE])

En tant que dépositaire et autorité fonctionnelle de tous les biens immobiliers du MDN, le SMA(IE) est chargé de superviser le rendement de l'ALFC et d'en rendre compte à la sous-ministre (SM), en ce qui concerne les éléments de garde, et de veiller à ce que les activités immobilières soient conformes aux politiques ministérielles en matière d'infrastructure.

Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC)

À titre d'OSS et de niveau 2 (N2) au sein du SMA(IE), l'ALFC est l'autorité de gestion du portefeuille de logements militaires résidentiels, notamment la gestion des biens et la prestation des services de logement, et elle est l'agent d'exécution du Programme de logements militaires. L'ALFC veille à ce que les ULR soient entretenues selon des normes appropriées, et élabore et met en œuvre des plans pour répondre aux besoins futurs des FAC en matière de logement. Les sites de logement résidentiel (SLR) de l'ALFC sont situés dans trois régions (Pacifique-Ouest, Centre et Québec-Est), chaque région assurant la surveillance, la gestion des ULR et le service à la clientèle. Le premier dirigeant (PD) de l'ALFC est responsable devant le SMA(IE) du maintien du portefeuille de logements militaires et est responsable devant la SM des aspects de la prestation de services des logements militaires.

Groupe des opérations immobilières (Gp Ops Imm)

Le Gp Ops Imm est responsable devant le SMA(IE) de la gérance, de l'exploitation et du maintien du cycle de vie du portefeuille des biens immobiliers, à l'exception des logements résidentiels, ainsi que de la prestation des services et du soutien des biens immobiliers dans toutes les installations. Le détachement/section des Ops Imm est chargé de fournir des services d'infrastructure municipale dans les zones extérieures aux parcelles de logements résidentiels, mais à l'intérieur des SLR.

Commandement du personnel militaire (COMPERSMIL)

En tant qu'autorité ministérielle en matière de logement, le COMPERSMIL élabore, approuve, met en œuvre et examine la politique et les normes de logement militaire de la Défense nationale. Le COMPERSMIL est également chargé de définir les exigences opérationnelles et de fournir des conseils sur les besoins en matière logement militaire.

Autres intervenants du programme

L'Armée canadienne (AC), la Marine royale canadienne (MRC), l'Aviation royale canadienne (ARC), le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN) et le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) contribuent à la définition des exigences opérationnelles et prodiguent des conseils sur les exigences en matière de logement militaire.

PROFIL DU PROGRAMME : RESSOURCES FINANCIÈRES

Financement du programme

Le Programme de logements militaires est principalement financé par les sources suivantes :

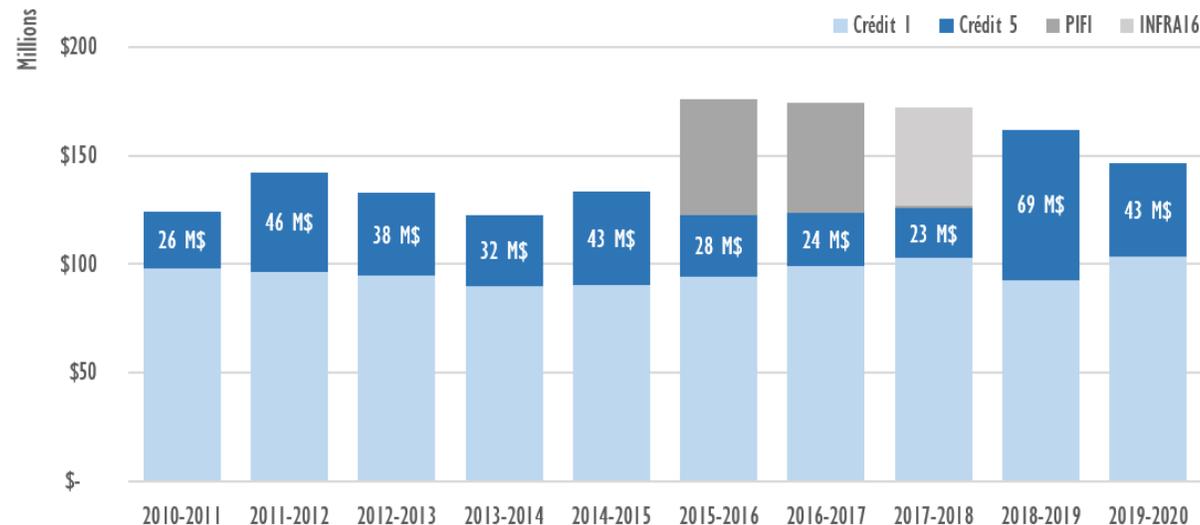
- Le financement du crédit 1 (recettes provenant des frais de gîte) est utilisé pour les coûts de fonctionnement, l'entretien du cycle de vie et les réparations.
- Le financement du crédit 5 (capital) est utilisé pour la construction et la recapitalisation.

Bien que les changements de définition du crédit pour dépenses en immobilisations soient entrés en vigueur en avril 2020, ces changements n'ont pas eu d'incidence sur la façon dont l'ALFC alloue et utilise les fonds dans le cadre de l'exécution du programme de logement.

Investissements fédéraux dans l'infrastructure

Les allocations du crédit 5 des AF 2015-2016 à 2017-2018 ont été complétées par le Programme d'investissements fédéraux dans les infrastructures (PIFI) et le programme de relance INFRA2016. Le PIFI et INFRA2016 ont fourni 150,7 millions de dollars de fonds du crédit 5 au Programme de logements militaires sur une période de trois ans et ont contribué à améliorer l'état général du portefeuille de logements. Avec l'arrivée à échéance du PIFI et INFRA2016, le financement du crédit 5 au cours de l'AF 2019-2020 est revenu aux niveaux précédents.

Allocation de financement des immobilisations du crédit 5 complétée par le PIFI et INFRA2016 au cours de l'AF 2015-2016 à l'AF 2017-2018



Le programme a dépensé de manière efficace par rapport au budget alloué, avec moins de 2 % du montant total des fonds non utilisés au cours des 5 dernières années.

	2015-2016			2016-2017			2017-2018			2018-2019			2019-2020		
	Budget Allocation	Version définitive Dépenses	Pourcentage non dépensé	Budget Allocation	Version définitive Dépenses	Pourcentage non dépensé	Budget Allocation	Version définitive Dépenses	Pourcentage non dépensé	Budget Allocation	Version définitive Dépenses	Pourcentage non dépensé	Budget Allocation	Version définitive Dépenses	Pourcentage non dépensé
Crédit 1	94,4 M\$	93,7 M\$	0,8 %	99 M\$	97,7 M\$	1,3 %	102,7 M\$	101,4 M\$	1,3 %	92,7 M\$	90,4 M\$	2,5 %	103,7 M\$	103,6 M\$	0,1 %
Crédit 5	28,1 M\$	26,8 M\$	4,7 %	24,5 M\$	24,2 M\$	1,2 %	22,9 M\$	17,7 M\$	22,4 %	69,2 M\$	69,2 M\$	0,0 %	42,7 M\$	42,6 M\$	0,3 %
PIFI	53,2 M\$	53,3 M\$	-0,3 %	50,9 M\$	50 M\$	1,7 %	1,5 M\$	1,4 M\$	4,4 %	-	-	-	-	-	-
INFRA2016	-	-	-	-	-	-	45,1 M\$	49,8 M\$	-10,3 %	-	-	-	-	-	-
Total	175,7 M\$	173,8 M\$	1,1 %	174,4 M\$	171,9 M\$	1,4%	172,2 M\$	170,3 M\$	1,1 %	161,9 M\$	159,7 M\$	1,4 %	146,4 M\$	146,2 M\$	0,2 %



CONSTATATION 1 : Le Programme de logements militaires s'harmonise avec les rôles et responsabilités du gouvernement et du Ministère, les plans, les priorités, les résultats attendus et démontre un besoin continu.



Besoin continu en matière de logements militaires

Les circonstances uniques de la vie militaire et le fait que les membres des FAC et leurs familles doivent changer facilement de lieu de résidence pour répondre aux exigences des FAC entraînent le besoin en matière de logement militaire. La mesure dans laquelle les membres des FAC peuvent trouver un logement convenable a une incidence sur leurs affectations et leur préparation opérationnelle. Selon une [étude des Services de bien-être et moral des Forces canadiennes \(SBMFC\) 2018](#) (anglais seulement), la recherche d'un nouveau logement est considérée comme la tâche la plus importante de la réinstallation et demande beaucoup de temps et d'efforts de la part des familles des FAC. Cependant, les personnes interrogées ont indiqué que les membres des FAC sont probablement confrontés à des difficultés, pour trouver un logement convenable sur les marchés résidentiels privés, telles que la concurrence avec d'autres locataires dans les grandes villes et les problèmes de logements locatifs dans d'autres zones urbaines et rurales. Certaines villes connaissent des prix élevés concernant l'acquisition de propriété, ce qui entraîne une augmentation de la demande de locations. Les défis du marché, combinés à la courte durée des voyages de recherche de logement, comme l'ont noté les personnes interrogées, accroissent la difficulté pour les membres affectés de trouver un logement convenable. En outre, de nombreuses personnes interrogées ont mentionné que les membres et leurs familles peuvent manquer de réseaux de soutien lorsqu'ils déménagent pour un nouvel emplacement. Pour ces familles, le logement militaire procure un sentiment de communauté et d'appartenance qui contribue au moral et à la cohésion au sein des FAC.

Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement et du ministère

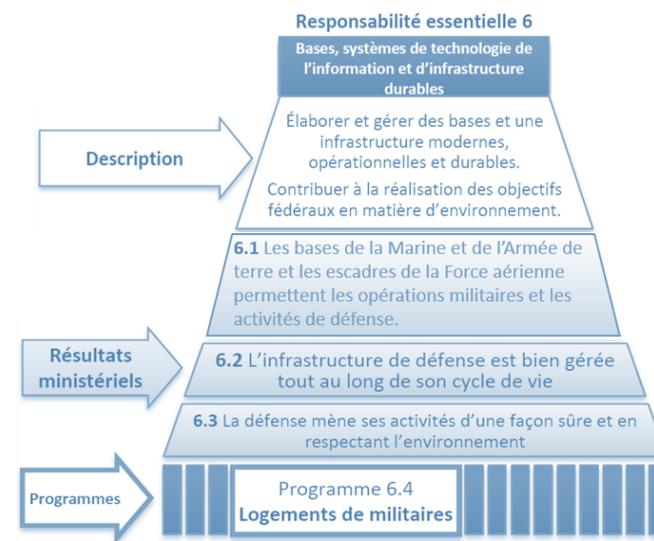
L'exécution du Programme de logements militaires est conforme à la [Directive et ordonnance administrative de la Défense \(DOAD\) 5024-0, de la politique sur le logement du MDN](#), 2007, qui énonce les conditions générales de l'attribution d'un logement lorsque le lieu de travail est isolé, que le secteur privé ne fournit pas suffisamment de logements convenables ou qu'il existe un besoin opérationnel.

Le rôle du programme consistant à fournir des logements est établi dans la [Loi sur la Défense nationale](#) qui attribue la responsabilité de l'infrastructure de défense au ministre de la Défense nationale. Le programme est également conforme à l'intention de la [Directive sur les postes isolés et les logements de l'État](#), 2017, qui, bien qu'elle ne s'applique pas aux membres des FAC, renforce le rôle des ministères, consistant à fournir des logements convenables aux employés affectés dans des endroits isolés.

Harmonisation avec les plans, les priorités et les résultats attendus du gouvernement et des ministères.

Le Programme de logements militaires contribue à deux initiatives de [PSE](#) : le soutien aux membres des FAC et à leurs familles qui doivent fréquemment déménager, et l'amélioration du logement du personnel des FAC. Le programme est également conforme à la [Stratégie nationale sur le logement](#), qui vise à améliorer les résultats en matière de logement pour la population canadienne, et aux récentes annonces du budget et du discours du Trône concernant l'investissement dans les infrastructures, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accès au marché du logement pour les familles canadiennes.

Le Programme de logements militaires contribue aux résultats ministériels liés à la responsabilité essentielle 6 : Bases, systèmes de TI et infrastructures durables.



Source : Adapté du plan d'activités 2018-19 de l'ALFC



CONSTATATION 2 : Certains aspects des instruments de la politique du programme ne sont pas harmonisés avec les politiques du Conseil du Trésor et du Ministère.

Les règlements et les politiques sont désuets

Les [Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes \(ORFC\) : Vol. 1 : 28](#) « Attribution et occupation des logements » et [Vol. 4 : Annexe 4.1](#), qui régissent les frais de gîte pour les logements militaires, sont en vigueur, sans changement, depuis 2001. Et bien que la [DAOD 5024-0](#) doit être examinée tous les trois ans et pas plus de cinq ans après sa date de publication pour « s'assurer de la pertinence continue de la politique du MDN en matière de logement », elle n'a pas été mise à jour depuis 2007.

Certains aspects de la politique ne sont pas harmonisés

De nombreuses incohérences dans la politique ont été relevées et sont prises en compte dans le cadre de l'examen de la politique sur le logement. Par exemple, certains aspects de l'instruction sur le logement et des ORFC ne sont pas en harmonie avec l'énoncé de la *Politique sur les logements* selon lequel le MDN et les FAC se sont engagés à « assurer l'abordabilité par l'indemnisation ». Les ORFC sur les frais de logement familial et l'instruction sur le logement permettent de réduire les frais de gîte dans certaines circonstances, notamment jusqu'à un maximum de 25 % du revenu annuel brut d'une famille. Les réductions des frais de gîte ne sont pas non plus conformes à la directive, de la [Politique sur la gestion des biens immobiliers](#), du Conseil du Trésor (CT) sur le « respect du principe de la valeur marchande ».



Examen de la Politique sur les logements

- Dirigé par le COMPERSMIL
- Comprend des révisions de la DOAD 5024-0 de la Politique et instruction du MDN sur le logement, les ORFC et d'autres instruments pertinents de politique
- Répond à une recommandation du *5^e rapport du BVG de 2015 : logements des FAC* pour élaborer une politique de logement révisée, après avoir défini les exigences opérationnelles en matière de logement militaire
- L'exécution a été retardée, en partie, en raison de la complexité de la révision et de la mise à jour des ORFC, mais elle est en cours et devrait être terminée au printemps 2024
- Le MDN s'assure de la mise en œuvre de l'harmonisation et de la coordination de l'ensemble des politiques et intégrera l'Analyse comparative entre les sexes Plus
- L'ensemble des politiques révisées servira de base au plan de logement à long terme, qui sera proposé dans l'année suivant la mise en œuvre

« Le logement ne devrait pas fournir un droit ou un avantage aux membres, et tous les membres devraient avoir un accès équitable à un logement convenable ».

Rapport 2015 du BVG sur les logements des FAC

Les politiques d'attribution ne sont pas conformes à la pratique moderne

Certains aspects des politiques ne sont pas conformes à l'intention d'assurer une attribution équitable des logements. Par le passé, on décourageait les militaires célibataires d'effectuer une demande de logement militaire et on s'attendait à ce qu'ils résident dans les logements des bases et des escadres. Bien que ce ne soit plus le cas avec la mise en œuvre du principe du premier arrivé, premier servi, ce changement n'a pas été renforcé de façon adéquate dans la politique. Par exemple, l'article ORFC : Vol. 1 : 28.06 comprend des clauses qui réservent les logements aux couples mariés ou en union libre ou à ceux qui ont des personnes à charge. Bien que l'ALFC ne procède pas à l'attribution conformément à cet aspect de la politique, cela pourrait créer une perception erronée de pratiques inéquitables qui violent la politique du CT, consistant à fournir « un accès et une utilisation sans obstacle des biens immobiliers et des services fédéraux qui assurent l'inclusivité et la non-discrimination » et les engagements à poursuivre l'analyse comparative entre les sexes Plus dans la politique.



Cette constatation est conforme à la constatation du [5^e rapport du BVG de 2015 : logement des Forces armées canadiennes](#), liée à la politique sur le logement militaire, qui fait actuellement l'objet d'un examen continu par le COMPERSMIL.



CONSTATATION 3 : La majorité des occupants des FAC sont satisfaits du logement militaire, bien que la satisfaction dépende principalement de l'état du logement. Toutefois, il reste des lacunes relatives aux données et des points à améliorer.

Satisfaction des occupants des FAC

L'état du logement est l'un des critères de satisfaction les plus importants chez une majorité d'occupants des FAC et leurs familles. Selon un rapport de l'ombudsman de la Défense nationale publié en 2013, les problèmes de qualité du logement, comme l'âge, l'état et la conception, ont été des facteurs de stress importants chez les occupants. Une enquête de satisfaction menée en 2020 a révélé que 85 % des occupants des FAC sont satisfaits de leur logement. Il s'avère que le niveau de satisfaction est fortement lié à l'état et à la taille du logement, bien que le mauvais état et les logements nécessitant des réparations ou des rénovations ont entraîné des niveaux de satisfaction des occupants plus faibles.



Maison unifamiliale typique
Source : ALFC

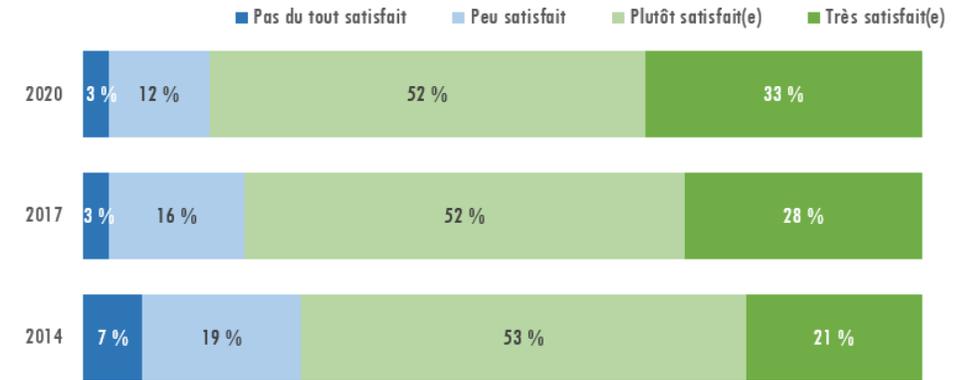
Au cours de l'AF 2019-2020, selon les données de l'indicateur clé de rendement du programme, il y avait 1 869 ULR dont l'état était inférieur à la moyenne, soit 16 % de l'ensemble des ULR, ce qui correspond étroitement à la proportion d'occupants des FAC dont les niveaux de satisfaction sont plus faibles. Les participants aux groupes de discussion ont observé la relation entre la satisfaction et l'état des maisons, l'un d'entre eux déclare : « *Je trouve que s'ils obtiennent une maison neuve ou rénovée, ils sont heureux. S'ils obtiennent des maisons plus anciennes, ils ne le sont pas.* »

Autres points d'insatisfaction

De nombreux participants aux groupes de discussion ont indiqué que les occupants veulent plus d'espace et des maisons plus grandes. Étant donné que la plupart des ULR ont été construites dans les années 1940 à 1960, la taille des pièces est jugée inadéquate par certains membres des FAC, et elle a été citée comme l'une des principales raisons pour lesquelles les membres des FAC ont choisi de quitter les logements militaires. Les petites maisons, combinées au manque d'espace d'entreposage dans de nombreuses ULR, notamment les garages et les remises, sont souvent problématiques pour les militaires qui doivent stocker des trousseaux de grande taille. Le manque de places de stationnement et de clôtures dans certaines ULR constitue d'autres sources d'insatisfaction pour les militaires.

Certaines personnes interrogées ont indiqué que les priorités des occupants et de l'ALFC sont parfois en décalage, l'ALFC donnant la priorité aux projets qui améliorent la sécurité de la maison et sa cote d'évaluation de l'état plutôt qu'aux projets qui améliorent la qualité de vie.

La satisfaction des occupants des logements militaires a atteint son plus haut niveau en 2020



Source : Rapport final de l'enquête auprès des occupants des Forces armées canadiennes 2020, groupe de recherche Environics, mars 2020

* Les taux de satisfaction sont basés sur les réponses aux entretiens téléphoniques, qui peuvent être comparés sur

Points de vue des non-occupants des FAC inconnus

L'enquête sur la satisfaction des occupants recueille exclusivement des renseignements sur les membres des FAC et leurs familles qui résidaient dans un logement militaire au moment de l'enquête. L'exclusion des anciens occupants des FAC aurait probablement une incidence sur la fiabilité des résultats de l'enquête, car les occupants qui sont satisfaits seraient plus susceptibles de demeurer dans un logement militaire que les occupants qui ne le sont pas.

De plus, il y a un manque de recherche et de données disponibles sur les membres des FAC qui n'ont jamais vécu dans un logement militaire, notamment les raisons pour lesquelles ils l'ont fait et s'ils ont connu ou perçu des problèmes ou des obstacles pour l'obtention d'un logement militaire.



CONSTATATION 4 : Le décalage entre certains types de logements et les changements démographiques, ainsi que les restrictions perçues de certaines politiques, ont empêché les membres des FAC d'obtenir un logement militaire.

Types de logement et les changements démographiques

Le portefeuille de logements se compose principalement de maisons unifamiliales et jumelées de trois et quatre chambres, avec une offre minimale d'unités d'une et deux chambres. Étant donné que les ULR sont attribuées en fonction de la taille du ménage (p. ex., une famille de deux personnes ne peut obtenir qu'une unité d'une ou de deux chambres à coucher), ce qui fait que les personnes célibataires ou vivant à deux ont des difficultés à obtenir un logement militaire.

Ce problème a été exacerbé par les récents changements démographiques au sein des FAC, avec les données du [rapport démographique de la Force régulière de 2017](#) qui indiquent que de nombreux membres sont jeunes, célibataires et sans enfants. De plus, des documents internes indiquent que 92 % des nouveaux arrivants ont besoin d'une ULR d'une ou de deux chambres. Compte tenu de la répartition actuelle des types de logements dans le portefeuille, l'ALFC a du mal à répondre aux besoins en matière de logement des nouveaux arrivants et, par conséquent, aux exigences opérationnelles des FAC. Pourtant, malgré cette inadéquation, l'occupation globale des logements oscille autour de 86 % depuis 2017, ce qui laisse entendre que la demande demeure de la part des familles plus nombreuses des FAC ([voir les données d'occupation](#)).

L'ALFC a reconnu ce défi démographique et a commencé à construire des ULR plus petites, comme les nouveaux appartements à Borden.



Nouveaux appartements à Borden
Source : ALFC

Logement minimal sans obstacle

Le portefeuille de logements compte un nombre limité de logements sans obstacle qui, bien qu'ils soient conformes aux Instructions techniques du Génie construction (ITGC) du MDN et à l'Association canadienne de normalisation (CSA), ne sont pas disponibles partout, ce qui oblige certaines familles à trouver un logement accessible sur le marché résidentiel privé. Toutefois, les participants aux groupes de discussion ont souligné que l'ALFC s'efforce de répondre aux besoins spéciaux et aux exigences en matière d'accessibilité (p. ex., en installant une rampe d'accès pour fauteuil roulant) dans la mesure du possible. Cependant, ces ULR adaptées ne sont pas conformes aux normes de l'ITGC et de la CSA, car les solutions sont mises en œuvre en fonction des besoins et des circonstances individuels.



Source : Rapport annuel 2019-20 de l'ALFC

Incidences involontaires des politiques d'attribution

Les politiques d'attribution ont entraîné un nombre potentiellement plus élevé de membres des FAC soumis à des restrictions imposées (RI), car les membres des FAC figurant sur les listes d'attente de priorité 1 (c'est-à-dire ceux qui ont été affectés) se sont vu attribuer une ULR avant les membres des FAC figurant sur les listes d'attente de priorité 2 (c'est-à-dire ceux qui ont fait une demande dans leur région). Dans les emplacements où la demande est supérieure à l'offre, les membres des FAC sur les listes d'attente de priorité 2 ont peu de chances d'obtenir un logement militaire. Toutefois, le volume de demandes non satisfaites n'est pas entièrement connu en raison du manque de fiabilité des sources de données sur les listes d'attente. Les groupes de discussion ont indiqué que les listes d'attente ne sont pas mises à jour de façon uniforme d'un emplacement à l'autre et qu'elles peuvent ne pas refléter la demande réelle. Néanmoins, certains membres des FAC ont choisi d'aller sur la liste d'attente afin de maintenir leur statut de priorité 1, ce qui entraîne des coûts de réinstallation plus élevés pour les FAC.

Les attributions sont faites en fonction de la taille de la famille documentée dans le message d'affectation, mais elles ne reflètent pas nécessairement les situations de vie actuelles des membres des FAC (p. ex., les familles multigénérationnelles ou recomposées). Les participants aux groupes de discussion ont indiqué que cela pouvait amener certaines familles à renoncer à un logement militaire afin de trouver un logement plus convenable sur le marché résidentiel privé.

L'attribution selon le principe du premier arrivé, premier servi offre un accès égal, mais pas nécessairement équitable aux membres des FAC qui peuvent avoir un plus grand besoin de logements militaires, comme les nouveaux arrivants et les officiers subalternes. Cette approche ne garantit pas non plus que les besoins opérationnels des FAC sont satisfaits.

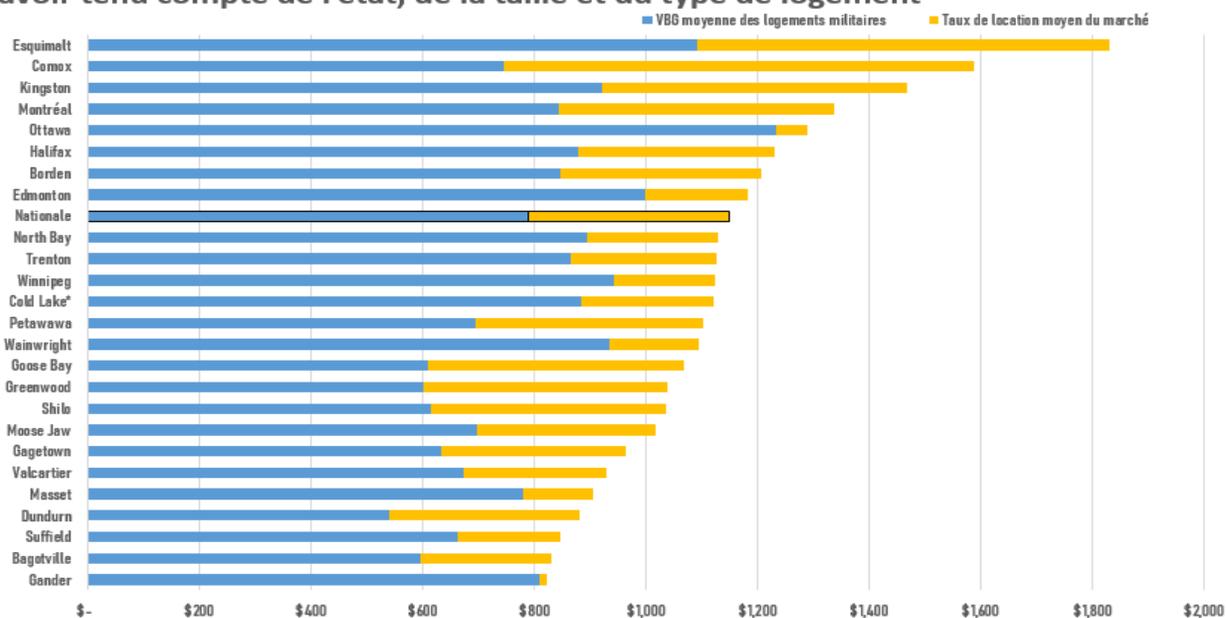


CONSTATATION 5 : Les frais de gîte n'ont généralement pas suivi les taux du marché au fil du temps, ce qui a contribué à une augmentation de la demande de logements militaires et a créé des inégalités entre les occupants et les non-occupants des FAC.

Valeur de base du gîte des logements militaires

Les données du programme indiquent que la valeur de base du gîte (VBG) moyenne des logements militaires à l'échelle nationale était inférieure de plus de 350 \$ au taux de location moyen du marché. Les différences moyennes allaient de 13 \$ à 844 \$, Esquimalt, Comox et Kingston ayant le taux de location moyen du marché le plus élevé ainsi que la plus grande différence entre la VBG moyenne des logements militaires et le taux du marché. Les emplacements de logements militaires dans les plus grandes villes du Canada (p. ex., Ottawa, Montréal, Valcartier, Edmonton et Winnipeg) avaient, en moyenne, des VBG et des taux de location du marché plus élevés que la moyenne des autres emplacements urbains et ruraux.

En 2019, la valeur de base du gîte (VBG) moyenne des logements militaires étaient inférieures aux taux de location moyens du marché dans tous les emplacements de logements militaires, même après avoir tenu compte de l'état, de la taille et du type de logement



Source de données : Agence de logement des Forces canadiennes, septembre 2019

* Les frais de gîte à Cold Lake reflètent une réduction supplémentaire de 10 % de sa VBG.

Incidences involontaires des valeurs de base du gîte plus faibles

La baisse des frais de gîte a involontairement contribué à une demande plus forte de logements militaires. Deux tiers des répondants à l'enquête de satisfaction des occupants de 2020 ont indiqué qu'ils avaient choisi un logement militaire en raison des loyers moins élevés. De plus, après avoir pris en compte les ULR mis hors service pour des projets de rénovation, les participants aux groupes de discussion ont observé que de nombreux emplacements fonctionnent presque à pleine capacité et ont attribué cette situation à une demande plus élevée due à la baisse des frais de gîte. 60 % des SLR en 2020 fonctionnaient à pleine capacité, ce qui est supérieur à la moyenne nationale de 86 % ([voir les données d'occupation](#)). Cela est particulièrement vrai dans certains des marchés les plus chers, tels que Esquimalt et Comox, où les listes d'attente de priorité 1 ne sont jamais épuisées.

Bien que certaines personnes interrogées aient souligné que le programme a pour mandat de fournir des logements abordables aux membres des FAC, il est important de distinguer les logements abordables des logements subventionnés. Les options de logement abordable seraient toujours en harmonie avec les taux de location du marché, pour un état, une taille et un type de logement similaires. Par exemple, les ULR d'une chambre à coucher au taux du marché seraient considérés comme plus abordables pour les membres célibataires des FAC que les ULR de trois chambres à coucher.

Les frais de gîte moins élevés ont entraîné des inégalités entre les occupants et les non-occupants des FAC. De nombreuses personnes interrogées et de nombreux participants aux groupes de discussion ont l'impression que les occupants de logements militaires bénéficient d'un avantage financier par rapport aux non-occupants qui paient un taux de marché plus élevé. Cette situation n'est pas conforme à l'exigence de la DOAD 5024-0 de la politique sur le logement, selon laquelle le logement militaire ne donne pas de droit ou d'avantage aux membres des FAC.

CONSTATATION 5 (SUITE)

Question de la VBG reconnue, mais les progrès demeurent lents

L'ALFC s'est engagée à harmoniser la VBG avec les taux du marché, mais les progrès ont montré de la lenteur en raison des points de vue divergents des principaux intervenants. Bien que l'on s'entende généralement pour dire que les frais de gîte doivent être harmonisés avec les taux du marché conformément aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), les principaux intervenants ne s'accordent pas sur le moment et la méthode appropriés pour harmoniser la VBG avec les taux du marché.

En général, la résistance des intervenants clés découle de leur engagement à soutenir les familles des militaires et de leur crainte que l'harmonisation de la VBG avec les taux du marché ait une incidence négative sur le bien-être financier des membres des FAC et de leurs familles. Certaines personnes interrogées et certains participants aux groupes de discussion pensent que les frais de gîte devraient compenser les insuffisances de l'indemnité différentielle de vie chère (IDVC). Bien que ces préoccupations soient valables, elles ne relèvent pas du mandat du Programme de logements militaires.



« On continue d'observer une compréhension et une acceptation générales limitées au sein du MDN et des FAC de la politique du CT et des ordonnances et règlements ministériels (ORFC et DOAD) liés à l'établissement des loyers et au processus d'évaluation des loyers. On note, en outre, un manque de compréhension de l'interrelation entre l'IDVC, les augmentations salariales et les rajustements de loyer ».

Plan d'activités 2015-2016 à 2018-2019 de l'ALFC

Source : Rapport annuel 2015-16 de l'ALFC



Absence d'évaluations de marché

À l'époque, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) fournissait des évaluations annuelles du marché à l'ALFC afin de rajuster convenablement les VBG des logements militaires pour les harmoniser avec les taux du marché. En 2013, la SCHL a annoncé qu'elle ne fournirait plus de services d'évaluation pour les logements résidentiels de l'État, ce qui a eu des répercussions sur le MDN et d'autres ministères. Comme solution provisoire, l'ALFC a proposé d'utiliser l'indice des prix à la consommation pour fonder les ajustements, ce qui a été approuvé par le SCT. Toutefois, l'ALFC a reconnu qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme optimal à long terme, car il ne reflète pas exactement les changements survenus dans les marchés immobiliers régionaux.



Questions relatives à l'IDVC ayant une incidence sur le Programme de logements militaires

L'IDVC a été conçue dans le but réduire le coût de la vie dans tous les lieux d'affectation au Canada; cependant, les taux sont gelés depuis 2009. Bien qu'il s'agisse d'un outil important pour indemniser les membres affectés dans des régions où le coût de la vie est plus élevé, les personnes interrogées sont d'accord sur le fait que l'incapacité de l'IDVC à suivre le rythme des fluctuations du marché limite son soutien à l'abordabilité du logement. Ce facteur a mis de la pression au Programme de logements militaires concernant la résolution des problèmes d'abordabilité en maintenant les frais de gîte à un niveau inférieur aux taux du marché.



Élaborer et communiquer un plan pour rajuster annuellement les frais de gîte au niveau du marché et les harmoniser avec les politiques du programme et du gouvernement fédéral.



CONSTATATION 6 : L'ALFC a rationalisé efficacement son portefeuille de logements; toutefois, il existe actuellement une pénurie de logements en raison des nouvelles exigences ministérielles en matière de logement qui nécessitent un nombre accru d'ULR.

L'ALFC a entrepris une rationalisation substantielle de son portefeuille

D'après un [rapport présenté à la Chambre des communes en 1998](#), lorsque l'ALFC a pris la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien du portefeuille de logements militaires en 1996, elle a hérité d'un portefeuille vieillissant comprenant 20 000 ULR en mauvais état en raison « d'années de négligence ». Depuis lors, l'ALFC a considérablement réduit son portefeuille par aliénation, transfert, vente et démolition stratégiques afin de se conformer à la [Politique sur la gestion des biens immobiliers](#) du SCT, qui oblige les ministères à aliéner les biens immobiliers excédentaires conformément aux exigences du programme. Entre 1996 et 2013, l'ALFC a aliéné 8 458 ULR, ce qui porte le portefeuille de logements à 12 248 ULR. Certaines aliénations étaient dues à des changements dans la demande d'occupation et les données démographiques, tandis que de nombreuses aliénations n'étaient pas rentables.

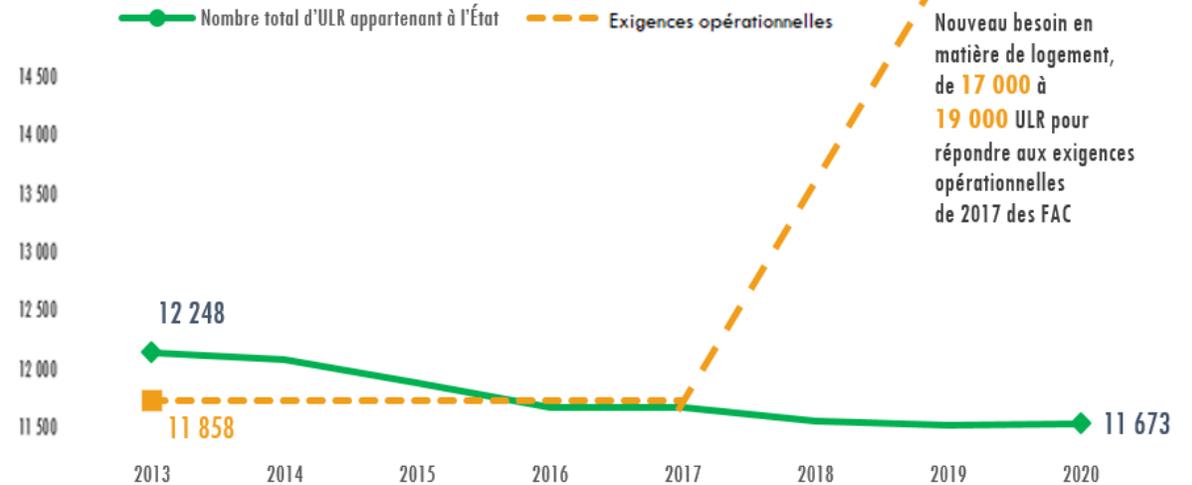
L'ALFC n'est plus en voie de répondre aux besoins en matière de logement

Entre 2013 et 2017, le taux d'aliénation a ralenti à mesure que le portefeuille de logements se rapprochait du besoin en matière de logement de 11 858, défini par les cadres stratégiques de la Défense en 2012. Cependant, même si le nombre total d'ULR s'est rapproché des besoins en matière de logement établis, le nombre et les types d'ULR ne correspondaient pas aux besoins sur tous les sites de logements résidentiels.

Les besoins en matière de logement ont augmenté en raison de l'établissement des exigences opérationnelles des FAC par le COMPERSMIL et de l'approbation de celles-ci par le CEMD en 2017, motivés par la recommandation du BVG afin que le MDN définisse clairement les exigences opérationnelles de ses FAC afin de connaître le nombre d'ULR nécessaire et ainsi se conformer à sa [politique sur le logement](#).

Conditions d'attribution de logements militaires	
Exigences opérationnelles des FAC approuvées par le CEMD en 2017	Conditions-cadres des politiques existantes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouveaux arrivants ▪ Formation (>12 mois) ▪ Style de vie militaire unique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacité du marché ▪ Postes isolés ▪ Résidences désignées ▪ Accords militaires conclus avec un pays étranger

Le nombre d'ULR a progressivement diminué depuis 2013, alors que le nombre d'ULR nécessaire pour répondre aux exigences opérationnelles a augmenté.



Pour répondre aux exigences opérationnelles et en matière de logement, l'ALFC a par la suite identifié un besoin de 5 200 à 7 200 unités supplémentaires, ce qui donne un portefeuille total élargi de 17 000 à 19 000 ULR. L'écart entre l'offre actuelle en matière de logement et les besoins nouvellement établis a entraîné un manque à gagner important, l'ALFC n'étant plus en mesure de répondre aux besoins en matière de logement des FAC. Le plan d'investissement proposé par l'ALFC consiste à construire 1 300, soit environ un quart, des unités supplémentaires requises sur une période de dix ans. Le reste sera traité par d'autres options de livraison avec le secteur privé dans le plan de logement à long terme qui sera achevé en 2025, après l'achèvement de l'examen de la politique.



CONSTATATION 7 : Le programme de logements militaires a du mal à atteindre ses objectifs en raison d'un décalage continu entre sa portée et son profil de financement.

Décalage entre la portée du programme et le financement des immobilisations

Afin de respecter la portée du programme telle que définie par les exigences opérationnelles des logements et des FAC, l'ALFC a élaboré un plan d'investissement qui comprend 45 millions de dollars par année en fonds d'immobilisations nécessaires pour maintenir l'état du portefeuille de logements actuel et 55 millions de dollars supplémentaires par année pour la construction de 1 300 ULR en vue de répondre aux exigences opérationnelles des FAC.

Le financement des immobilisations du programme provient du SMA(IE), qui doit tenir compte de l'ensemble de son portefeuille d'infrastructures. Compte tenu des ressources limitées, le SMA(IE) s'était engagé à verser 35 millions de dollars par an au cours des trois prochaines années à partir de l'AF 2020-2021, ce qui laisse au programme un déficit de financement de 65 millions de dollars par an. Des discussions récentes au Conseil de gestion du programme ont reconnu que le portefeuille ne peut être maintenu à son niveau de financement actuel et qu'il se dégradera avec le temps. Depuis, le MDN s'est engagé à verser 40 millions de dollars par an en financement des immobilisations pendant 10 ans, à partir de l'AF 2021-2022, tel qu'approuvé par le SM en tant que président du Comité d'investissement et de gestion des ressources. Cependant, on ne sait pas dans quelle mesure cela remplace le financement du SMA(IE).

Impact du financement sur l'état des logements

Étant donné l'âge du portefeuille de logements, son état s'est dégradé au fil du temps pendant la période sans gros investissements en capitaux. Les récentes injections de financement des immobilisations provenant des programmes d'infrastructure fédéraux ont contribué à hauteur de 150,7 millions de dollars, entre l'AF 2015-2016 et l'AF 2017-2018, à l'amélioration de l'état du portefeuille de logements (voir la section des Ressources financières).

Au cours de l'AF 2019-2020, le financement des immobilisations était revenu à ses niveaux antérieurs, et l'état du portefeuille avait diminué, le nombre et le pourcentage d'ULR classées en dessous de la moyenne ayant augmenté ces dernières années. En outre, la note moyenne d'évaluation conditionnelle du portefeuille de logements a diminué, passant de 3,3 au cours de l'AF 2016-2017 à 3,1 au cours de l'AF 2019-2020. Toutefois, elle reste dans la fourchette moyenne de 3,00 à 3,49, ce qui est considéré comme acceptable. Les ULR se voient attribuer des notes allant de 1,00 (inférieur à la moyenne) à 5,00 (nouveau).

Les ULR notées en dessous de la moyenne ont **augmenté** ces dernières années, atteignant 1 897 unités et 16,3 % du portefeuille au cours de l'exercice...



« La portée est trop grande, nous devons soit réduire notre champ d'action, soit le financer correctement, sinon nous courrons à un déclin inévitable, et nous y sommes déjà confrontés : ce n'est qu'une question de temps ».

Entrevues avec des informateurs clés



Calcul du financement

Le besoin de 45 millions de dollars en financement des immobilisations est calculé en fonction de 2 % du coût de remplacement des biens immobiliers. Bien que 2 % soient l'investissement minimum recommandé, selon le SCT, 4 % sont suggérés pour maintenir les biens immobiliers en bon état.



Restrictions liées aux revenus provenant des frais de gîte

Bien que l'ALFC reçoive des revenus provenant des frais de gîte, totalisant 103,7 millions de dollars pour l'AF 2019-2020 (voir tableau de financement), ces revenus sont considérés comme du financement du crédit 1 et sont limités à l'entretien et aux réparations de base des logements existants et ne permettent pas les rénovations et recapitalisation à grande échelle qui pourraient être nécessaires pour les maisons plus anciennes. Compte tenu de l'âge du parc immobilier du portefeuille, l'ALFC a indiqué qu'une plus grande recapitalisation à partir des fonds du crédit 5 serait nécessaire pour amener le portefeuille aux normes contemporaines.

Incidence du calendrier de versement sur l'efficacité et les résultats

L'efficacité et la livraison des résultats escomptés dépendent fortement de la disponibilité d'un financement de base pluriannuel, engagé au début de l'année financière, afin de garantir une planification, une acquisition et une exécution appropriées des projets. Les données financières indiquent que, de l'AF 2010-2011 à l'AF 2019-2020, l'ALFC a souvent reçu d'importants montants de financement des immobilisations après le T1, parfois en raison de l'opportunité de l'année en cours afin d'alléger les pressions identifiées. Les personnes interrogées ont indiqué que les fonds de l'année en cours sont utilisés aussi efficacement que possible. Cependant, les fonds n'ont pas nécessairement été utilisés pour des projets ayant la plus haute priorité ou le plus grand impact en raison de la restriction d'utiliser les fonds inattendus au cours de l'année financière et avec peu de temps pour la planification et la préparation.

Si le financement de base approuvé sur 10 ans était confirmé pour le programme comme prévu, l'ALFC sera mieux positionnée pour affecter plus efficacement les ressources afin d'obtenir un impact maximal.



Examiner la portée du programme et le profil de financement pour assurer l'harmonisation.

🔍 CONSTATATION 8 : D'autres options de livraison pour une meilleure efficacité et durabilité ont été explorées, bien que le Programme de logements militaires n'ait pas de plans adéquats pour tirer profit de ces options.

Un plan détaillé de logement à long terme n'a pas encore été élaboré

Dans la politique [PSE](#), le MDN s'est engagé à explorer des moyens d'association au secteur privé pour améliorer le logement du personnel des FAC. Depuis, l'ALFC a fait part de son intention de collaborer avec le secteur privé pour fournir les 3 900 à 5 900 unités de logement supplémentaires requises qui ne font pas partie de la portée de construction de son plan d'investissement proposé, les plans détaillés devant être présentés en 2025.

Quelques autres options de livraison de logements explorés

Location dans le secteur privé



L'ALFC a réussi à long terme à louer des logements directement du secteur privé à Masset, en Colombie-Britannique, pour répondre à ses besoins de logement au poste isolé. Bien qu'il s'agisse d'un modèle efficace dans les petites régions, certaines personnes interrogées ont fait remarquer qu'il n'était pas idéal pour les grandes régions où les baux collectifs sont plus efficaces. Cependant, à l'heure actuelle, les baux collectifs peuvent être soumis à des niveaux d'approbation supplémentaires, ce qui, selon les personnes interrogées, a une incidence sur la rapidité et la faisabilité de la mise en œuvre de cette option.



Les personnes interrogées ont identifié plusieurs obstacles empêchant le secteur privé à fournir des logements aux membres des FAC. Quelques de ces obstacles sont : la réticence du ministère à s'engager dans des contrats de location à long terme; la réticence des investisseurs privés à accepter des taux inférieurs à ceux du marché; et certains propriétaires craignent que les membres des FAC soient un groupe démographique moins stable à qui louer, en termes de roulement fréquent.



Les logements militaires au Canada ont toujours été principalement la propriété du gouvernement et financé par lui, contrairement aux modèles internationaux qui vont de portefeuilles entièrement privatisés à des portefeuilles largement loués qui conservent les fonctions de gestion des biens de l'État ([voir Annexe F](#)).

Partage interministériel des logements



Le rapport sur les catégories d'actifs mineurs 2020 du SCT, a souligné le travail que fait déjà l'ALFC pour fournir des unités excédentaires à court terme à d'autres ministères en tant qu'occupants occasionnels (c.-à-d. troisième priorité) afin de maximiser l'occupation et les revenus de location, mais a noté que tous les ministères doivent de plus en plus « explorer les possibilités d'utiliser les unités de logement d'autres dépositaires avant d'acquérir de nouvelles unités pour répondre aux besoins accrus » lorsque la demande et l'offre sont en harmonie. Toutefois, ces possibilités sont limitées en raison de la part majoritaire du MDN dans les biens immobiliers fédéraux. Néanmoins, l'ALFC a conclu des ententes avec Services publics et Approvisionnement Canada pour obtenir des logements dans certains postes isolés (p. ex., Iqaluit et Yellowknife) et il pourrait y avoir des possibilités d'obtenir des logements supplémentaires en vertu de ces ententes.





CONSTATATION 9 : L'ALFC a fait preuve d'une bonne planification des activités et d'une bonne gestion des risques, tout en perfectionnant sa main-d'œuvre afin d'optimiser l'exécution du programme.

Rendement organisationnel

L'ALFC a été reconnue pour son dévouement envers sa main-d'œuvre et ses investissements dans l'amélioration continue des opérations, notamment les pratiques commerciales, les procédures et les programmes ciblés pour améliorer le service à la clientèle et le bien-être du personnel. Comme preuve de son engagement à faire progresser son rendement organisationnel, l'ALFC a obtenu la certification d'Excellence Canada dans les domaines de l'excellence, de l'innovation et du bien-être, passant du niveau or en 2016 au niveau platine en 2019. Les personnes interrogées ont déclaré, de façon générale, que l'ALFC est une organisation bien gérée et plusieurs participants aux groupes de discussion ont félicité l'ALFC pour son approche axée sur le service.

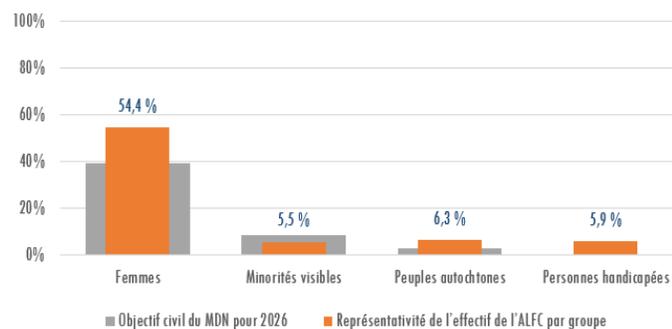
Planification des activités

L'ALFC fait preuve de transparence dans sa planification d'entreprise et sa gestion des ressources. Ses rapports annuels sont accessibles au public et comprennent des états financiers non vérifiés qui montrent que l'agence injecte systématiquement plus de 80 % des fonds du programme dans le maintien et l'amélioration du portefeuille, avec 81,3 % des fonds du programme alloués aux coûts directs au cours de l'AF 2019-2020. L'ALFC tient des traqueurs de risques stratégiques et publie des évaluations des risques et des stratégies d'atténuation dans ses plans d'activités annuels.

Perfectionnement de la main-d'œuvre

L'ALFC a démontré son engagement à développer une main-d'œuvre solide et intègre les valeurs d'inclusion et de diversité dans ses pratiques d'embauche. L'ALFC comptait 272 employés à temps plein au cours de l'AF 2019-2020, notamment des employés en CDI et des employés en CDD de plus de trois mois, avec des niveaux variables de représentation des groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

L'ALFC a dépassé les objectifs d'équité en matière d'emploi de la Défense nationale, concernant l'embauche de femmes et des peuples autochtones, mais des améliorations sont nécessaires concernant l'embauche de minorités visibles.



Source : Tableau de bord de l'EE des RH-Civ de l'ALFC, janvier 2021; Plan ministériel 2020-2021 du MDN, Responsabilités essentielles : résultats et ressources prévus, et principaux risques.

Remarque : Les objectifs d'équité en matière d'emploi pour les personnes handicapées n'ont pas été identifiés.



Source : Rapport annuel 2017-18 de l'ALFC

L'ALFC soutient également les priorités ministérielles en matière de ressources humaines (RH), dans son recrutement de militaires en transition et de conjoints de militaires. L'ALFC permet à son personnel de disposer « d'outils, de formations et d'un environnement positif pour aider les employés à exceller dans leurs rôles » (*rapport annuel 2018-2019*). Elle a également favorisé un milieu de travail sain et respectueux, comme en témoignent ses résultats de [l'enquête de 2019 auprès des employés de la fonction publique](#), ces derniers ont systématiquement donné des réponses plus positives, que la moyenne ministérielle, aux indicateurs relatifs au leadership, à la satisfaction au travail, au rendement organisationnel et au bien-être au travail.

« Je bénéficie d'un soutien au travail pour fournir un service de haut niveau » (Q15, enquête de 2019 auprès des employés de la fonction publique)

81 % des répondants de l'ALFC sont d'accord, contre 69 % des employés du MDN et 72 % de la fonction publique.



CONSTATATION 10 : La structure de gouvernance est bien conçue et efficace pour assurer la surveillance et l'orientation du programme de logements militaires, bien qu'il y ait des points à améliorer dans la pratique.

Structure de gouvernance efficace en place

Le Conseil des logements (CL) est l'organe consultatif du Programme de logements militaires et supervise tous les types de logements du MDN, notamment les logements résidentiels, les logements de formation et les logements de passage (à l'exception des logements militaires des PSP qui relèvent des Biens non publics et sont régis par un conseil d'administration distinct). Le CL est coprésidé par le SMA(IE) et le COMPERSMIL, et il est appuyé par le Groupe de travail du conseil du logement (GTCL). Les entrevues et l'examen des documents confirment que les processus appropriés sont en place et que les questions pertinentes sont soulevées pour discussion et décision comme prévu. Le PD de l'ALFC est un conseiller principal des coprésidents de niveau 1 (N1) du CL. De plus, le Directeur général - Infrastructure et services techniques au nom du SMA(IE) copréside le GTCL avec le directeur des services aux familles des militaires au nom du COMPERSMIL.

Possibilités d'amélioration de la mise en œuvre

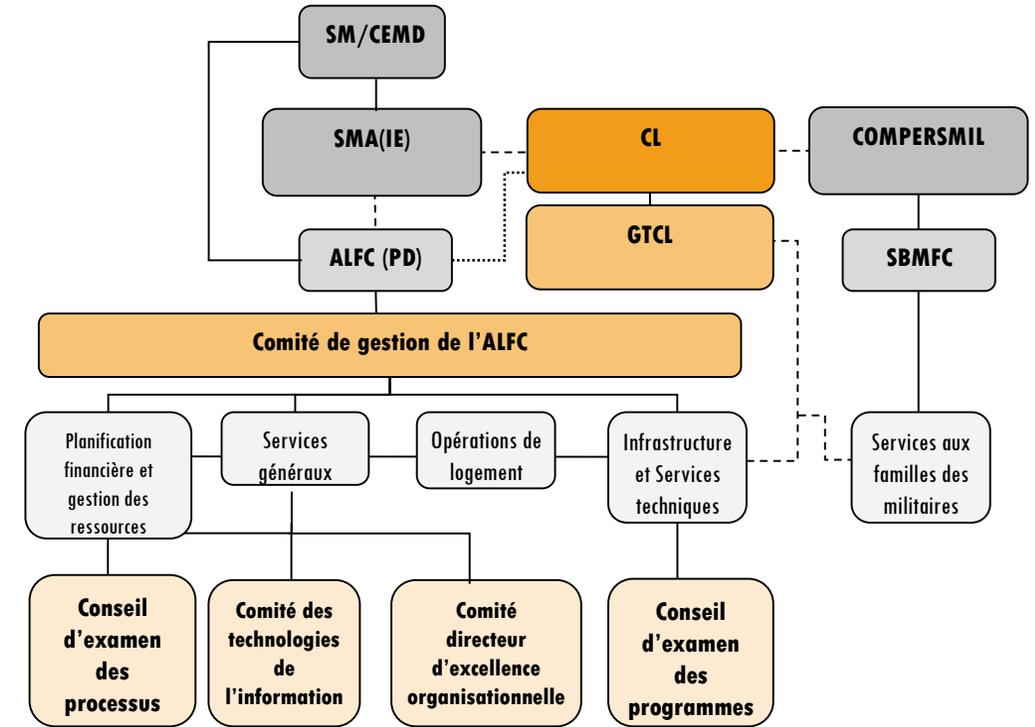
Bien que la structure de gouvernance soit solide, des problèmes subsistent en ce qui concerne sa mise en œuvre. Certaines personnes interrogées ont noté que le CL a été lent à prendre des décisions pour fournir les orientations politiques nécessaires au Programme de logements de militaires. De nombreuses personnes interrogées ont noté que la fréquence des réunions n'est pas suffisante malgré l'augmentation de la fréquence entre 2017 et 2019 à deux fois par an.

Étant donné que le CL est composé de membres de tout le Ministère, notamment le SMA(IE), le COMPERSMIL, le VCEMD, le COIC, le COMFOSCAN et les N1 de l'armée, les personnes interrogées ont noté une certaine difficulté pour les membres à parvenir à une compréhension commune et à un accord sur les questions et les objectifs étant donné leurs missions respectives variées. Le fait que les membres envoient fréquemment des délégués qui n'ont pas le grade ou l'autorité appropriés, ou qui ne sont pas suffisamment informés sur les questions pour appuyer la prise de décision, rend la situation encore plus compliquée. Certaines personnes interrogées ont également estimé que le niveau actuel de contribution au niveau régional, pour éclairer les discussions, est inadéquat et incohérent. De plus, bien que la portée du CL comprenne d'autres types de logements non résidentiels, le logement militaire est généralement au centre des discussions, de sorte que les questions communes et les liens avec d'autres types de logements peuvent ne pas être abordés et explorés adéquatement.

Gouvernance interne solide de l'ALFC

Au niveau de l'exécution du programme, l'ALFC dispose d'une solide gouvernance interne avec de nombreux comités qui supervisent sa gestion et ses opérations. Cette structure, soutenue par des mandats à jour, fournit la surveillance nécessaire pour permettre une planification efficace et une utilisation efficiente des ressources.

Gouvernance du Programme de logements militaires



Examiner la mise en œuvre du Conseil du logement et du GTCL pour s'assurer que ces organismes fournissent des conseils stratégiques en temps opportun à l'équipe du Programme de logements militaires.



CONSTATATION 11 : Les pouvoirs, rôles et responsabilités ne sont pas entièrement définis entre le programme et les principaux intervenants, bien que des efforts soient en cours pour clarifier et réduire au minimum les lacunes et les chevauchements.

Les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis dans la politique

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont indiqué que les rôles et les responsabilités des intervenants clés du Programme de logements de militaires sont généralement clairs, même s'ils ne sont pas tous définis. Les documents de N1 et du programme, comme le Guide de planification fonctionnelle du SMA(IE) et les plans d'activités de l'ALFC, fournissent certaines directives sur les tâches respectives; toutefois, seuls les rôles et les responsabilités, de certains intervenants du programme, liés au programme ont été définis avec précision (p. ex., par l'entente normalisée sur les niveaux de service entre l'ALFC et le Gp Ops Imm). Et bien que les pouvoirs relatifs au programme de logements de militaires soient décrits dans la [DOAD 5024-0, de la politique sur logement du MDN](#), les rôles et les responsabilités n'y sont pas inclus, ce qui entraîne une certaine ambiguïté. En outre, de nombreuses personnes interrogées ont indiqué que certains pouvoirs sont dépassés et ne correspondent pas à la pratique actuelle. L'examen de la politique en cours par le COMPERSMIL visera à clarifier les pouvoirs, les rôles et les responsabilités.

Zones de chevauchement dans l'attribution de logements militaires

Bien que l'ALFC soit l'agent d'exécution du Programme de logements militaires, d'autres logements sont fournis en dehors du programme, notamment par les logements militaires des PSP (sous l'égide du SBMFC/Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa)) et par les bases et escadres. Bien que l'ALFC et les logements militaires des PSP offrent des types de logements et des services similaires au même endroit, à Ottawa, les personnes interrogées font remarquer qu'il n'y a actuellement aucune coordination entre eux. En revanche, les logements des bases et des escadres sont des unités meublées, souvent avec des espaces partagés et moins de commodités, destinées à être occupées par des membres sans personnes à charge. Et bien que les participants aux groupes de discussion aient noté une coordination minimale entre l'ALFC et les bases et escadres, certains emplacements ont collaboré au besoin pour soutenir les membres (p. ex., en partageant un logement d'urgence).

Bien qu'il ne revienne pas à la présente évaluation de déterminer si ces zones de chevauchement sont appropriées, une étude est en cours pour déterminer la possibilité de normaliser et éventuellement de centraliser les logements des bases et des escadres afin de réaliser des gains d'efficacité. Bien que le SMA(IE) soit dépositaire des logements des bases et des escadres, la gestion de ces logements relève actuellement des compétences des N1 respectifs (AC, MRC, ARC).

Quelques incohérences dans la compréhension des rôles et des responsabilités

Les personnes interrogées ont indiqué que des incohérences, dans la compréhension de certaines responsabilités, se sont développées entre les principaux intervenants en raison de l'absence de directives claires. Par exemple, une personne interrogée a fait remarquer qu'il ne semble pas y avoir d'accord sur la personne chargée de veiller à ce que les exigences opérationnelles soient respectées.

Plusieurs personnes interrogées ont noté que les progrès vers une compréhension commune ont été compliqués en raison de la rotation fréquente du personnel militaire aux niveaux supérieurs, ce qui exige une sensibilisation constante sur les responsabilités respectives. De plus, il a été noté dans les entrevues qu'il pourrait y avoir une possibilité de mettre sur pied un défenseur du logement pour défendre le logement au nom des membres et créer une harmonisation des objectifs en matière de logement.



Source : cafconnection.ca, maisons en rangée des logements militaires des PSP

Les logements militaires des PSP fonctionnent selon un modèle de propriété non publique et offrent des logements résidentiels à Ottawa.



Source : cafconnection.ca, Logements de la 8e Escadre de la base des Forces canadiennes (BFC) Trenton

Les logements des bases et des escadres sont des logements résidentiels, des logements d'entraînement et des logements de passage.



CONSTATATION 12 : L'indépendance et les pouvoirs qui accompagnent le statut d'organisme de service spécial de l'ALFC n'ont pas été pleinement acceptés au niveau ministériel et par certains N1.

Mauvaise compréhension du statut d'OSS

L'ALFC est en service en tant qu'OSS du MDN depuis 1996. Cependant, la plupart des personnes interrogées ont noté que le statut d'OSS de l'ALFC et les pouvoirs qui en découlent ne sont pas toujours bien compris par les N1. Certains des facteurs contribuant à ce manque de compréhension comprennent la méconnaissance par les intervenants des pouvoirs conférés à l'ALFC en tant qu'OSS, notamment l'octroi de certains pouvoirs de N1 tout en demeurant une N2 fonctionnelle sous l'égide du SMA(IE). Les personnes interrogées ont indiqué que cela a entraîné une certaine confusion au sujet des rapports hiérarchiques. Par exemple, les personnes interrogées ont noté qu'il n'est pas toujours clair que l'ALFC demande l'approbation, notamment pour le financement, directement à la SM plutôt qu'au SMA(IE). Et peut-être en raison de la méconnaissance des pouvoirs de l'ALFC au niveau N1, l'ALFC est souvent exclue des réunions et des discussions au niveau N1, car elle est principalement considérée comme un N2.

Limité dans l'exercice de son indépendance et de ses pouvoirs

En raison de ce manque de compréhension au niveau du Ministère et de certains N1, l'ALFC n'a pas été habilitée à exercer pleinement son indépendance et ses pouvoirs dans le cadre de son statut d'OSS. Il semble également que depuis que l'ALFC a obtenu le statut permanent d'OSS en 2004, avec le renouvellement de la *charte de l'ALFC* par le biais d'une soumission au CT approuvée, la compréhension de l'intention et de la raison d'être de celle-ci s'est dégradée, tout comme l'acceptation commune des pouvoirs, étant donné qu'ils n'ont pas été examinés et révisés sur une base annuelle comme le prescrit la *Charte*. Par exemple, la *Charte* confère à l'ALFC le pouvoir de s'engager auprès la SCHL pour effectuer une évaluation de la valeur locative une fois par an. Peut-être en raison de l'ambiguïté créée par le fait que la SCHL ne fournit plus d'évaluations du marché, les personnes interrogées ont indiqué que l'autorité de l'ALFC dans ce domaine est sapée par d'autres intervenants clés, ce qui limite la capacité de l'ALFC à exercer son autorité et son indépendance en tant qu'OSS. Les efforts, en cours pour clarifier et établir une compréhension commune de ses pouvoirs d'OSS, ne sont pas clairs et l'on ne sait pas non plus si la justification originale du statut d'OSS est toujours pertinente ou si elle doit être ajustée pour être en harmonie avec la pratique actuelle.

La capacité de l'ALFC à tirer parti de son indépendance et de ses pouvoirs dans le cadre de son statut d'OSS permettrait au programme d'être exécuté comme prévu et de mieux atteindre ses objectifs.



Maison unifamiliale située à la BFC à Ottawa ; source : ALFC



R 4 Communiquer les termes de l'OSS pour assurer sa pertinence et renforcer les pouvoirs pertinents.



CONSTATATION 13 : Il y a une possibilité d'amélioration en ce qui concerne la mesure du rendement des programmes, afin de mieux appuyer la prise de décisions éclairées.

Collecte de données et production de rapports

Le Programme de logements militaires collecte adéquatement des données sur les activités et les résultats de son programme, utilise les données et les systèmes d'information ministériels, et produit des rapports annuels et des états financiers publics pour contribuer à la prise de décisions éclairées.

L'ALFC utilise le Système d'information de gestion de l'Agence de logement (SIGAL) pour recueillir des données et fournir des informations sur tous les projets et investissements en cours, ce qui permet au programme d'établir l'ordre de priorité des projets et d'indiquer où les fonds d'immobilisations devraient être affectés pour obtenir le meilleur retour sur le capital investi. Ces informations sont également partagées avec le Conseil du logement afin de permettre à la haute direction de prendre des décisions éclairées. Les données du SIGAL contribuent également aux rapports annuels et aux états financiers publics et permettent au programme de se conformer aux lois, règlements, autorités et politiques pertinents, comme la *Loi sur l'administration financière*. Certaines personnes interrogées ont indiqué que les données du système de gestion des ressources humaines sont utilisées pour analyser les changements démographiques des membres des FAC et évaluer dans quelle mesure les types de logements du portefeuille actuel répondent à leurs besoins.



Partage des données avec le Directeur général - Rémunération et avantages sociaux

Certaines personnes interrogées ont indiqué que la récente collaboration accrue entre le Directeur général - Rémunération et avantages sociaux et l'ALFC a créé une occasion de mieux partager l'information et l'analyse des données pour appuyer la planification et la mise en œuvre futures du programme.

Domaines de mesure du rendement à améliorer

Les mesures et les objectifs de rendement actuels du programme ne permettent pas de mesurer suffisamment le succès du programme et ne sont pas assez matures pour soutenir les opérations ministérielles. Le Programme de logements militaires effectue actuellement des rapports sur deux indicateurs clés de rendement (ICR) liés à l'état du portefeuille de logements, tandis qu'un troisième ICR sur la convenance n'est pas rapporté et a été identifié pour examen.

Il est prouvé que les ICR relatifs à l'état des logements favorisent la prise de décisions éclairées, mais l'absence d'un indicateur de convenance a une incidence sur la capacité du programme à démontrer dans quelle mesure il fournit des logements convenables pour répondre aux besoins des membres des FAC et de leurs familles. En outre, pour répondre à la croissance future des FAC, comme le prévoit la PSE, des données opportunes seront essentielles pour que le programme puisse mieux adapter son plan d'investissement afin de garantir le nombre et les types de logements adéquats à chaque emplacement pour répondre aux besoins prévus. Les données dans ces domaines identifiés aideraient le programme à atteindre ses objectifs actuels et futurs et lui permettraient d'augmenter ses ressources et d'avoir un impact maximal.



R 5 Comblen les lacunes en matière de données pour mieux suivre et rendre compte de la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des membres des FAC et se positionne pour répondre à la croissance future des FAC.

CONCLUSIONS

Le Programme de logements militaires contribue à l'efficacité opérationnelle des FAC et soutient les militaires et leurs familles dans leurs affectations et leurs réinstallations en offrant des options de logement abordables et bien gérées à travers le Canada. Bien que l'introduction de nouvelles exigences opérationnelles des FAC en 2017 ait entraîné des demandes supplémentaires pour le portefeuille, le programme est déterminé à se conformer à ces exigences. L'ALFC a élaboré un plan d'investissement proposé pour répondre aux besoins en matière de logement, et l'orientation stratégique du programme est guidée par un examen des politiques qui aboutira en 2025 à l'élaboration d'un plan de logement à long terme. Pour aider le programme à atteindre les résultats escomptés, la présente évaluation a formulé des recommandations dans les domaines suivants afin de s'assurer que le programme puisse harmoniser sa prestation pour augmenter les ressources et s'adapter pour répondre aux besoins continus des FAC et de ses membres.

Un plan est nécessaire pour rajuster les frais de gîte aux taux du marché. Le Programme de logements militaires demande généralement aux membres un loyer moins élevé pour ses unités de logement que pour des locations similaires dans le secteur privé dans tous les emplacements. Le rajustement des frais de gîte aux taux du marché contribuerait à assurer la conformité à la politique du CT et à corriger les inégalités perçues en ce qui concerne les coûts de logement des membres.

De nouvelles exigences ont élargi la portée du programme au-delà de ce qu'il peut actuellement remplir. Les exigences opérationnelles des FAC récemment définies ont créé un besoin de 5 200 à 7 200 unités supplémentaires. Entre-temps, l'état du portefeuille de logements s'est dégradé au cours des dernières années. La portée du programme, déterminée par son besoin de maintenir les unités de logement actuelles, combiné aux attentes de croissance pour répondre aux besoins accrus en matière de logement, a dépassé le profil de financement actuel, et il est nécessaire d'harmoniser la portée et le financement.

Renforcer la mise en œuvre du cadre de gouvernance actuel du programme permettrait une prise de décision plus rapide et plus efficace. Afin de s'assurer que les problèmes liés aux logements militaires sont soulevés, abordés et réglés de manière exhaustive et opportune, le Conseil du logement devrait prendre des mesures pour régler les problèmes qui ont une incidence sur sa capacité à assurer avec succès la surveillance, l'orientation et le soutien du programme.

Pour optimiser l'exécution du programme de logements militaires, l'ALFC doit être en mesure de tirer pleinement parti de l'indépendance et des pouvoirs qui découlent de son statut d'OSS. Bien que l'examen en cours de la politique sur le logement contribuera à clarifier les rôles et les responsabilités en matière de logement militaire, il est nécessaire d'examiner également le statut d'OSS de l'ALFC pour s'assurer de sa pertinence continue et confirmer la capacité d'utiliser les pouvoirs comme prévu.

Le programme est limité dans sa capacité à démontrer pleinement l'atteinte des résultats en raison d'indicateurs insuffisants et de lacunes dans les données. Un indicateur de convenance, actuellement à l'étude, serait important pour déterminer dans quelle mesure le programme fournit des logements convenables pour répondre aux besoins des membres des FAC et de leurs familles. Des données opportunes seraient également nécessaires pour aider le programme à adapter son plan d'investissement à la croissance prévue des FAC.

Annexe A : Constatations et recommandations

 PRINCIPALE CONSTATATION	RECOMMANDATION 
PERTINENCE	
<p>1. Le Programme de logements militaires s'harmonise avec les rôles et responsabilités du gouvernement et du Ministère, les plans, les priorités, les résultats attendus et démontre un besoin continu.</p>	
<p>2. Certains aspects des instruments de la politique du programme ne sont pas harmonisés avec les politiques du Conseil du Trésor et du Ministère.</p>	
EFFICACITÉ	
<p>3. La majorité des occupants des FAC sont satisfaits du logement militaire, bien que la satisfaction dépende principalement de l'état du logement. Toutefois, il reste des lacunes relatives aux données et des points à améliorer.</p>	
<p>4. Le décalage entre certains types de logements et les changements démographiques, ainsi que les restrictions perçues de certaines politiques, ont empêché les membres des FAC d'obtenir un logement militaire.</p>	
<p>5. Les frais de gîte n'ont généralement pas suivi les taux du marché au fil du temps, ce qui a contribué à une augmentation de la demande de logements militaires et a créé des inégalités entre les occupants et les non-occupants des FAC.</p>	<p>1. Élaborer et communiquer un plan pour rajuster annuellement les frais de gîte au niveau du marché et les harmoniser avec les politiques du programme et du gouvernement fédéral.</p>
<p>6. L'ALFC a rationalisé efficacement son portefeuille de logements; toutefois, il existe actuellement une pénurie de logements en raison des nouvelles exigences ministérielles en matière de logement qui nécessitent un nombre accru d'ULR.</p>	

Annexe A : Constatations et recommandations



CONSTATATION CLÉ

RECOMMANDATION



EFFICIENCE

7. Le Programme de logements militaires a du mal à atteindre ses objectifs en raison d'un décalage continu entre sa portée et son profil de financement.

2. Examiner la portée du programme et le profil de financement pour en assurer l'harmonisation.

8. D'autres options de livraison pour une meilleure efficacité et durabilité ont été explorées, bien que le Programme de logements militaires n'ait pas de plans adéquats pour tirer profit de ces options.

9. L'ALFC a fait preuve d'une bonne planification des activités et d'une bonne gestion des risques, tout en perfectionnant sa main-d'œuvre afin d'optimiser l'exécution du programme.

10. La structure de gouvernance est bien conçue et efficace pour assurer la surveillance et l'orientation du Programme de logements militaires, bien qu'il y ait des points à améliorer dans la pratique.

3. Examiner la mise en œuvre du Conseil du logement et du GTCL pour s'assurer que ces organismes fournissent des conseils stratégiques en temps opportun à l'équipe du Programme de logements militaires.

11. Les pouvoirs, rôles et responsabilités ne sont pas entièrement définis entre le programme et les principaux intervenants, bien que des efforts soient en cours pour clarifier et réduire au minimum les lacunes et les chevauchements.

12. L'indépendance et les pouvoirs qui accompagnent le statut d'organisme de service spécial de l'ALFC n'ont pas été pleinement acceptés au niveau de l'entreprise et par certains N1.

4. Communiquer les termes de l'OSS pour assurer sa pertinence et renforcer les pouvoirs pertinents.

MESURE DU RENDEMENT

13. Il y a une possibilité d'amélioration en ce qui concerne la mesure du rendement du programme afin de mieux appuyer la prise de décisions éclairées.

5. Comblen les lacunes en matière de données pour mieux suivre et rendre compte de la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des membres des FAC et se positionne pour répondre à la croissance future des FAC.

Annexe B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation du SMA(Svcs Ex)



1. Élaborer et communiquer un plan pour rajuster annuellement les frais de gîte au niveau du marché et les harmoniser avec les politiques du programme et du gouvernement fédéral.

Mesures de la direction

Mesure 1.1 : L'élaboration par l'ALFC d'un plan de rajustement annuel des frais de gîte, aux niveaux du marché afin de les harmoniser avec les politiques du programme et du gouvernement fédéral, dépend du soutien de la haute direction du MDN. L'ALFC développera un plan pour rajuster annuellement les frais de gîte aux niveaux du marché et les harmoniser avec les politiques du programme et du gouvernement fédéral. Le plan sera présenté à la haute direction du MDN pour approbation. Le plan analysera et expliquera la nécessité de moderniser le programme des frais de gîte à la lumière des changements apportés à la politique du gouvernement du Canada (évaluateur tiers par rapport à la SCHL) et proposera des moyens de combler les lacunes évaluées tout en tenant compte de l'impact des récents changements sur le marché du logement locatif.

Résultats attendus : Plan de rajustement annuel des frais de gîte et compte rendu de décision pour indiquer le soutien de la haute direction du MDN.

BPR : ALFC **Date cible :** 1^{er} juillet 2022

Mesure 1.2 : Après avoir obtenu le soutien de la haute direction du MDN, l'ALFC élaborera un plan de mise en œuvre pour rajuster les frais de gîte aux niveaux du marché.

Résultat attendu : Finaliser la mise en œuvre du plan

BPR : ALFC **Date cible :** Le plan doit être achevé le 1^{er} juillet 2023 (12 mois après l'obtention du soutien de la haute direction du MDN)

Recommandation du SMA(Svcs Ex)



3. Examiner la portée du programme et le profil de financement pour en assurer l'harmonisation.

Mesures de la direction

Mesure 2.1 : L'ALFC élaborera un plan directeur d'investissement pour le profil de financement récemment approuvé de 40 millions de dollars du crédit 5 sur 10 ans pour examen et approbation par le CL. Cela permettra la livraison d'une portée partielle du programme.

Résultat attendu : Plan directeur d'investissement et compte rendu des discussions du CL

BPR : ALFC **Date cible :** CL de l'automne 2021 (31 décembre 2021 : date exacte à confirmer).

Mesure 2.2 : L'ALFC cherchera à obtenir 60 millions de dollars du crédit 5 par année pendant 10 ans afin de traiter sa pression financière pour équilibrer la portée du programme. L'ALFC déterminera les risques associés au programme de logement par le biais du processus de planification des activités ministérielles.

Résultat attendu : Plan d'activités 2022-23

BPR : ALFC **Date cible :** Été 2022

Annexe B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation du SMA(Svcs Ex)



3. Examiner de la mise en œuvre du Conseil du logement et du GTCL pour s'assurer que ces organismes fournissent des conseils stratégiques en temps opportun à l'équipe du Programme de logements militaires.

Mesures la direction

Mesure 3.1 : Afin de s'assurer que toutes les réunions traitent des mesures opportunes à prendre et reflètent une représentation raisonnable de tous les types de logements, le GTCL et le Secrétariat du CL élaboreront des comptes rendus de discussion/décision (CRD) avec des mesures de suivi et des BPR d'action clairs et effectueront un suivi régulier jusqu'à ce que le point soit résolu. L'ordre du jour des réunions tiendra compte de l'inclusion de tous les types de logements en fonction des exigences et de la priorité des sujets de discussion que les coprésidents exigent à chaque réunion.

Résultats attendus : Les CRD des 2 réunions du CL et des 2 réunions du GTCL (4 au total) devraient démontrer un changement durable à la date cible.

a) Les CRD des réunions du CL et du GTCL indiquant les mesures de suivi et les BPR.

b) L'ordre du jour ou les CRD des réunions du CL et du GTCL indiquant la représentation des types de logements.

BPR : Chef du personnel militaire (CPM) **BC :** SMA(IE) **Date cible :** Juillet 2023 (un compte rendu d'une page sera fourni d'ici juillet 2022)

Mesure 3.2 : Afin de régler la question de la fréquence des réunions et de la présence de délégués appropriés aux réunions, le GTCL et le Secrétariat du CL coordonneront un examen du mandat décrivant la fréquence des réunions, afin de déterminer la fréquence requise des réunions et de s'assurer que les membres appropriés sont inscrits pour chaque organisation membre. Tous les délégués participant aux réunions devront avoir une connaissance suffisante des questions et des capacités de prise de décision pour être efficaces lors de la réunion à laquelle ils participent au nom du membre.

Résultat attendu : Un CRD de la réunion, abordant l'examen du mandat concernant les sujets de la fréquence des réunions et des délégués présents, sera fourni.

BPR : CPM **BC :** SMA(IE) **Date cible :** Juillet 2022

Recommandation du SMA(Svcs Ex)



4. Communiquer les termes de l'OSS pour assurer sa pertinence et renforcer les pouvoirs pertinents.

Mesure de la direction

Mesure 4.1 : Effectuer une mise à jour administrative interne au département de la charte d'OSS de l'ALFC et maintenir sa pertinence sur un cycle de 5 ans.

Résultat attendu : Charte d'Organisme de service spécial de l'ALFC révisée avec tableau des pouvoirs mis à jour.

BPR : ALFC **BC :** SMA(IE) **Date cible :** Printemps 2023

Annexe B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation du SMA(Svcs Ex)



5. Comblen les lacunes en matière de données pour mieux suivre et rendre compte de la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des membres des FAC et se positionne pour répondre à la croissance future des FAC.

Mesures de la direction

Mesure 5.1 : Afin de s'assurer que le programme de logement résidentiel du MDN est positionné pour répondre aux exigences de la croissance future des FAC, la collecte de données à travers la mesure du rendement sera mise en œuvre. Ce processus se fera par étapes en mettant d'abord à jour la DOAD 5024-0 de la *politique sur le logement du MDN* afin d'établir une nouvelle autorité et de clarifier les rôles des divers intervenants chargés de déterminer les exigences en matière de logement résidentiel du MDN. En outre, l'amélioration des processus d'identification et d'approbation de ces exigences et un suivi sur le processus de rapport permettront de combler les vides et de déterminer dans quelle mesure le programme répond aux exigences en matière de logement résidentiel des FAC. On s'attend à ce que l'ensemble du processus dure plusieurs années.

Résultats attendus : Pour montrer les progrès vers la réalisation globale de cet objectif, les étapes intermédiaires seront franchies comme suit :

- a) Le CPM fournira une copie de l'ébauche de la politique montrant l'intention d'établir une nouvelle autorité pour le CPM ainsi que de définir les rôles des divers intervenants responsables de l'identification et de l'approbation des exigences en matière de logement résidentiel du MDN (en ce qui concerne les changements de personnel et d'établissement);
- b) Jusqu'à ce qu'un processus soit élaboré, le Secrétariat du CL fournira un CRD des réunions au cours desquelles les exigences du MDN en matière de logement résidentiel sont présentées.

BPR : CPM **BC :** SMA(IE) **Date cible :** Juillet 2023 (un compte rendu d'une page sera fourni d'ici juillet 2022).

Mesure 5.2 : Dans le cadre de ses principes de gestion, l'ALFC fournit des logements résidentiels et des services de logement adéquats. Un cadre sera élaboré pour déterminer dans quelle mesure les logements résidentiels sont convenables et sera l'un des nombreux facteurs utilisés pour appuyer la planification et la prise de décisions à long terme.

Résultats attendus :

- a) Élaboration d'un cadre de convenance pour les logements résidentiels du MDN. Les intervenants internes seront engagés pour déterminer les objectifs, fixer les cibles et élaborer les plans nécessaires pour les atteindre (notamment les activités de collecte de données et de production de rapports, au besoin).
- b) L'ALFC fournira les comptes rendus des réunions au cours desquelles le cadre de convenance sera présenté.

BPR : ALFC **BC :** SMA(IE) **Date cible :** Le cadre de convenance devant être approuvé par le comité de gestion de l'ALFC au plus tard le 31 mars 2022.

ANNEXE C : ÉVALUATION DE LA PORTÉE

Contexte

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme de logements militaires, menée au cours de l'AF 2020-2021 par le SMA(Svcs Ex), conformément à la [Politique sur les résultats](#) du SCT de 2016 et en tant que composante du plan d'évaluation ministériel quinquennal. L'évaluation porte sur la pertinence, l'efficacité (rendement) et l'efficience (notamment la conception et la prestation) du Programme de logements militaires sur une période de cinq ans, soit de l'AF 2015-2016 à l'AF 2019-2020.

Le Programme de logements militaires n'a pas encore été évalué en vertu de la *Politique sur les résultats* du SCT; toutefois, un [Audit du logement des Forces armées canadiennes](#) a été publiée par le BVG à l'automne 2015. L'audit a permis de constater que :

- le MDN n'a pas clairement défini ses exigences opérationnelles en matière de logement ni envisagé comment le marché privé du logement pourrait répondre aux besoins des membres des FAC.
- le MDN n'avait pas de plans adéquats et approuvés qui déterminent le travail, la durée et les ressources nécessaires pour répondre à ces exigences.

Les constatations de cet audit, ainsi que d'autres audits et examens pertinents, ont été pris en compte dans la réalisation de cette évaluation.

Portée

La portée de l'évaluation est axée sur le résultat intermédiaire 1 du modèle logique du programme ([voir l'annexe E](#)) et évalue dans quelle mesure « le portefeuille de logements résidentiels répond aux exigences du MDN et des FAC, comble les lacunes des marchés du secteur privé et répond aux besoins évolutifs des occupants (c'est-à-dire les membres des FAC et leurs familles) ».

L'évaluation est centrée sur la mesure dans laquelle le portefeuille de logements résidentiels militaires et ses plans à long terme sont :

- stratégiquement harmonisés avec la bonne combinaison d'options de logement pour les FAC et leurs membres tout en tenant compte des marchés résidentiels privés;
- durables et ont un impact maximal sur les membres des FAC et leurs familles.

La portée de l'évaluation a été définie en consultation avec le comité consultatif d'évaluation et intègre les directives du PD de l'ALFC.

Les domaines qui n'étaient pas couverts par l'évaluation comprenaient l'entretien, les réparations et les services de logement pour les occupants.



Maison unifamiliale nouvellement construite à la BFC de Trenton en 2019
Source : ALFC

ANNEXE D – APPROCHE, MÉTHODE ET LIMITATIONS DE L'ÉVALUATION

Approche de l'évaluation

L'évaluation a utilisé une approche de recherche à méthodes mixtes, englobant plusieurs lignes de méthodes de recherche qualitatives et quantitatives pour garantir la fiabilité, l'exactitude et la validité des informations et des données, et permettant la triangulation et la contextualisation des données pour soutenir les principales constatations et recommandations.

Méthodes de collecte des données

Examen des documents	L'équipe d'évaluation a examiné plus de 130 documents et ouvrages relatifs au programme, notamment les modèles de prestation de services internationaux en matière de logement militaire.
Examen des données administratives et financières	Les données et les dossiers sur les finances, les RH et les programmes liés au logement provenant des systèmes de gestion de l'information, des bases de données et des feuilles de calcul produites localement ont été analysés.
Analyse des données d'enquête existantes	Pour réduire le fardeau de réponse, l'évaluation a exploité les données pertinentes d'une enquête existante commandée par l'ALFC et réalisée par une tierce partie externe (Environics). Cette enquête a permis de connaître les perspectives et les expériences des occupants des FAC et de leurs familles en matière de logement militaire. Les résultats d'une enquête menée par le Directeur général – Recherche et analyse du personnel militaire et commandée par le SBMFC sur l'expérience de réinstallation des membres des FAC et de leurs familles ont également été consultés.
Entrevues avec des informateurs clés	L'équipe d'évaluation a mené 17 entrevues auprès d'intervenants clés du programme, notamment ceux qui jouent un rôle de leadership clé. Les personnes interrogées représentaient divers organismes, niveaux, perspectives et opinions afin d'assurer une collecte équilibrée des données.
Groupes de discussion	Huit groupes de discussion ont été organisés avec un échantillon des représentants et gestionnaires du service à la clientèle de l'ALFC ainsi que d'autres employés de l'ALFC. Certains participants aux groupes de discussion avaient également de l'expérience en tant qu'occupants de logements militaires et ont fourni leurs points de vue dans ce domaine. Au total, il y a eu 19 participants provenant de 12 sites de logement résidentiel dans les trois régions.

Limitations de l'évaluation

Les limitations ci-après indiquées ont été déterminées à l'étape d'exécution de l'évaluation :

Limitation

Les visites sur place n'ont pas été effectuées en raison des restrictions liées à la COVID-19.

Des rapports d'analyse de marché récents ne sont pas disponibles pour certains sites de logements résidentiels.

Mesure d'atténuation

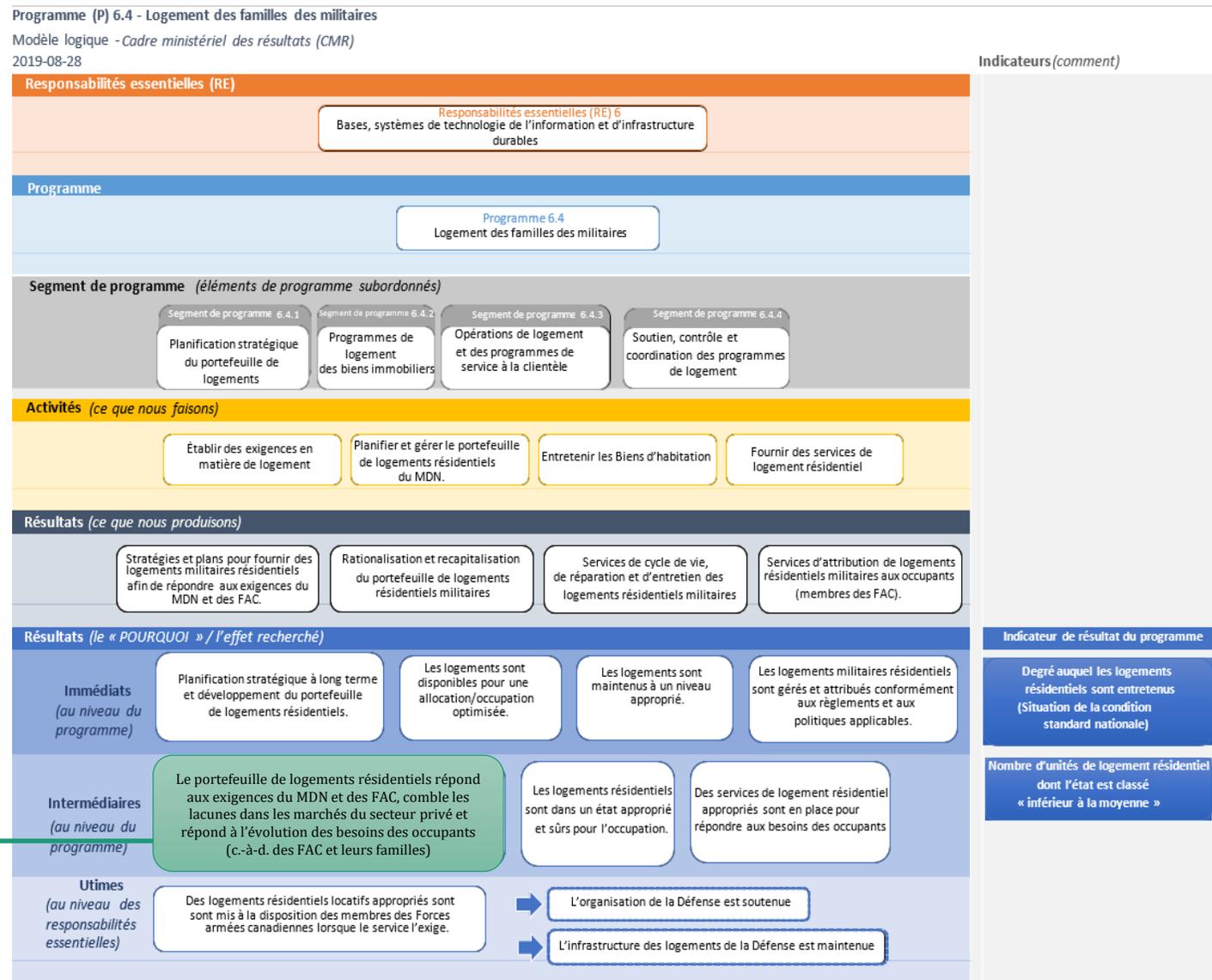
L'impossibilité d'effectuer des visites sur place signifie que l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'effectuer des évaluations en personne des ULR. Par conséquent, l'évaluation s'est appuyée sur d'autres sources de données dans ce domaine, notamment des groupes de discussion virtuels, des plans stratégiques de site et des cartes des sites de logements résidentiels.

Les données ont été analysées dans la mesure du possible compte tenu des limitations des données disponibles et des contraintes de capacité de l'évaluation. Certains sites n'ont pas fait l'objet d'un rapport d'analyse de marché depuis 2006. En l'absence de rapports d'analyse de marché récents, il est difficile de savoir quelles informations récentes sur le marché ont été utilisées pour l'élaboration du plan d'investissement de l'ALFC pour répondre aux besoins opérationnels et de logement des FAC. En outre, on ne sait pas dans quelle mesure les lacunes du marché existent et comment elles sont comblées par le programme. Dans la mesure du possible, les données fournies par l'ALFC ont été complétées par des informations sur le marché du logement provenant d'autres sources de données fiables, notamment les rapports sur le marché locatif de la SCHL.

Annexe E : Modèle logique

Résultat intermédiaire évalué par l'évaluation

« Le portefeuille de logements résidentiels répond aux exigences du MDN et des FAC, comble les lacunes dans les marchés du secteur privé et répond à l'évolution des besoins des occupants (c.-à-d. des FAC et leurs familles) »



ANNEXE F : EXAMEN DES MODÈLES DE PRESTATION INTERNATIONAUX

Rendement global des approches internationales en matière de privatisation

Pour faire face à la détérioration des conditions de logement militaire, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie se sont orientés vers l'utilisation d'investissements du secteur privé à divers degrés, tandis que le Canada est resté largement financé par le gouvernement. Jusqu'à présent, le Canada a exploré, mais n'a pas avancé vers un modèle plus privatisé.

Le ministère de la Défense du Royaume-Uni

Malgré l'évolution vers un modèle plus privatisé, l'état du portefeuille de logements du Royaume-Uni ne s'est sensiblement pas amélioré, en raison du maintien de la fonction de gestion des biens et des actifs par le ministère de la Défense, et les fonds reçus de la vente d'unités de logement en 1996 qui n'ont pas été réinvestis dans le portefeuille de logements. En 2016, un rapport a révélé que le ministère de la Défense et son contractant « décevaient gravement les familles des militaires en leur fournissant des logements de mauvaise qualité ». Le rapport a révélé que la satisfaction des clients a chuté de manière considérable, car certaines familles se sont retrouvées sans produits de première nécessité tels que le chauffage, l'eau chaude et les installations de cuisine. Dans une mise à jour de 2017 au Bureau national de vérification, le Ministère s'est engagé à améliorer les conditions de logement en tenant son entrepreneur responsable et en n'attribuant que des maisons conformes à sa « norme de logement décent ». Au cours de l'AF 2019-2020, 97 % des propriétés avaient atteint cette note minimale.

Logement de famille de service dans le Buckinghamshire (MOD/Crown Copyright) Source : [Site Web du gouvernement britannique](#)



Département de la Défense des États-Unis (DoD)

Avec l'introduction de l'initiative de privatisation des logements militaires en 1996, les États-Unis ont transféré au secteur privé la responsabilité de la propriété, de l'entretien et de l'exploitation des logements militaires. Les États-Unis versent à leurs militaires une allocation de base pour le logement dans des établissements privés. L'objectif de l'initiative, selon un rapport financier 2019 du DoD, était de gagner en efficacité « pour construire et rénover les logements militaires plus rapidement et à moindre coût ». Bien que le programme ait atteint son objectif d'efficacité, le gouvernement ne contribuant qu'à hauteur de 10 % du montant total investi dans le portefeuille, une enquête menée en 2019 par le Military Family Advisory Network (Réseau consultatif des familles des militaires) a révélé que plus de la moitié (56 %) des personnes interrogées avaient eu une expérience négative avec les logements militaires privatisés. Les familles ont déclaré vivre dans des conditions de logement dangereuses et être exposées à divers dangers pour la santé, notamment le plomb, les moisissures et les parasites. En réaction à ces préoccupations, le Government Accountability Office a publié un rapport en mars 2020 recommandant que le DoD améliore la surveillance des conditions de logement, ce à quoi le DoD s'est engagé à répondre aux problèmes dans ce domaine.



Des maisons à Bennett Shores East, une communauté de logements militaires sur la base à la station navale de Mayport, Fla, le 18 mars 2019. Photo par : Navy Petty Officer 2nd Class Anderson W. Branch Source : [DoD Site Web du gouvernement](#)

Defence Housing Australia

En 1987, le modèle de fourniture de logements militaires australiens a été transformé en une entreprise commerciale gouvernementale sous le nom de Defence Housing Australia (DHA), ce qui lui permet de fonctionner comme une organisation commerciale et de fournir des retours financiers au Commonwealth. Le DHA s'autofinance par le biais d'une structure de vente et de cession-bail dans laquelle le DHA conçoit, planifie et construit de nouvelles maisons/communautés et les vend à des investisseurs privés avec un contrat de cession-bail. Le DHA fournit également tous les services de gestion immobilière, notamment les réparations et l'entretien. Le modèle de prestation australien est considéré comme un succès, avec une satisfaction élevée des locataires et un portefeuille de logements en bon état. Au cours des deux dernières décennies, le DHA a reversé près de 2 milliards de dollars de dividendes au Commonwealth, avec 24,5 millions de dollars de dividendes versés au cours de l'AF 2018-2019.

Développement AE2 comprenant un mélange de maisons en rangée et de maisons situées dans la banlieue de Sydney, à Ermington. Source : [Site Web Logement de défense Australie](#)

