



Environnement
Canada

Environment
Canada



Vérification de la gestion des immobilisations

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Juin 2014

Canada 

Dates importantes

Date de la première conférence (note de service de lancement)	Février 2012
Plan de vérification envoyé à la direction	Janvier 2013
Fin du travail sur le terrain	Septembre 2013
Rapport de vérification envoyé à la direction	Mars 2014
Réception de la réponse de la direction	Mars 2014
Approbation de l'avant-dernière ébauche du rapport par le dirigeant de la vérification	Mars 2014
Recommandation par le comité de la vérification	Mars 2014
Date d'approbation du sous-ministre	Juin 2014

Liste des acronymes

EC	Environnement Canada
GCVA	Gestion du cycle de vie des actifs (également un module du système financier)
Merlin	Système financier actuel d'EC
SAP	Système financier prévu d'EC

Remerciements

L'équipe de vérification, formée d'un consultant indépendant, David Saunders, et de Kenneth Gourlaye, sous la direction de Stella Line Cousineau, désire remercier tous ceux qui ont contribué à ce projet, notamment les employés qui ont partagé leurs idées et observations dans le cadre de cette vérification.

Contrôle des versions

Date : 21 mars 2014

Nom du fichier : B.2.34 Vérification de la gestion des immobilisations

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	iii
1 Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectifs et portée	2
1.3 Déclaration de conformité	4
2 OBSERVATIONS.....	4
2.1 Cadre de gouvernance ou de gestion.....	4
2.2 Processus de gestion du cycle de vie.....	5
2.3 Système de gestion des biens.....	13
3 Recommandations :	14
4 Conclusion	15
Annexe 1 Méthodologie de la vérification	17
Annexe 2 Critères de vérification.....	18
Annexe 3 Recommandations du rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2008 en matière d'immobilisations.....	20
Annexe 4 Vérification des systèmes en cours d'élaboration relative au système de Gestion du cycle de vie des actifs – Leçons retenues	22

SOMMAIRE

La présente vérification est effectuée dans le cadre du Plan ministériel de vérification axé sur le risque de 2012 approuvé par le sous-ministre, d'après la recommandation du Comité consultatif externe de vérification. L'exercice visait à déterminer si les immobilisations d'Environnement Canada sont gérées de telle sorte à soutenir la réalisation efficiente et efficace des objectifs et des résultats stratégiques du Ministère au fil du temps.

La vérification a permis de constater de bonnes pratiques en matière de gestion du cycle de vie des immobilisations pour ce qui est des biens immobiliers gérés de façon centralisée et du parc de véhicules. Toutefois, le cadre de gouvernance pour la gestion d'autres biens présente des possibilités d'améliorations dans les domaines relatifs aux rôles et aux responsabilités.

La vérification a également révélé que si le rendement opérationnel de chacun des biens est, en général, adéquat et que les décisions liées à ces biens sont éclairées, les renseignements clés permettant la prise de décision à l'échelle du Ministère sont, pour leur part, inappropriés dans certains domaines et peuvent présenter un risque de décisions non optimales de la part du Ministère en matière d'investissement de capitaux.

De plus, si certains de ces problèmes ont été partiellement atténués par différents aspects du processus de planification intégrée des investissements, des améliorations de l'outil servant à consolider les demandes d'investissement permettraient de renforcer le processus. Par ailleurs, le récent dénombrement et la mise en œuvre partielle du module de Gestion du cycle de vie des actifs (GCVA) ont contribué aux progrès du Ministère dans des domaines précis.

Pour donner suite aux conclusions décrites dans ce rapport, nous présentons les trois recommandations suivantes.

Recommandation 1

La Direction générale des services ministériels, en concertation avec les directions générales qui gèrent les immobilisations, devrait élaborer et mettre en œuvre un cadre complet dont des politiques, définissant de façon officielle à qui incombe la responsabilité de la gestion du cycle de vie des immobilisations, y compris une meilleure définition des rôles et responsabilités pour les principales fonctions de gestion du cycle de vie.

Recommandation 2

La Direction générale des services ministériels, en concertation avec les directions générales qui gèrent les immobilisations mieux définir les renseignements clés requis pour la gestion des immobilisations tout au long de leur cycle de vie, notamment l'identification des données clés relatives au rendement et aux coûts. Le système d'information doit être renforcé afin de lui permettre de recueillir les renseignements requis et de produire les principaux rapports nécessaires.

Recommandation 3

La Direction générale des finances, en concertation avec les directions générales impliquées dans le processus de planification intégrée, devrait améliorer les outils

appuyant le processus de planification intégrée des investissements pour qu'il gagne en efficacité et incorporer des renseignements supplémentaires afin de garantir une prise de décision plus éclairée en matière d'investissements.

Réponse de la direction :

La haute direction est d'accord avec les recommandations et leurs réponses se trouvent à la section 2 du rapport.

1 INTRODUCTION

La présente vérification est effectuée dans le cadre du Plan ministériel de vérification axé sur le risque approuvé en 2012 par le sous-ministre, d'après la recommandation du Comité consultatif externe de vérification.

1.1 Contexte

Environnement Canada (EC) gère son patrimoine diversifié d'immobilisations par l'entremise d'une vaste gamme de responsabilités, d'obligations et de processus. Selon les systèmes financiers du Ministère, le coût de ces immobilisations s'élève à plus de 800 millions de dollars. La Direction générale des services ministériels, la Direction générale des sciences et de la technologie, la Direction générale de l'intendance environnementale et le Service météorologique du Canada sont les principaux gardiens des immobilisations d'Environnement Canada. Chacune de ces directions générales planifie, acquiert, exploite, entretient et aliène les immobilisations avec l'aide des directions générales habilitantes telles que la Direction générale des services ministériels et la Direction générale des finances.

En tant que ministère scientifique et fournisseur principal de renseignements météorologiques au Canada, les immobilisations d'Environnement Canada sont essentielles pour mener à bien son mandat et offrir les services essentiels à sa mission. Les immobilisations ministérielles incluent l'équipement des laboratoires scientifiques et l'équipement de terrain; les installations de biens immobiliers; les véhicules du parc automobile et les véhicules spécialisés hors route et l'infrastructure de capitaux considérable utilisée pour les réseaux de surveillance climatique, hydrologique et météorologique¹. La propriété et la responsabilité de la plupart des biens informatiques du Ministère ont été transférées à Services partagés Canada en 2012.

La Politique du Conseil du Trésor concernant la planification des investissements exige que chaque ministère soumette, au moins tous les trois ans, un plan d'immobilisations qui réponde aux besoins du ministère. Depuis six ans, Environnement Canada a recours à l'approche de la planification intégrée des investissements pour remplir cette obligation. Ce processus de planification intégrée des investissements pluriannuel est mené par le Secrétariat de la planification des investissements de la Direction générale des finances et s'applique à l'ensemble des catégories d'immobilisations. Environnement Canada a été l'un des cinq ministères pilotes dans le cadre du lancement du processus de planification des investissements par le Bureau du contrôleur général et est considéré comme un chef de file en matière de planification des investissements. Le processus annuel de planification intégrée des investissements permet d'aboutir à un plan triennal d'investissement intégré approuvé par le sous-ministre.

L'état des immobilisations d'Environnement Canada et la capacité du Ministère à en faire rapport ont été remises en cause par plusieurs rapports antérieurs, notamment l'évaluation de l'état de la préparation à la vérification concernant les états financiers d'Environnement Canada menée par Ernst and Young en 2009 et le chapitre du rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de décembre 2008

¹ Les réseaux de surveillance d'Environnement Canada comprennent les réseaux de surveillance des conditions météorologiques, de la qualité de l'air, de la qualité et de la quantité de l'eau, etc.

intitulé « La gestion des avertissements de temps violent ». Ces dernières années, à la lumière des conclusions de ces rapports, Environnement Canada a fait plusieurs demandes auprès du Conseil du Trésor en vue d'obtenir des affectations supplémentaires pour dépenses en capital afin de résoudre les problèmes relatifs aux immobilisations et aux infrastructures vieillissantes.

Un engagement de la direction émanant du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable consistait à « élaborer une analyse de rentabilisation entièrement chiffrée qui intègre une stratégie de surveillance et un plan d'investissement à long terme dans le cadre du nouveau processus intégré de planification des investissements du Conseil du Trésor ». Afin d'appuyer cette initiative, le Ministère a commencé la mise en œuvre du module GCVA dans son système financier Merlin². Le projet d'installation et de mise en œuvre de ce module a commencé en 2010. Compte tenu des investissements importants et des risques potentiels liés à la mise en œuvre de ce module, la Vérification interne a mené une vérification du système en cours d'élaboration lors de la mise en application du cycle de vie du projet. En 2010, la Vérification interne a présenté un rapport provisoire au Comité consultatif externe de vérification. Le rapport comprenait une recommandation relative à l'approbation du financement du projet. Par la suite, la décision attendue du gouvernement du Canada de faire migrer l'ensemble des systèmes financiers ministériels vers le système SAP a eu des répercussions sur la mise en œuvre du projet, et ce, avant que l'ensemble des immobilisations ne soit saisi ou que le modèle GCVA ne soit totalement déployé. Si le modèle GCVA fonctionne toujours et qu'il est utilisé pour la gestion des biens ayant été saisis dans le système, aucune nouvelle classe d'actifs n'a été entrée depuis et les travaux supplémentaires visant la mise en œuvre du projet ont été totalement interrompus. Par ailleurs, la vérification du système en cours d'élaboration n'a jamais été achevée. Compte tenu des circonstances et afin de clôturer de manière adéquate l'audit du système en cours d'élaboration relatif au module GCVA, la Vérification interne a recensé les « leçons tirées » de cette vérification et a intégré les résultats dans l'annexe 4.

À l'avenir et conformément à l'orientation du gouvernement en matière de systèmes financiers, Environnement Canada passera à la mise en œuvre du système SAP. Ce système financier qui est hébergé dans un environnement de services partagés devrait être mis en place en 2015. Environnement Canada souhaite concevoir et mettre en œuvre le module des immobilisations au sein de l'environnement SAP afin de remplacer l'actuel module GCVA.

1.2 Objectifs et portée

Objectif

Évaluer si les immobilisations d'Environnement Canada sont gérées de telle sorte à soutenir la réalisation efficace et efficiente des objectifs et des résultats stratégiques du Ministère au fil du temps.

² Merlin est le nom du système d'Oracle Financial actuellement utilisé par Environnement Canada.

Portée

La portée de la présente mission de vérification est très vaste afin d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des principales étapes du cycle de vie de la gestion des immobilisations : acquisition, utilisation, entretien et renouvellement ou aliénation. Le tableau de droite présente les décisions relatives à la portée qui ont été prises pour la présente vérification.

Portée	Pas inclus	Inclus
Asset Category		
Sciences et technologies		
Équipement lié au réseau de surveillance de SMC	<input type="checkbox"/>	
Équipement de laboratoire et de terrain	<input type="checkbox"/>	
Bien immobilier		
Portfolio des biens immobiliers gérés de manière centralisée	<input type="checkbox"/>	
Terre		<input type="checkbox"/>
Portfolio des biens immobiliers gérés par les programmes		<input type="checkbox"/>
Transport		
Flotte de véhicules de transport routier		
Flotte de véhicules de transport hors route		<input type="checkbox"/>
Logiciel et équipement de TI		
		<input type="checkbox"/>
Organisation		
Service météorologique du Canada	<input type="checkbox"/>	
Direction générale des sciences et de la technologie	<input type="checkbox"/>	
Direction générale des services ministérielles	<input type="checkbox"/>	
Direction générale de l'intendance environnementale	<input type="checkbox"/>	
Finance (planification intégrée des investissements))	<input type="checkbox"/>	
Autres directions générales		<input type="checkbox"/>

Le travail de vérification a commencé en avril 2013 et a mis l'accent principalement sur la gestion des biens existants ainsi que des biens dont on envisageait l'acquisition dans le cadre du processus de planification intégrée des investissements pour 2011-2012. L'étude sur le terrain s'est achevée en septembre 2013.

La vérification a une portée nationale, mais s'est davantage axée sur les quatre directions générales qui sont les principaux utilisateurs d'immobilisations³ :

L'évaluation a porté sur des biens appartenant à trois des quatre classes d'actifs existantes :

- sciences et technologie (regroupés en deux groupes : les actifs appuyant les réseaux de surveillance du Service météorologique du Canada et ceux utilisés pour les travaux en laboratoire et sur le terrain);
- véhicules de transport routier;
- biens immobiliers (bâtiments, travaux et infrastructures, notamment les améliorations locatives).

Nous avons spécifiquement exclu de la vérification les terrains non bâtis, les véhicules hors route, les meubles, les accessoires et les appareils puisque la gestion de ces actifs ne présente pas un risque élevé.

La quatrième classe d'actifs, les immobilisations en technologie de l'information (aussi bien matériel que logiciel) a été exclue de la vérification puisque la majeure partie du matériel a récemment été transférée à Services partagés Canada.

³ la Direction générale des services ministériels, le Service météorologique du Canada, la Direction générale des sciences et de la technologie et dans une moindre mesure la Direction générale de l'intendance environnementale.

D'un point de vue fonctionnel, la vérification a expressément exclu l'acquisition d'immobilisations ou l'établissement de rapport financier les concernant puisque ces deux fonctions font l'objet d'autres travaux d'assurance prévus.

La vérification comprend également un suivi aux recommandations liées aux immobilisations figurant dans le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2008 (annexe 3), et un examen des leçons tirées d'une précédente vérification du système en cours d'élaboration concernant la mise en œuvre du module de Gestion du cycle de vie des actifs (annexe 4). Ces deux documents ont servi de renseignements généraux pour la conduite de la présente vérification.

Les annexes 1 et 2 présentent la méthodologie de la vérification, les définitions et les critères utilisés pour évaluer la gestion des immobilisations. Les quatre critères clés résultent du Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis et de la Politique sur la gestion du matériel du Secrétariat du Conseil du Trésor.

1.3 Déclaration de conformité

La présente vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada comme l'attestent les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration.

Selon notre jugement professionnel, tout comme les preuves recueillies, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été appliquées à l'appui de l'exactitude des conclusions tirées et contenues dans le présent rapport. Les conclusions étaient basées sur une comparaison des situations qui existaient à la fin du travail sur le terrain (septembre 2013) en fonction des critères de vérification.

2 OBSERVATIONS

2.1 Cadre de gouvernance ou de gestion

La Politique sur la gestion du matériel du Secrétariat du Conseil du Trésor exige que les administrateurs généraux veillent à ce qu'un cadre de gestion du matériel⁴ définissant clairement les rôles et les responsabilités permette une répartition adéquate des tâches et garantisse que les procédures sont en place.

La vérification a permis de constater qu'Environnement Canada ne disposait pas d'un cadre de gestion du matériel complet. La vérification a révélé que si, en pratique, il est désormais clair que la Direction générale des services ministériels est l'autorité fonctionnelle pour la gestion du cycle de vie des immobilisations, cela n'avait pas toujours été le cas. Cela n'est toujours pas clairement établi dans le document de la Politique ministérielle.

Si nous n'avons pu trouver de cadre général pour les immobilisations, nous avons toutefois relevé l'existence d'un cadre complet pour la gestion des biens immobiliers. Bien que ce dernier comprenne tous les éléments essentiels et qu'il ait une portée

⁴ La gestion des immobilisations est un sous-ensemble de la gestion du matériel. Le cadre de gestion du matériel impose des exigences en matière de gestion des immobilisations et des non-immobilisations.

ministérielle, il est actuellement entièrement mis en œuvre pour les biens immobiliers gérés de manière centralisée seulement.

L'établissement des rôles et des responsabilités pour les activités principales appuyant la gestion du cycle de vie des immobilisations est une composante importante de ce cadre. La vérification a révélé que les politiques existantes d'Environnement Canada ne donnaient que peu d'orientations générales concernant les personnes à qui incombent les fonctions (p. ex. planification, utilisation, entretien, surveillance et aliénation). Les rôles d'autorité fonctionnelle, de gardien et de gestionnaire du programme figurent parmi les rôles qui ne sont pas bien définis.

Par conséquent, il existe une certaine confusion quant à qui est responsable de la conception des outils, des processus et des procédures requis pour la gestion des immobilisations. Par exemple, lorsque le Ministère a décidé de mettre en œuvre le module GCVA (Gestion du cycle de vie des actifs) pour la gestion du cycle de vie des immobilisations, l'absence de responsabilités clairement définies a été, en partie, à l'origine d'un manque de cohérence dans la mise en œuvre du système à l'échelle du Ministère.

Le manque de clarté quant à qui est responsable, dans la durée, de veiller à l'exactitude de l'inventaire des immobilisations est un autre problème. Au moment de la vérification, nous n'avons pas été en mesure de trouver une politique, une directive ou une orientation établissant à qui incombe la tenue du dénombrement ou décrivant comment et à quelle fréquence il doit être effectué.

De ce fait, on assiste à un manque d'efficacité en raison du dédoublement des efforts et de pratiques divergentes. Par ailleurs, certaines fonctions essentielles à la gestion des immobilisations telles que l'aliénation des actifs ou l'élaboration de renseignements clés n'ont pas été exécutées ou l'ont été mais de façon incohérente.

2.2 Processus de gestion du cycle de vie

Le Conseil du Trésor décrit la gestion du cycle de vie comme étant la gestion efficace et efficiente des biens, depuis l'identification des besoins jusqu'à l'aliénation des biens.

Planification

La planification de l'acquisition initiale est l'un des processus les plus importants en matière de gestion des immobilisations. L'acquisition du bien en elle-même ne fait pas partie de la portée de la présente vérification. Néanmoins, la vérification anticipait que des systèmes, des processus, des procédures et des contrôles efficaces seraient en place pour veiller à ce que les décisions d'investissement soient prises en fonction des priorités du programme, qu'ils comprendraient l'ensemble des coûts prévus tout au long du cycle de vie du bien et que les décisions d'investissement offriraient une valeur optimale pour le Ministère.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, Environnement Canada entreprend, chaque année, un exercice de planification intégrée à l'échelle du Ministère pour ses investissements en immobilisations. Cet exercice est appelé processus de planification intégrée des investissements.

La vérification a permis de constater que le processus exigeait que les décisions d'investissement et l'entretien du cycle de vie de la base d'immobilisations existante soient classés en fonction des priorités du programme. On a également recours au

processus pour prioriser les valeurs reçues dans le cadre de nouvelles acquisitions, ce qui contribue à garantir la réception de la valeur optimale. Le processus établit les niveaux du budget des immobilisations pour l'ensemble des catégories d'immobilisations et veille à ce que les ressources pour les actifs nouveaux et existants soient allouées selon les niveaux de référence ministériels existants. Au moment de la vérification, le processus annuel de planification intégrée des investissements permettait d'aboutir à un plan triennal d'investissement intégré approuvé par le sous-ministre. Le Ministère est depuis passé à un horizon de cinq ans afin de s'harmoniser avec le plan d'investissement quinquennal qui doit être soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les résultats des entrevues ont par ailleurs précisé que les directions générales des programmes utilisent le processus de planification intégrée des investissements pour la conception descendante et ascendante de leurs plans d'acquisition d'immobilisations tout en alignant ces acquisitions sur leurs objectifs et leurs priorités. Par ailleurs, les directions générales sont tenues de classer leurs demandes à l'aide d'un certain nombre de critères, l'un d'entre eux portant sur le risque lié à la non-acquisition des biens.

Les modèles utilisés afin de recueillir et de regrouper les demandes concernant les nouvelles acquisitions nécessitent que les gestionnaires alignent leur demande sur les priorités ministérielles. Toutefois, le modèle ne précise pas à quelle priorité ou à quel résultat la demande contribue et, par conséquent, ne permet pas une fonction de remise en question complète et éclairée, en particulier lorsque les demandes ont été regroupées à l'échelle du Ministère. Le processus de planification de l'investissement s'en trouverait amélioré si l'outil de planification comportait plus de renseignements concernant le résultat et la priorité relative de chaque demande d'investissement.

Au moment de la vérification, même si les chefs de catégorie de biens examinaient les propositions d'investissement, aucun examen indépendant n'avait lieu. L'intégration explicite d'un examen par les pairs indépendant dans le processus renforcerait la prise de décision en incorporant une fonction de remise en question plus significative. Depuis la vérification, les cadres supérieurs ont signalé que le Ministère avait établi un Comité directeur des sous-ministres adjoints sur les immobilisations afin de fournir des orientations stratégiques pour le processus de planification des immobilisations, d'examiner les propositions d'investissement et de s'assurer qu'elles sont alignées sur les priorités ministérielles et afin de veiller à ce que les plans d'investissement comprennent la combinaison d'investissements appropriée par catégorie d'actifs.

De plus, les chefs de catégorie de biens participent à un atelier annuel à propos de la planification des immobilisations en vue d'examiner chaque ligne du plan en termes de pertinence, de risques et de coûts.

L'équipe de vérification a également noté que la méthode actuelle de circuler le modèle et de collecter des réponses au cours du processus de planification intégrée des investissements ne constituait sans doute pas le moyen le plus efficace de recueillir cette information. Les entrevues avec les gestionnaires ont indiqué que le contrôle des versions était parfois difficile au cours du processus.

Les cadres supérieurs ont également mentionné qu'un horizon de planification à plus long terme serait utile puisque certains des actifs ont une durée de vie supérieure ou égale à 40 ans. Ils ont indiqué que le fait de disposer de renseignements à plus long terme pour la prise de décision faciliterait la planification des immobilisations dont l'acquisition ou le remplacement nécessite plusieurs années.

Dans l'ensemble, le processus actuel de planification veille à ce que les décisions d'investissement soient prises en fonction des priorités du programme et que ces décisions offrent une valeur optimale pour le Ministère. Toutefois, des améliorations au modèle servant à regrouper les exigences en matière d'investissements renforceraient encore ce processus.

Utilisation et entretien des immobilisations

Tout au long du cycle de vie d'un actif, l'état et le rendement opérationnel global de celui-ci sont évalués de manière régulière et systématique en vue de déterminer sa fonctionnalité, l'étendue et la nature de son utilisation et son rendement d'un point de vue physique et financier.

La présente vérification porte sur trois des quatre principales catégories d'immobilisations qu'Environnement Canada exploite, utilise et entretient afin de remplir son mandat – Biens immobiliers, biens de transport (véhicules légers) et biens des Sciences et technologies qui comprennent les actifs appartenant au Service météorologique du Canada (principalement les actifs servant à la surveillance hydrologique et atmosphérique) et à Sciences et technologies.

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater que les renseignements clés relatifs au rendement et aux coûts qui sont nécessaires à la prise de décision opérationnelle étaient, en général, disponibles pour les biens immobiliers gérés de manière centralisée et pour le parc de véhicules. Toutefois, ces renseignements ne sont pas aussi aisément disponibles pour la plupart des biens de Sciences et technologies et pour les biens immobiliers gérés par les secteurs de programme. Par ailleurs, si la vérification du commissaire à l'environnement et au développement durable recommandait que le Ministère développe la capacité à prendre en compte l'intégralité du coût du cycle de vie des actifs lors des prises de décision d'investissement, le Ministère n'a toujours pas défini ce que l'intégralité du coût du cycle de vie représentait pour les différentes classes d'actif. De plus, dans les cas où les renseignements relatifs au coût existent, ils ne sont généralement pas aisément disponibles aux fins d'analyse.

La vérification a permis de conclure que les renseignements sont disponibles en vue de gérer les immobilisations au cours de leur exploitation sont inadéquats dans certains domaines. Cela peut présenter le risque que le Ministère prenne des décisions de gestion du cycle de vie non optimales lorsqu'il s'agit de réparer ou de remplacer un équipement, de définir si un type de bien est aussi bon que d'autres actifs de sa catégorie ou de savoir si de nouveaux biens comportant des capacités supplémentaires sont nécessaires afin de satisfaire la demande attendue. Des renseignements insuffisants pour la prise de décision peuvent également entraîner des niveaux de risque supérieurs, comme, par exemple, lorsque la défaillance de biens appuyant des services essentiels provoque une interruption de ces services.

Les paragraphes suivants décrivent brièvement les actifs de chaque groupe de biens ainsi que les constatations relatives à leur exploitation et à leur entretien.

Biens immobiliers

Le Ministère dispose de biens immobiliers uniques sous forme de « locaux à usage particulier » tels que des laboratoires ou des installations informatiques. Environ 65 % des sites immobiliers d'Environnement Canada sont constitués de stations de

surveillance de l'air, du climat et de l'eau réparties dans toutes les régions du pays. Le Ministère gère et exploite également des instituts de recherche et des habitats fauniques. Ces biens immobiliers servent à réaliser des études du milieu, à développer des technologies et à protéger la faune essentielle.

Notre vérification a porté sur 17 des sites les plus complexes gérés de manière centralisée par la Division de la gestion des biens de la Direction générale des services ministériels. Ils représentent près de 70 % de la valeur de remplacement totale de l'ensemble des biens immobiliers d'Environnement Canada. Leur taille varie de 56 212 m² (Centre canadien des eaux intérieures) et 20 340 m² (335, chemin River à Ottawa) à 149 m² pour une maison de ferme patrimoniale à Qualicum (Colombie-Britannique). La plupart de ces sites disposent de laboratoires, d'entrepôts, de bureaux et d'espaces communs.

La vérification a révélé que l'ensemble des coûts d'exploitation, d'entretien et d'amélioration des immobilisations est saisi pour chacun de ces 17 bâtiments ou sites. Seul le paiement en remplacement d'impôts n'est pas saisi directement. Toutefois, la Division de la gestion des biens tient à jour le registre du paiement en remplacement d'impôts pour l'ensemble des propriétés d'Environnement Canada et peut donc facilement déterminer le coût intégral d'exploitation de ces sites.

La vérification a également permis d'observer que l'information sur le rendement conservée par la Division de la gestion des biens pour ces sites comprenait, par exemple, le taux de réinvestissement, l'utilisation du site, les taux d'occupation, l'efficacité énergétique ainsi que l'intensité des émissions de gaz à effet de serre. Elle utilise également l'Indice de l'état des installations (l'Indice) afin d'évaluer l'état de ses bâtiments. L'Indice fournit une information fondée sur des données probantes qui vient alimenter le taux annuel de réinvestissement, ce qui permet d'éviter le report des lacunes en matière d'entretien. Afin de garantir que l'Indice de l'état des installations reflète véritablement l'état des installations, le cadre des biens immobiliers exige que la Division de la gestion des biens obtienne des rapports indépendants sur l'état des immeubles de la part de spécialistes externes. Ce cadre recommande que ces rapports soient établis tous les cinq ans afin de garantir que les décisions d'investissement sont en bonne voie et priorisées de manière efficace. Les résultats du dernier rapport indépendant sur l'état des immeubles réalisé en juin 2013 ont été communiqués à la haute direction.

Dans l'ensemble, la vérification a permis de conclure que l'information concernant le rendement et l'état des biens immobiliers gérés de manière centralisée était disponible. Cependant, l'équipe de vérification n'a pas été en mesure de définir si c'était le cas pour le reste des biens immobiliers gérés par les secteurs de programme étant donné qu'il s'est avéré difficile de trouver les informations de base permettant de localiser le gestionnaire de propriétés spécifiques (se reporter à la rubrique Rôles et responsabilités de la section 2.1).

Biens de transport

Au 31 mars 2013, Environnement Canada possède 737 véhicules légers. Les véhicules légers comprennent les voitures à passagers, les fourgonnettes et les camions légers qui sont conformes au Guide de commande des véhicules automobiles du gouvernement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

La politique sur la gestion écologique du parc automobile d'Environnement Canada stipule clairement que le « *personnel du programme doit veiller à ce que les véhicules soient en bon état de fonctionnement* ». Il s'agit notamment de s'assurer que les véhicules sont entretenus régulièrement conformément aux spécifications des constructeurs et sont soumis à des essais de contrôle des émissions lorsqu'il existe des installations d'essai.

Les frais de carburant et d'entretien des véhicules légers sont tous saisis sur les cartes de crédit assignées aux véhicules. Les données relatives à l'entretien et au carburant de chaque véhicule sont compilées électroniquement à partir de la carte de crédit assignée au véhicule dans une base de données hôte appelée ARI. Environnement Canada est le propriétaire des données saisies dans ce système et le gestionnaire national du parc automobile peut accéder aux données de l'ensemble du parc ou des véhicules individuels. On peut utiliser ARI pour extraire des listes de données ainsi que l'information sur le rendement connexe.

La politique sur la gestion écologique du parc automobile établit également une liste des indicateurs de rendement permettant de mesurer les objectifs de gestion d'Environnement Canada en ce qui concerne les véhicules et les conducteurs. Une attention toute particulière est accordée aux mesures environnementales telles que la consommation de carburant et l'utilisation de carburants de remplacement.

Dans l'ensemble, la vérification a permis de conclure qu'Environnement Canada saisissait les renseignements requis afin de gérer de manière adéquate ses biens de transport. Par ailleurs, la récente consolidation du parc automobile entreprise par la Direction générale des services ministériels a contribué à l'optimisation de la gestion du parc automobile du Ministère.

Biens scientifiques et techniques

Il existe plus de 6 000 éléments dans cette catégorie d'immobilisations qui comprend aussi bien les actifs de Sciences et technologies que ceux du Service météorologique du Canada. Les biens possédés par la Direction générale des sciences et de la technologie se divisent en deux groupes. Le premier groupe est constitué de l'équipement scientifique permettant de produire des données (instruments d'analyse de laboratoire ou de terrain) ou appuyant directement la production de données (p. ex. équipement pour l'entreposage et le prélèvement d'échantillons, refroidisseurs à pompe). Le deuxième groupe ne permet pas de produire des données ou de soutenir leur production, mais n'en est pas moins nécessaire pour les travaux scientifiques (p. ex. tours, fraiseuses, matériel audiovisuel, vilebrequins à glace, systèmes GPS et générateurs).

Nous avons concentré nos efforts de vérification sur un échantillon du premier groupe de biens et plus particulièrement, sur les instruments permettant de produire des données, dont le prix est élevé. Cela comprend des articles tels que des spectromètres de masse spécialisés, des chromatographes en phase gazeuse et des instruments similaires dont les prix unitaires s'échelonnent généralement de 100 000 \$ à 700 000 \$. Nous avons visité des laboratoires à Ottawa et Burlington afin de déterminer comment ces instruments étaient exploités, utilisés et entretenus.

Les instruments que nous avons décidé d'examiner étaient tous manipulés par des scientifiques et des technologues de laboratoire lors de nos visites. La vérification a

révélé que l'utilisation et le fonctionnement des instruments complexes, hautement perfectionnés faisaient généralement l'objet d'un document particulier indiquant l'ensemble des étapes et des facteurs nécessaires afin de garantir la validité et la fiabilité des résultats d'analyse.

La vérification a également permis de constater que, dans la pratique, à la différence de biens immobiliers tels que les bâtiments, les instruments scientifiques sont entretenus de façon continue et que des contrôles de leur performance sont effectués à chaque utilisation de l'instrument. Ces instruments fournissent à l'opérateur des données, de façon continue, sur le contrôle de la qualité qui lui permettent de surveiller la qualité des tâches effectuées. Hormis les données qui sont compilées de façon continue par le scientifique ou technologue qui manipule l'équipement, aucune information sur le rendement n'est conservée pour ce type de bien. Nous avons observé que les gardiens des biens savaient généralement si tel bien précis fonctionnait adéquatement et combien coûtait son entretien. Nous avons également constaté que ni les coûts ni l'information sur le rendement concernant ces biens n'étaient présentés sous forme de comparaison par rapport à d'autres biens de la même catégorie.

Les résultats des entretiens avec les représentants des Sciences et technologies ont permis de préciser également que s'il n'existait pas de système d'information de gestion permettant de suivre les frais d'entretien et de réparation individuels de chaque équipement, l'information était disponible et faisait l'objet d'un suivi au niveau du gestionnaire de section ou du chef d'unité. De plus, dans certains laboratoires, le Comité de gestion du site ou du laboratoire examine, au moins annuellement, les rapports de non-conformité concernant les problèmes d'instrumentation. Le cas échéant, les augmentations des coûts des équipements individuels font alors l'objet de discussion afin de définir les mesures appropriées.

Ainsi, si l'information relative aux coûts et au rendement est à la disposition du technicien afin qu'il puisse prendre des décisions concernant le fonctionnement ou l'entretien, elle n'est pas aisément accessible à des fins de planification générale à un niveau consolidé.

Biens du Service météorologique du Canada

Les réseaux de surveillance atmosphérique et hydrologique constituent les principales immobilisations du Service météorologique du Canada. Nous avons concentré nos efforts de vérification sur le réseau national de radars canadiens (réseau météorologique) et sur les réseaux marins.

Le **réseau météorologique** est composé de 30 stations radars – 28 appartiennent à Environnement Canada et 2 au ministère de la Défense nationale. Parmi les 28 stations radars appartenant à Environnement Canada, 27 sont exploitées par la Direction de la surveillance météorologique et environnementale du Service météorologique du Canada. La 28^e station radar est une station de recherche située à King City en Ontario qui est exploitée et entretenue par la Direction générale des services ministériels.

Les résultats de l'examen de la documentation ont permis de montrer que la fonction d'entretien du Service météorologique du Canada est effectuée au moyen de protocoles de mesures correctives et d'entretiens préventifs. L'ensemble des stations radars fait l'objet d'une surveillance électronique permanente. La plupart des défaillances ne résultent pas de dégradations progressives de leurs performances, mais surviennent d'une manière soudaine. Si une anomalie survient dans une station radar, elle est

immédiatement détectée électroniquement et le Bureau national de surveillance a connaissance de la situation.

Des activités d'entretien préventif sont effectuées par les techniciens en radar régionaux conformément à la liste décrivant les protocoles d'entretien relatifs aux inspections bimensuelles. L'ensemble des mesures d'entretien et des rapports d'inspection est surveillé à partir du site Web du système national d'information sur les radars.

Le temps de disponibilité du système est la mesure clé de rendement du réseau météorologique et fournit à la haute direction l'évolution dans le temps de la disponibilité du système, par station radar et pour l'ensemble du réseau.

Pour ce qui est des coûts du cycle de vie, nous nous attendions à trouver le genre de renseignements qui permettrait à la direction de prendre des décisions optimales en matière de réparation ou de remplacement. Le type de renseignements que nous recherchions comprend les coûts de réparation et d'entretien pour chaque station radar ainsi que pour le réseau, l'évolution des coûts sur l'ensemble du réseau et le type de renseignements ayant trait à la gestion du cycle de vie préconisé dans le rapport de 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons constaté que l'information sur les coûts n'est pas encore disponible pour chaque station radar et nous n'avons pas été en mesure de trouver un Indice d'état des actifs qu'Environnement Canada avait entrepris de concevoir en réponse aux recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable. Bien que le personnel des radars ait indiqué que les coûts du cycle de vie et certains renseignements sur le rendement existaient, l'obtention de ces renseignements nécessiterait un exercice d'extraction de données.

Dans sa réponse à la vérification de 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable, le Service météorologique du Canada s'était engagé à concevoir un Indice d'état des actifs. Les travaux préparatoires en la matière ont permis de constater des lacunes importantes du réseau de radars du Service météorologique du Canada. Ceci a entraîné des engagements de fonds supplémentaires dans les budgets de 2011 et 2013 aux fins d'amélioration du réseau de radars. Par ailleurs, le Service météorologique du Canada prévoit d'entreprendre un exercice approfondi en matière de rendement et de coûts du cycle de vie dans le cadre du renouvellement et de la modernisation de son réseau afin de s'assurer que les renseignements relatifs aux coûts du cycle de vie reflètent les composantes du réseau modernisé.

Les renseignements relatifs aux coûts du cycle de vie devraient être compilés régulièrement par station radar afin d'aider la direction à prendre des décisions en matière de réparation ou de remplacement. Le personnel des radars devrait être en mesure de prouver que les investissements en matière de radar sont prudents et que les fonds ne sont pas gaspillés pour le renouvellement excessif des actifs ou pour continuer à entretenir un actif lorsqu'il n'est plus prudent de le faire.

Le **réseau maritime** se compose de trois groupes d'immobilisations : les bouées captives, les systèmes automatiques de navires d'observation bénévole (AVOS) et les stations-bouées dérivantes.

En août 2013, il y avait 48 bouées captives postées dans l'eau. La moitié de ces bouées sont saisonnières et sont retirées de l'eau à l'automne. Les bouées sont inspectées et

entretenues à la fois par des techniciens formés du Service météorologique du Canada et par un entrepreneur. Il incombe à ce dernier de modifier, de substituer ou de moderniser les pièces afin de respecter les spécifications physiques et électriques que le responsable technique d'Environnement Canada exige. De plus, l'entrepreneur doit former le personnel d'Environnement Canada. Des listes de contrôle d'inspection détaillées accompagnées des bons de travail sont conservées dans le module GCVA.

En août 2013, 52 stations AVOS étaient installés à bord de navires de la Garde côtière canadienne ou de navires de commerce. Les stations AVOS sont inspectées tous les ans, de manière non régulière, lorsque les navires sont au port. Certaines réparations et inspections sont effectuées par les techniciens du Service météorologique du Canada alors que d'autres travaux de réparation et la formation sont assurés contractuellement par le même fournisseur qui détient le contrat d'entretien et de réparation du réseau de bouées captives. Selon les termes du contrat, il incombe à l'entrepreneur de fournir les pièces, les sous-systèmes et les systèmes. Comme c'est le cas pour le réseau de bouées captives, des listes de contrôle d'inspection détaillées accompagnées des bons de travail sont conservées dans le module de Gestion du cycle de vie des actifs.

En août 2013, il existait 27 stations-bouées dérivantes actives. Ce nombre varie puisque les bouées sont déployées et expirent d'un mois à l'autre. Environnement Canada saura que la bouée expire, car elle n'enverra plus de signaux au réseau. La durée de vie utile moyenne d'une bouée dérivante est d'un à deux ans. Environnement Canada n'entretient pas ces bouées après qu'elles ont pris la mer et les revoie rarement.

La vérification a permis de conclure que, dans l'ensemble, les pratiques étaient généralement sensées.

Aliénations

La Politique sur la gestion du matériel du Conseil du Trésor prévoit que l'objectif d'aliénation primordial est de s'assurer que l'aliénation du matériel en surplus est effectuée le plus efficacement possible et le plus rapidement possible dès que ces biens deviennent excédentaires par rapport aux besoins liés à l'exécution des programmes. Lorsqu'un bien est remplacé suite à une décision relative à la gestion du cycle de vie, il est non seulement important de surveiller l'acquisition du nouvel actif, mais également de suivre l'aliénation du bien remplacé.

La vérification a révélé que si les modèles de demande de planification intégrée des investissements permettent aux gestionnaires d'identifier les biens étant remplacés, 77 des 212 (36 %) demandes de remplacement ne comprenaient pas ces renseignements. De plus, l'équipe de vérification a observé peu ou pas de suivi après le remplacement pour s'assurer que les actifs remplacés ont bien été aliénés. La vérification a également révélé que le module des immobilisations d'Environnement Canada comprenait un registre comportant de nombreux biens qui n'existe plus dans le Ministère. La majeure partie du personnel d'Environnement Canada avec lequel nous sommes entretenus a reconnu que le processus d'aliénation était un défi de longue date, puisque certains biens remplacés ne sont pas aliénés et que le module des immobilisations n'est pas toujours mis à jour une fois l'actif aliéné. Nos discussions avec le personnel d'Environnement Canada qui effectue actuellement le dénombrement des immobilisations confirment ce point.

Dans l'ensemble, la vérification a permis de conclure que la procédure relative à l'aliénation adéquate des biens excédentaires devait être renforcée.

2.3 Système de gestion des biens

La Politique sur la gestion du matériel du Conseil du Trésor exige que les ministères s'assurent qu'un système d'information en matière de gestion du matériel est implanté afin de faciliter la collecte et la génération de données complètes et exactes concernant les actifs détenus (immobilisations, inventaires et matériel en cours d'utilisation). Ce système devrait être intégré aux systèmes ministériels d'information financière et appuyer le processus décisionnel pertinent et éclairé en matière de gestion du matériel.

Avant qu'un ministère soit en mesure de gérer ses immobilisations tout au long de leur cycle de vie, il doit d'abord savoir quels biens il détient, où ils se trouvent et qui en est le gardien. Le module des immobilisations du système financier d'Environnement Canada est le seul système permettant d'enregistrer l'existence d'un bien. Il enregistre quels biens existent, qui en est le gardien et quelle en est la valeur résiduelle aux fins d'information financière. Cela fait de nombreuses années qu'un dénombrement et qu'un rapprochement des actifs figurant dans le module des immobilisations n'ont pas été effectués.

Pour résoudre ce problème, la Direction générale des finances a commencé à travailler, en 2012, sur plusieurs initiatives parallèles. Aux fins de la présente vérification, la plus importante de ces initiatives est le projet lancé à l'automne 2012 visant à effectuer un dénombrement axé sur le risque⁵ des immobilisations d'Environnement Canada. L'exercice n'est pas terminé et les changements de l'actif résultant de cette initiative n'étaient donc pas connus au moment de la vérification. Toutefois, la validation de l'existence des biens améliorera l'exhaustivité, et l'exactitude des renseignements consignés dans le module des immobilisations.

Le module GCVA est le système actuellement utilisé pour suivre ou gérer les immobilisations. Il est censé suivre les renseignements concernant les immobilisations tout au long de leur vie dans le Ministère. Par exemple, il vise à établir où se trouve un bien à un moment précis, à qui il a été affecté, quelle est sa fréquence d'utilisation, quel est son coût d'exploitation et d'entretien et comment il fonctionne. Les renseignements consignés dans le module GCVA devraient toujours être rapprochés de ceux figurant dans le module des immobilisations.

La vérification a révélé que le module GCVA ne comportait des renseignements que pour un sous-ensemble des immobilisations d'Environnement Canada: cinq des six réseaux de surveillance météorologique (le réseau de radar étant celui qui manque), et

⁵ « Axé sur le risque » fait référence à la méthodologie que l'équipe a utilisé pour le dénombrement. Lorsqu'une même catégorie d'actifs comporte de nombreux biens (p. ex. les stations de radar), et que l'existence de ces biens peut être vérifiée électroniquement (là encore, prenons l'exemple des radars qui signalent continuellement leur existence), l'équipe ne visite qu'un nombre limité de sites afin d'effectuer le dénombrement. L'exactitude de l'inventaire résultant de ces visites sélectionnées était alors étendue aux sites restants.

un sous-ensemble d'actifs de technologies de l'information (postes de travail, imprimantes) utilisés dans le Ministère.

Des entretiens avec des utilisateurs d'autres catégories d'actifs (Sciences et technologies) ont mentionné que le module ne disposait pas des fonctionnalités requises pour répondre à leurs besoins. La taxonomie (c.-à-d. la capacité à classer les actifs par catégorie) représentait le principal sujet de préoccupation. Les gestionnaires du module ont précisé que si la taxonomie existante n'a peut-être pas permis la répartition des actifs requise, le module de Gestion du cycle de vie des actifs autorisait de nombreuses taxonomies. Ainsi, une taxonomie distincte aurait pu être mise en œuvre aux fins d'utilisation par la Direction générale des sciences et de la technologie.

Par ailleurs, la vérification a révélé que les autorités fonctionnelles du parc de véhicules et des biens immobiliers continuaient d'utiliser des outils indépendants pour gérer le cycle de vie des actifs sous leur responsabilité, car ces outils offrent des fonctionnalités supplémentaires et sont capables de fournir des indicateurs clairs et propres à la catégorie de biens qu'elles gèrent pour ce qui est des coûts et du rendement opérationnel.

La vérification a permis de conclure que le module de Gestion du cycle de vie des actifs, tel qu'il est actuellement mis en œuvre, ne recueille pas les renseignements relatifs aux coûts de manière à permettre leur analyse ou leur utilisation. De plus, l'information provenant des deux systèmes autonomes (pour les biens immobiliers et le parc de véhicules) ne peut être obtenue à partir du module de Gestion du cycle de vie des actifs. En outre, compte tenu de l'état de l'information dans le module GCVA, nous avons constaté que le rapprochement avec les données du module des immobilisations était impossible pour la plupart des catégories de biens. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, Environnement Canada passe actuellement à la mise en œuvre du système SAP et à l'intention d'élaborer et de mettre en application un module GCVA pour ce nouvel environnement.

3 RECOMMANDATIONS :

Pour donner suite aux problèmes recensés dans les constatations de la vérification décrites ci-dessus, nous présentons les recommandations suivantes.

Recommandation 1

La Direction générale des services ministériels, en concertation avec les directions générales qui gèrent les immobilisations, devrait élaborer et mettre en œuvre un cadre complet dont des politiques, définissant de façon officielle à qui incombe la responsabilité de la gestion du cycle de vie des immobilisations, y compris une meilleure définition des rôles et responsabilités pour les principales fonctions de gestion du cycle de vie.

Réponse de la direction à la recommandation 1 :

Acceptée. La gestion des immobilisations s'effectuera dans le cadre de l'établissement d'un cadre de gestion des actifs d'Environnement Canada visant les immobilisations et les non-immobilisations.

Recommandation 2

La Direction générale des services ministériels, en concertation avec les directions générales qui gèrent les immobilisations, devrait mieux définir les renseignements clés requis pour la gestion des immobilisations tout au long de leur cycle de vie, notamment l'identification des données clés relatives au rendement et aux coûts. Les systèmes d'information doivent être renforcés afin de permettre de recueillir les renseignements requis et de produire les principaux rapports nécessaires.

Réponse de la direction à la recommandation 2 :

Acceptée. Cette recommandation sera pleinement mise en œuvre une fois que le Ministère sera passé au nouveau système financier SAP et que le module de gestion des biens sera terminé.

Recommandation 3

La Direction générale des finances, en concertation avec les directions générales impliquées dans le processus de planification intégrée, devrait améliorer les outils appuyant le processus de planification intégrée des investissements pour qu'il gagne en efficacité et incorporer des renseignements supplémentaires afin de garantir une prise de décision plus éclairée en matière d'investissements.

Réponse de la direction à la recommandation 3 :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Direction générale des finances continuera à apporter des améliorations au processus de planification intégrée des investissements, notamment en rendant plus efficaces les outils servant à concevoir les plans d'immobilisation grâce à l'utilisation d'ECollab.

De plus, la Direction générale des finances entreprendra, dans le cadre de son examen annuel du processus de planification des immobilisations, le repérage des possibilités d'améliorer les renseignements à la disposition de ceux qui prennent des décisions en matière d'investissement de capitaux.

4 CONCLUSION

Dans l'ensemble, les immobilisations d'Environnement Canada sont gérées de telle sorte à soutenir la réalisation efficace et efficiente des objectifs et des résultats stratégiques du Ministère au fil du temps.

Toutefois, si la vérification a permis de constater de bonnes pratiques en matière de gestion du cycle de vie des immobilisations pour ce qui est des biens immobiliers gérés de façon centralisée et du parc de véhicules, le cadre de gouvernance pour la gestion des immobilisations présente des possibilités d'améliorations dans le domaine des rôles et responsabilités.

La vérification a également permis de conclure que les principaux renseignements relatifs aux coûts et au rendement n'étaient pas définis et pris en compte de manière satisfaisante pour plusieurs catégories d'immobilisations, et de ce fait, l'information utilisée dans le cadre du processus décisionnel à l'échelle du Ministère n'est pas complète. Bien que certains de ces problèmes ont été atténués par divers aspects du processus de planification intégrée des investissements ainsi que la mise en œuvre

partielle du module de Gestion du cycle de vie des actifs, il reste nécessaire d'améliorer les renseignements clés requis pour la gestion des immobilisations.

L'équipe de vérification a conclu que des progrès importants avaient été effectués pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations émanant du Rapport de vérification du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2008 concernant la gestion des avertissements de temps violent. Le Service météorologique du Canada alimente l'application de Gestion du cycle de vie des actifs depuis sa mise en œuvre et l'exactitude des données et du contenu devient de plus en plus pertinente pour le processus décisionnel relatif à la gestion du cycle de vie. Par ailleurs, des travaux préliminaires sont en cours afin de concevoir des paramètres significatifs de mesure du rendement permettant d'apporter une aide supplémentaire lors de la prise de décision. Cependant, en raison de priorités concurrentes, toutes les données requises ne sont pas accessibles, ce qui a des répercussions sur la capacité d'établissement de rapport du Service météorologique du Canada. Les progrès futurs dépendent largement de la mise en application du système SAP, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a décidé d'arrêter de suivre la mise en œuvre des recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable étant entendu que ces problèmes seront contrôlés dans le cadre du suivi des recommandations présentées dans ce rapport ainsi que dans la vérification actuelle des systèmes en cours d'élaboration relative au système SAP.

ANNEXE 1

MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION

La vérification a été effectuée au moyen d'entrevues, de questionnaires, d'essais et d'examen approfondis de la documentation.

Elle a été en grande partie menée par un consultant avec le soutien du personnel à l'interne. Elle a été réalisée dans la région de la capitale nationale et a nécessité quelques visites dans la région de l'Ontario. Les entretiens dans les autres régions ont été menés par courriel ou téléconférence.

La portée de la vérification étant particulièrement vaste, elle s'est déroulée à un haut niveau afin d'identifier les domaines comportant les risques les plus élevés, pour lesquels l'équipe a fourni une analyse en profondeur.

Pour faciliter la lecture, nous avons défini les termes suivants aux fins du présent rapport. Les définitions reposent sur celles du Conseil du Trésor et ont été légèrement modifiées pour répondre aux besoins du présent rapport :

Immobilisations : Les immobilisations ont une valeur supérieure à 10 000 \$, ne sont pas « consommées » au cours de leur utilisation normale. Leur durée de vie économique dépasse l'exercice au cours duquel elles ont été acquises. Aux fins du présent rapport, les immobilisations comprennent les biens de transport routier, les biens scientifiques et techniques, les biens immobiliers et les améliorations des biens immobiliers. Elles excluent expressément les terres, les meubles et les équipements de technologie de l'information.

Cadre : un cadre est un ensemble d'outils fondamental servant à la gestion d'une fonction. L'un des objectifs du cadre est de guider la mise en œuvre efficace d'une orientation générale en matière de gestion au sein du Ministère afin d'aboutir à des résultats cohérents et uniformes. Un cadre comprend :

- Des structures adéquates de responsabilisation et de prise de décision (organisation);
- Une série de politiques et de procédures qui établit et communique la source d'autorité pour la fonction, les rôles et les responsabilités;
- Les processus et les procédures pour la gestion de la fonction;
- L'information financière et de gestion nécessaire pour appuyer la prise de décision et le suivi du rendement relatifs à la fonction.

Un cadre peut comporter des cadres secondaires.

Gestion du cycle de vie : le cycle de vie d'une immobilisation comprend toutes les étapes de la vie du bien : la planification de son acquisition, sa véritable acquisition, son installation et sa configuration, son entretien, son utilisation et son exploitation et son remplacement ou son aliénation. Le Conseil du Trésor décrit la gestion du cycle de vie comme étant la gestion efficace et efficiente des biens, depuis l'identification des besoins jusqu'à l'aliénation des biens.

ANNEXE 2

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Critères	Sous-critères de la vérification	Respecté Non respecté
1. Les cadres de gouvernance et de contrôle de la gestion ainsi que les mécanismes de prise de décision doivent exister et fonctionner de façon efficace et efficiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Les rôles et responsabilités sont bien définis et communiqués; • Les procédures sont en place afin de garantir la valeur de l'actif pour l'organisation ainsi que l'harmonisation par rapport aux priorités ministérielles; • Une répartition adéquate des tâches existe. 	Respecté (problèmes mineurs)
2. Des systèmes, des processus, des procédures et des contrôles performants doivent être en place et fonctionner de manière efficace et efficiente afin d'appuyer une bonne prise de décision relative à la gestion du cycle de vie (planification, acquisition, exploitation, entretien, rétention et aliénation) appropriée à la nature des immobilisations gérées.	<ul style="list-style-type: none"> • Les décisions d'investissement reposent sur les priorités démontrées du programme ou sur les exigences opérationnelles et font l'objet d'un examen par les pairs; • Lorsque des normes existent, nous évaluerons l'adéquation du budget des immobilisations par rapport à ces normes; • Les renseignements relatifs aux décisions d'investissement comprennent l'ensemble des coûts prévisionnels tout au long du cycle de vie; • Les décisions d'investissement prises dans le cadre du processus intégré de planification des investissements sont mises en œuvre et suivies; • Les procédures relatives à la réception, l'affectation et l'aliénation des actifs sont respectées; • Les immobilisations sont inventoriées conformément aux procédures; • Les décisions d'investissement et d'aliénation offrent une valeur optimale au Ministère. 	Respecté (problèmes mineurs)

<p>3. L'état et le rendement opérationnel généraux des immobilisations doivent être évalués de manière régulière et systématique (notamment la fonctionnalité de l'actif, l'étendue et la nature de son utilisation, son rendement d'un point de vue physique et financier) et de façon appropriée par rapport à la nature des immobilisations que l'on surveille.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La mise à l'essai et la surveillance sont effectuées afin d'évaluer le bon état et fonctionnement des immobilisations; • La direction évalue la valeur des immobilisations par rapport aux priorités des projets du Ministère; • Un mécanisme efficace de mesure du rendement opérationnel des immobilisations est en place et fonctionne efficacement et de manière efficiente; • Les indicateurs de rendement servant à décrire l'efficacité et l'efficience des processus de gestion des immobilisations sont adéquats et utilisés dans le processus décisionnel en matière d'utilisation, d'entretien et de remplacement des immobilisations. 	<p>En partie respecté</p>
<p>4. Des renseignements exacts et fiables, appropriés à la nature des immobilisations surveillées, sont disponibles et utilisés dans le cadre du suivi du rendement et de la production de rapports connexes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des renseignements complets, exacts et en temps opportun nécessaires à la gestion des immobilisations tout au long de leur cycle de vie sont disponibles; • L'information relative à la gestion du cycle de vie des actifs est utilisée à des fins de prise de décision, de suivi du rendement et de production de rapports portant sur l'existence et l'état des immobilisations. 	<p>En partie respecté</p>

ANNEXE 3

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE 2008 EN MATIÈRE D'IMMOBILISATIONS

2.36 Recommandation. Environnement Canada devrait documenter et mettre en œuvre les politiques, systèmes et procédures nécessaires pour appuyer son engagement de mettre en application de façon intégrale la gestion du cycle de vie des actifs de son réseau de surveillance.

La réponse du Ministère : Environnement Canada accepte cette recommandation et a déjà adopté des mesures concrètes en vue d'atteindre cet objectif. Les réseaux de surveillance météorologique en surface, par radar et en altitude ont obtenu en 2007 la certification ISO 9001 (une norme définie par l'Organisation internationale de normalisation [ISO]). Cette certification confirme que des systèmes et des processus sont en place pour assurer la gestion efficace des réseaux, comme en font foi des vérifications internes et externes régulières dont les conclusions sont positives. La certification ISO accordée à Environnement Canada exige la collecte et l'analyse d'indicateurs du rendement dans le but de mieux planifier l'entretien de ces actifs. Il en résulte une méthode dynamique de gestion du cycle de vie axée sur les risques qui favorise la santé des réseaux tout en respectant les contraintes relatives aux ressources.

Environnement Canada continuera d'améliorer ses procédures dans le cadre du nouveau processus intégré de planification des investissements du Ministère. L'état des actifs actuels devra d'abord être évalué en élaborant un indice d'état des actifs; cette démarche doit être terminée avant l'exercice 2009-2010. Les indicateurs de rendement obtenus dans le cadre des processus ISO du Ministère fourniront les données de base pour l'évaluation continue du rendement du réseau et de ses composants, et orienteront la planification des investissements pour la gestion du cycle de vie dans le cadre du processus intégré de planification des investissements.

2.42 Recommandation. Environnement Canada devrait élaborer pour ses réseaux de surveillance une stratégie à long terme assortie d'un budget détaillé et accompagné d'un plan d'immobilisations. La stratégie et le plan devraient être conformes aux principes de gestion du cycle de vie et devraient être liés aux stratégies, aux priorités et au processus intégré de planification des investissements approuvés par le Ministère.

La réponse du Ministère : Environnement Canada accepte cette recommandation. Le Ministère élabore actuellement une analyse de rentabilisation entièrement chiffrée qui intègre une stratégie de surveillance et un plan d'investissement à long terme dans le cadre du nouveau processus intégré de planification des investissements du Conseil du Trésor pour appuyer le mandat d'Environnement Canada en matière de surveillance du temps violent et de surveillance climatique. Tel qu'il est précisé dans la réponse à la recommandation précédente (paragraphe 2.36), l'indice d'état des actifs et les indicateurs de rendement obtenus dans le cadre des processus ISO (liés à la norme ISO définie par l'Organisation internationale de normalisation [ISO]) seront complètement intégrés à ce processus et contribueront à l'alimenter. Le Ministère travaillera à déterminer les ressources nécessaires pour appuyer cette stratégie au cours de

l'automne 2008 et de l'hiver 2009. Afin de favoriser l'intégrité des actifs, un ordre de priorité sera établi à l'égard des investissements, en tenant compte de l'état (tel que déterminé par l'indice d'état des actifs) et du rendement de chaque actif.

ANNEXE 4

VÉRIFICATION DES SYSTÈMES EN COURS D'ÉLABORATION RELATIVE AU SYSTÈME DE GESTION DU CYCLE DE VIE DES ACTIFS – LEÇONS RETENUES

Pendant longtemps, Environnement Canada n'a pas disposé d'un outil permettant de surveiller et de suivre les immobilisations tout au long de leur cycle de vie. Le système financier du Ministère (Merlin) comportait un module des immobilisations qui devait traiter de l'existence des immobilisations et de leur dépréciation à des fins comptables, mais l'exhaustivité et l'exactitude des données de ce système sont inconnues.

En décembre 2008, le commissaire à l'environnement et au développement durable a consacré un chapitre de son rapport à la gestion des avertissements de temps violent. Dans ce chapitre, il a révélé que l'absence d'un système de gestion du cycle de vie avait contribué à la détérioration des immobilisations du réseau de radars. En 2009, le Ministère a réalisé une évaluation de l'état de la préparation à la vérification relative à son système financier qui a déterminé que l'absence d'un système de gestion du cycle de vie des immobilisations constituait une faiblesse.

Principalement en raison de ces deux projets d'assurance de la qualité, le Ministère a entrepris de mettre en œuvre un module disponible de son système financier Merlin en vue d'exécuter des fonctions de Gestion du cycle de vie des actifs. Ce processus a été mené conjointement par la Direction générale des finances et la Direction générale du dirigeant principal de l'information (qui fait maintenant partie de la Direction générale des services ministériels). Ce projet a fait l'objet d'une vérification des systèmes en cours d'élaboration.

Il s'est achevé sans avoir atteint l'ensemble des objectifs fixés. Plus précisément, la prise en charge du système par le secteur de programme gérant les immobilisations a été inégale. Ce chapitre porte sur les leçons que nous avons retenues au cours du projet de conception.

4.1 Le fait de suivre un bon processus n'est pas la garantie de bons résultats

La méthodologie de gestion de projet Prince2 a été utilisée pour ce projet. Chacun des éléments livrables requis pour un projet de cette taille et de cette complexité a été conçu au cours du projet. La plupart des problèmes qui sont survenus au cours du projet ont été définis comme des risques au cours du projet dans le cadre du rapport continu d'état. Toutefois, les stratégies d'atténuation ne se sont pas avérées efficaces ou n'ont pas été déployées. Par exemple, l'engagement inégal des intervenants a été identifié comme constituant un risque élevé pour le projet pratiquement immédiatement, mais ce problème est demeuré tout au long du projet.

4.2 Les champions du projet ont besoin d'encourager une forte implication des intervenants

Pour qu'un projet soit un succès, les intervenants doivent voir que les résultats potentiels reflètent leurs besoins. Dans le présent projet, l'intervenant pilote (Service météorologique du Canada) était également le plus grand intervenant du Ministère. Le Service météorologique du Canada avait un besoin urgent d'un système de gestion du

cycle de vie afin de répondre aux préoccupations soulevées par le commissaire à l'environnement et au développement durable et d'être en mesure de gérer plus efficacement l'état de ses immobilisations. Par conséquent, ils étaient très motivés à participer à ce projet et cela a permis que de nombreuses décisions de mise en œuvre soient conçues pour répondre à leurs exigences. D'autres intervenants avaient des besoins moins immédiats et, de ce fait, leur participation a été plus inégale.

Si des contrôles d'atténuation pour ce risque ont été proposés dans les rapports d'étape du projet, ils ne semblent pas avoir été fructueux. Nous pensons que lorsque les risques ont été déterminés et que rien n'est fait pour les éliminer, le champion du projet doit prendre résolument en main la situation, la transmettre au niveau supérieur, au besoin, et veiller à ce que le niveau de participation de l'ensemble des intervenants soit approprié.

4.3 La gestion du projet doit être soutenue pendant toute la durée du projet

Au cours de la mise en œuvre, les discussions ont commencé à porter sur l'éventuel passage de Merlin à SAP. Ces discussions ont semblé compromettre le projet. Plutôt que de clarifier la marche à suivre concernant le module GCVA, le projet semblait dériver et l'activité s'est simplement essoufflée. Nous pensons que lorsque des facteurs extérieurs surviennent, tels que la décision de mettre en œuvre le système SAP, ils doivent être évalués rapidement et des décisions doivent être prises. Celles-ci doivent être ensuite communiquées clairement et largement diffusées dans toute la communauté des intervenants. De plus, nous pensons que la prochaine mise en œuvre du système SAP offre une excellente occasion de remotiver les intervenants dont les exigences n'étaient pas bien représentées dans la mise en application initiale du module GCVA.