



Chef – Service d'examen

ENQUÊTE SUR LES PROGRÈS
ET LES PRATIQUES DE GESTION

PROGRAMME DE RÉPARATIONS LIÉES
À LA SANTÉ ET À LA SÉCURITÉ DE
L'AGENCE DE LOGEMENT
DES FORCES CANADIENNES

Janvier 2003

7053-50 (CS Ex)

SYNOPSIS

Le présent rapport contient les résultats d'une enquête indépendante sur les progrès et les pratiques de gestion qui concernent le programme de réparations liées à la santé et à la sécurité (PRSS) entrepris par l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC). Ce programme vise des travaux d'entretien essentiels devant être effectués dans les logements familiaux (LF) de la Défense. Il a été créé principalement en raison de questions de qualité de vie et de sécurité. L'étude a été effectuée par KPMG, en vertu d'un contrat conclu par le Chef – Service d'examen du MDN.

L'étude a déterminé que les mécanismes d'exécution du programme de réparations fonctionnaient adéquatement et que d'importants progrès avaient été réalisés au cours des quatre dernières années. On a jugé que les coûts liés aux réparations se rapprochaient raisonnablement des moyennes canadiennes. On a également recommandé que les fonds considérables investis dans la réparation et l'entretien d'unités de logement individuelles soient surveillés, conformément aux pratiques du secteur privé. Au moment de l'étude, l'ALFC possédait environ 18 000 unités de logement.

Le problème le plus pressant soulevé par l'enquête concernait les risques liés aux dépenses importantes du Programme et les incertitudes relatives à l'envergure future du parc immobilier. Par exemple, le MDN et les FC ont indiqué qu'ils préféreraient voir le secteur privé participer à l'offre de logements. Comme il est difficile de faire des prévisions quant au nombre définitif de logements appartenant à l'État, et que le PRSS pourrait, en fin de compte, coûter jusqu'à 591 M\$ (sans compter les frais d'entretien courant), cette étude a recommandé que l'on fasse un suivi plus poussé des hypothèses de planification et des progrès.

Au cours du processus de planification des activités pour l'année financière 2002-2003, le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ont fait référence à un Cadre de rationalisation élaboré par l'ALFC et ont demandé à ce que toutes les solutions potentielles soient examinées en vue d'offrir des logements au coût abordable.

Le Conseil du logement du MDN et des FC, co-présidé par le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) et le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement), se penche sur les questions de gouvernance et de planification relativement aux logements des FC. Le Conseil a convoqué une réunion en janv 03, à laquelle ont participé les trois Chefs d'état-major des armées. Le Conseil a reconnu que des précisions s'imposaient au sujet d'une vision et d'une définition contemporaines de ce que représente la « Communauté militaire » tout en tenant compte des besoins opérationnels en matière de logements militaires. Cela permettra de parachever un Cadre de rationalisation des logements et d'évaluer au cas par cas les solutions de logement à l'échelle du pays. Dans le cadre de ces évaluations, on envisagera de faire appel au secteur privé comme solutions possibles. Ce faisant, on pourra aussi compter sur un cadre de référence à plus long terme pour prendre des décisions éclairées en matière d'investissements, dont toutes autres dépenses majeures pour le PRSS.

Le SMA(IE) a également indiqué que le développement actuel d'un module de planification d'entretien pour le Système de gestion des logements, dont la mise au point est prévue durant l'AF 2004-2005, permettra d'identifier rapidement et facilement les travaux effectués à des logements spécifiques et de planifier les besoins.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE.....	1
OBJET	1
ÉVALUATION GLOBALE	1
CONCLUSIONS.....	2
Réparations effectuées à ce jour.....	2
Réparations restant à faire	3
Processus de gestion de l'ALFC en vue d'atteindre les objectifs du PRSS	3
Responsabilisation à l'égard des résultats obtenus de l'utilisation des fonds de QV	4
RECOMMANDATIONS.....	5
PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	5

CONTEXTE

1. Le MDN et les FC possèdent environ 18 000 logements au Canada. Ces logements servent principalement de logements familiaux (LF) pour les familles militaires. Au cours des 50 dernières années, l'état global de ce portefeuille de logements s'est détérioré.
2. À la suite des audiences du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) sur la qualité de vie (QV) des membres des FC, le MDN a créé un programme visant à coordonner la mise en œuvre de plusieurs dossiers sur la QV, y compris des initiatives liées aux logements. Depuis 1997, des fonds de QV sont accordés à l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) afin d'améliorer les conditions de vie des locataires. L'ALFC a établi un objectif de planification, soit de réparer et d'entretenir les logements pour qu'ils atteignent une norme nationale minimale, la priorité étant accordée aux réparations requises pour corriger ou prévenir des risques pour la santé ou la sécurité des locataires. L'ALFC prévoyait initialement pouvoir financer la résolution des problèmes d'entretien grâce aux recettes de la location des logements, mais cette prévision s'est avérée irréaliste. C'est pourquoi des fonds supplémentaires de QV ont été affectés à cette fin. Les activités de réparation des logements de l'ALFC ont depuis été regroupées pour former le Programme de réparations liées à la santé et à la sécurité (PRSS).
3. À la demande du Chef de la direction (C Dir) de l'ALFC, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a fait appel à KPMG pour mener une « enquête » indépendante sur les progrès du PRSS et les pratiques de gestion qui y sont liées.

OBJET

4. L'enquête de KPMG avait pour objet de déterminer :
 - a. le travail effectué dans le cadre du PRSS jusqu'à maintenant, ainsi que les dépenses encourues;
 - b. les réparations qui restent à faire et la prévision des fonds requis pour mener à bien le PRSS;
 - c. la pertinence des processus/mécanismes de gestion en place en vue d'atteindre l'objectif du PRSS;
 - d. la responsabilisation à l'égard de l'affectation des fonds de QV.

ÉVALUATION GLOBALE

5. L'enquête a déterminé qu'après quatre ans de fonctionnement (à savoir de l'AF 1998-1999 à l'AF 2001-2002), l'ALFC a dépensé 219 M \$ dans le cadre de modernisations essentielles afin qu'environ 30 p. 100 des logements familiaux correspondent à une norme minimale d'entretien. Ces améliorations portaient notamment sur le câblage, les portes et fenêtres, les

appareils de chauffage, les toitures, l'isolation et le revêtement extérieur. La gestion, au niveau local/de la base, de l'exécution des réparations a été jugée efficace. Selon les prévisions actuelles, les coûts par unité s'élèveront en moyenne à 4 444 \$ sur une période de 8 ans, ce qui se rapproche raisonnablement de la moyenne canadienne.

6. Pour ce qui est du PRSS, les pratiques de gestion de l'ALFC ont été progressivement renforcées. Toutefois, les coûts et les décisions concernant l'investissement en matière d'entretien ne sont pas déterminés en fonction d'unités de logement spécifiques, mais plutôt suivis en fonction des catégories de dépenses. Cette pratique diffère des autres agences de logement (p. ex., la SCHL) et doit être améliorée.

7. On a haussé d'environ 100 M\$ le coût total des réparations prévu, ce qui a porté le total des dépenses (réelles et prévues) à plus de 591 M \$. Si le taux de financement en vigueur est appliqué, environ 34 p. 100 de ces fonds proviendront des recettes de la location des logements et le reste, soit 66 p. 100, des crédits supplémentaires fournis chaque année par le Ministère. Il est toutefois préoccupant qu'aucun nombre définitif n'ait été ciblé pour le portefeuille de logements du MDN et des FC. À ce sujet, précisément, le SM/CEMD a prescrit d'envisager un recours de plus en plus grand au secteur privé.

8. En raison de l'envergure du programme, et plus particulièrement des risques liés aux hypothèses sur la taille future du portefeuille, la surveillance, les rapports sur les progrès et les mécanismes d'approbation devront être beaucoup plus rigoureux. Les principes appliqués aux grands projets réalisés par l'entremise du Système de gestion de la Défense (SGD) peuvent servir de point de référence acceptable. Dans les circonstances actuelles, il est difficile de considérer que le cadre de gestion et de responsabilisation est adéquat.

CONCLUSIONS

Réparations effectuées à ce jour

9. Les activités d'entretien et de réparation de l'ALFC ont porté sur les réparations nécessaires afin de respecter les normes de santé et de sécurité, ainsi que pour garantir l'intégrité des immeubles. Durant les quatre premières années, on a procédé à des modernisations essentielles, grâce auxquelles environ 30 p. 100 du portefeuille de logements familiaux sont devenus conformes à une norme d'entretien minimale.

10. Pendant les quatre premières années d'existence du PRSS, les éléments fondamentaux suivants ont fait l'objet de réparations :

- a. câblage électrique – 30,5 p. 100 du portefeuille de LF;
- b. portes et fenêtres – 53,5 et 41,2 p. 100 du portefeuille, respectivement;
- c. appareils de chauffage – 28 p. 100 du portefeuille;

- d. toitures – 27,9 p. 100 du portefeuille;
- e. isolation et revêtement extérieur – 30,2 p. 100 du portefeuille.

11. Le coût total des réparations de cette période, pour tous les emplacements de l'ALFC, s'élevait à environ 219 M\$, soit une moyenne de 55 M\$ par année.

Réparations restant à faire

12. Le plan d'activités 2000-2001 de l'ALFC indiquait qu'il manquait 217 M\$ pour terminer les réparations permettant d'atteindre les normes d'entretien minimales. L'ALFC estime que pendant l'AF 2001-2002, les fonds nécessaires ont grimpé à 372 M\$. Cette hausse est attribuable à la maturité et à l'exactitude du processus d'évaluation des besoins et à une détérioration accrue d'un portefeuille de logements vieillissants. Quand on additionne le coût des réparations à faire (372 M\$) et celui des réparations effectuées (219 M\$), le coût total du PRSS s'élève à 591 M\$.

13. Le coût moyen par unité des réparations liées à la santé et la sécurité réalisées jusqu'à maintenant s'élève à approximativement 12 173 \$. Le coût du travail qu'il reste à effectuer monte en moyenne à 23 381 \$ par unité sur une période d'exécution de quatre ans. Le total du coût moyen prévu par unité sera donc de 35 554 \$ sur une période de huit ans, ou en moyenne 4 444 \$ par année. Ces résultats se rapprochent suffisamment du point de référence de 3 500 \$ par unité dans l'ensemble du Canada, qui a été calculé à l'aide des prévisions de Statistique Canada pour le coût de réparation et de rénovation de logements que doivent déboursier les propriétaires et les locataires. La différence est attribuable au très mauvais état des logements militaires évalués par l'ALFC en 1996.

14. Les réparations à faire au portefeuille de l'ALFC toucheront divers domaines, y compris les travaux essentiels pour que les unités soient conformes aux normes – par exemple, les murs de fondations et les sous-sols, les fenêtres et les portes, l'isolation, les appareils d'éclairage intérieur, les systèmes de chauffage et les planchers.

Processus de gestion de l'ALFC en vue d'atteindre les objectifs du PRSS

15. Dans l'ensemble, KPGM a conclu que l'ALFC travaille activement et efficacement à ses mécanismes de gestion et d'administration des contrôles financiers et de gestion, et qu'elle continue de développer et d'améliorer son programme et ses capacités de prestation de services sur les plans de la probité, de l'économie et de l'efficacité.

16. Les données de l'ALFC sur le logement qui servent à la planification et aux opérations ont une caractéristique importante : elles sont consignées conformément à un cadre d'éléments de logement qui regroupe toutes les unités de logement. Par conséquent, il est difficile de déterminer, à partir de ces données, combien de logements individuels se trouvent réellement sous la norme et combien l'ont atteint, car les données sur les éléments de logement ne sont pas

regroupées pour chaque unité. Toutefois, il est à noter que les données sur les unités individuelles sont disponibles à l'ALFC, mais il faut les analyser davantage pour les évaluer et les transformer en pourcentages de conformité aux normes d'entretien. Les autres agences de logement (p. ex., la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les diverses agences provinciales de logement) ont plutôt l'habitude de recueillir leurs statistiques sur les réparations et de les analyser pour chaque unité et non par élément de réparation dans l'ensemble des unités.

Responsabilisation à l'égard des résultats obtenus de l'utilisation des fonds de QV

17. En mars 2001, le SM/CEMD a demandé que le MDN et les FC aient de plus en plus recours au secteur privé pour le logement. Comme l'a indiqué l'ALFC, la prévision des 372 M\$ requis pour les réparations est fondée sur une réduction du portefeuille, soit de 18 000 à 13 508 unités de logement au cours des cinq prochaines années. Cette réduction découle d'un niveau élevé et soutenu de logements vacants (p. ex., 4 502 unités le 4 décembre 2001). Cependant, il est difficile de savoir si le besoin actuellement prévu de 13 508 logements reflète la directive du SM/CEMD susmentionnée et le changement potentiel des tendances en matière de logement suite à l'initiative d'indemnité de vie chère (IVC). L'état final de LF est passé de 8 000, son niveau le plus bas, à 13 508 unités, son niveau le plus haut. Les options du secteur privé n'ont pas encore été définies, et aucun objectif n'a été approuvé, ce qui a d'importantes répercussions sur l'élaboration future et les besoins en ressources du PRSS.

18. En dépit des dépenses en cause (591 M\$ au total), le PRSS n'a pas fait l'objet d'une remise en question et d'une surveillance aussi rigoureuse que celles appliquées à tout programme d'envergure dans le cadre du SGD. Nous ne proposons pas nécessairement d'entreprendre le processus du SGD en entier, mais, tout au moins, les éléments suivants devraient être mis en évidence :

- a. définition et justification des besoins;
- b. énoncé des objectifs de projet et mesures de réussite/rendement;
- c. jalons de projet;
- d. flux monétaires pluriannuels et sources de financement;
- e. rapports d'étapes présentés à un comité de haute direction, ainsi que surveillance et suivi effectués par ce comité.

19. On n'a pas documenté dans quelle mesure le PRSS a contribué au moral et au bien-être des locataires. Ce programme apporte des améliorations nécessaires à la santé et à la sécurité des locataires, ainsi qu'à l'état du portefeuille, toutefois des ressources considérables sont consacrées aux logements sans qu'on puisse préciser les répercussions sur la qualité de vie et les attentes relatives aux logements modernes. Les objectifs du PRSS et ses critères de réussite n'ont jamais été clairement établis.

20. En fonction des prévisions actuelles, les recettes que l'ALFC générera grâce à la location de logements ne seront pas suffisantes pour maintenir le PRSS. Toutefois, les décisions du MDN sur le financement du PRSS sont prises sur une base annuelle et graduelle, ce qui complique la mise en œuvre pour l'ALFC quand elle planifie les réparations et accorde des contrats pour les réaliser.

RECOMMANDATIONS

21. Nous recommandons :

- a. que le SMA(RH-Mil) et le SMA(IE), en collaboration avec le DGPS et le C Dir ALFC, déterminent les besoins du PRSS en matière de gestion et de responsabilisation;
- b. que, conformément à la politique de logement, le SMA(RH-Mil) et le SMA(IE), en tant que présidents du Comité du logement, entreprennent de définir les options et les plans pour la mise en application des directives du SM/CEMD, données en mars 2001, au sujet du transfert du portefeuille de logements au secteur privé. Il faudrait établir des objectifs graduels afin de pouvoir effectuer et justifier les ajustements nécessaires au PRSS et de permettre à l'ALFC de faire une utilisation optimale des fonds de réparation;
- c. que l'ALFC conçoive un mécanisme d'établissement de rapports qui donne un aperçu du parc immobilier, qui utilise les logements individuels comme unité de mesure et qui précise l'état de chaque logement en fonction des normes minimales appropriées.

PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

22. a. Le SMA(RH-Mil), l'autorité chargée des logements des FC, soumettra la question de la gouvernance à la réunion du Conseil du logement, prévue au début de 2003. Le but visé est de clarifier les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de tous les intervenants dans la structure de gouvernance. Le SMA(IE) a répondu que cette discussion s'impose et qu'elle devrait, parallèlement à un nouveau plan de rationalisation, clarifier les rôles et les responsabilités de l'ALFC et la gestion courante du PRSS.
- b. Le SMA(IE) a indiqué que le plan de rationalisation qui est actuellement mis au point en vue d'être soumis à l'approbation du Ministère au printemps 2003, prend en compte la nécessité d'avoir une stratégie à long terme et évaluée relativement aux maisons appartenant au MDN. Les fonds affectés au PRSS peuvent ensuite

être liés aux unités devant être conservées, ce qui réduirait les risques pour le MDN. Par ailleurs, le plan de rationalisation est censé tenir compte des directives visant à examiner des solutions du secteur privé en fonction d'une étude de rationalisation au cas par cas à l'échelle du pays.

- c. Le SMA(IE) a répondu que le développement actuel d'un module de planification d'entretien pour le Système de gestion des logements, dont la mise au point est prévue durant l'AF 2004-2005, permettra d'identifier rapidement et facilement les travaux effectués à des logements spécifiques et de planifier les besoins à long terme.