

## Archived Content

Information identified as archived on the Web is for reference, research or record-keeping purposes. It has not been altered or updated after the date of archiving. Web pages that are archived on the Web are not subject to the Government of Canada Web Standards.

As per the [Communications Policy of the Government of Canada](#), you can request alternate formats on the "[Contact Us](#)" page.

## Information archivée dans le Web

Information archivée dans le Web à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de documents. Cette dernière n'a aucunement été modifiée ni mise à jour depuis sa date de mise en archive. Les pages archivées dans le Web ne sont pas assujetties aux normes qui s'appliquent aux sites Web du gouvernement du Canada.

Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez demander de recevoir cette information dans tout autre format de rechange à la page « [Contactez-nous](#) ».

CANADIAN FORCES COLLEGE - COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES  
NSP 1 - PSN 1

**GESTION ET GÉRANCE DES INFRASTRUCTURES AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA  
DÉFENSE NATIONALE – QUE FAIRE POUR AMÉLIORER L’EFFICIENCE ET LA  
PERTINENCE**

By/par

Colonel Sylvain Sirois

9 juillet 2009

*This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus, contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.*

*La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.*

**(Section left blank intentionally)**

## SOMMAIRE

Le Ministère de la Défense nationale (MDN) gère le plus grand parc immobilier et terrains du gouvernement canadien : 33% des immeubles fédéraux et 7% des terrains du fédéral, répartis dans 309 municipalités. Ces infrastructures représentent plus de 23 milliards de dollars en termes de valeur de remplacement. Plus de 50% a été construit il y a plus de 50 ans. Plusieurs de ces infrastructures sont démodées, inadéquates pour les besoins d'aujourd'hui et de demain, et dans un état laissant à désirer. L'état actuel des infrastructures est le résultat de plusieurs années sans investissement causé par un manque de fonds, un manque de priorité, et un manque de gouvernance.

Bien que le gouvernement canadien soit prêt à investir des sommes considérables et reconnait que les biens immobiliers du Ministère de la Défense nationale soient primordiaux pour créer et maintenir une capacité militaire de haut calibre à très haut niveau d'entraînement, la gouvernance, les procédures actuelles, et les autorités financières limitées sont des obstacles à la réalisation du renouveau requis.

Afin de remédier à ces lacunes, les hauts dirigeants du Ministère doivent revoir le modèle de gouvernance et s'entendre sur les responsabilités des intervenants. Ensuite, le Ministère doit investir les membres responsables avec les ressources humaines adéquates et compétentes (quantité et qualité), et les autorités et délégations financières efficaces et commensurables à leurs tâches afin de les habiliter à exécuter leur mandat. Finalement,

les procédures administratives doivent être simplifiées et optimisées afin de réduire le temps passé à attendre des approbations.

Plus spécifiquement pour ce qui est des délégations des autorités financières, ce mémoire propose des changements importants afin de permettre des décisions routinières d'être obtenues rapidement, libérant les hauts gestionnaires pour les délibérations et considérations des questions vraiment stratégiques :

- a) l'autorité du Ministre devrait être augmentée à 100M\$;
- b) le SMA(IE) devrait avoir une échelle variable d'autorité afin d'autoriser les activités routinières à faible risque;
- c) les N1 devraient être en mesure d'approuver les projets pour construire des entrepôts rustiques et de faire des rénovations importantes. Une autorité jusqu'à 5M\$ serait requise. De plus, les N1 devraient être en mesure de déléguer cette autorité jusqu'à un commandant de formation

Finalement, afin d'éviter de reproduire l'égrènement des autorités avec la perte du pouvoir d'achat avec les années, des révisions quinquennales devraient être instituées.

**(Section left blank intentionally)**

# GESTION ET GÉRANCE DES INFRASTRUCTURES AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE – QUE FAIRE POUR AMÉLIORER

## L'EFFICIENCE ET LA PERTINENCE

Par Colonel Sylvain Sirois, 9 juillet 2009

Revu et corrigé le 26 novembre 2009

### INTRODUCTION

Le Ministère de la Défense nationale (MDN) gère le plus grand parc immobilier et terrains<sup>1</sup> du gouvernement canadien : 33% des immeubles fédéraux et 7% des terrains du fédéral, répartis dans 309 municipalités.<sup>2</sup> Ces infrastructures représentent plus de 23 milliards de dollars en termes de valeur de remplacement. Plus de 50% a été construit il y a plus de 50 ans. Plusieurs de ces infrastructures sont démodées, inadéquates pour les besoins d'aujourd'hui et de demain, et dans un état lamentable. L'état actuel des infrastructures est le résultat de plusieurs années sans investissement causé par un manque de fonds, un manque de priorité, et un manque de gouvernance. Toute organisation devrait viser à posséder des infrastructures optimales, saines, économiques afin de leur permettre d'offrir un produit compétitif. Efficience fiscale et efficience productive sont recherchées (ce qu'ont appelle en anglais efficiency and effectiveness).

---

<sup>1</sup> Pour les besoins de ce mémoire, les termes parc immobilier et terrains et infrastructure seront interchangeable et représentent les bâtiments, les routes, les services municipaux tels les égouts, la distribution électrique, l'aqueduc et production d'eau, les terrains aménagés et les terrains d'entraînement aux manœuvres.

<sup>2</sup> Robert MacNeil, "An Initiative to Improve Upon and Streamline the Approval Process for the Capital Construction Projects (APCPP)" (Ébauche de rapport pour M. Clayton Hemond, DRAP 4, QGDN Ottawa, 3 février 2009), p. 1 et Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapports sur les plans et priorités 2008-2009 - Ministère de la Défense nationale – Section V : Services internes*; accessible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/dnd/dnd05-fra.asp>; Internet; consulté le 11 juin 2009.

Le MDN devrait aussi posséder des infrastructures efficaces et productives, polyvalentes, et adaptées aux besoins spéciaux de la Défense. Le MDN devrait aussi être structuré pour permettre l'entretien, le développement et le renouvellement de ses infrastructures d'une façon méthodique, flexible et adaptée aux situations et aux ressources financières disponibles.

Le but de ce mémoire est d'envisager des solutions à la difficulté que le MDN semble éprouver à gérer ses infrastructures.

Le mémoire décrit les problèmes vécus par le Ministère pour la gestion des infrastructures, incluant la gouvernance, le processus décisionnel d'exécution des divers projets d'entretien, de rénovation et d'acquisition, ainsi que la structure pour gérer cette infrastructure. Par la suite, le mémoire peint les structures de gestion des infrastructures et les processus décisionnels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et des ministères de la défense des forces américaines, britanniques et australiennes. Finalement, des pistes de solutions sont proposées pour améliorer la gestion des biens immobiliers au sein du MDN.

## LE SYSTÈME CANADIEN

### Historique

La gestion des infrastructures au sein du MDN est le résultat d'une évolution hétéroclite et de plusieurs compromis. Présentement, la gestion des biens immobiliers est décentralisée en plusieurs égards et répartie sur trois niveaux : stratégique, opérationnel et tactique. Notons également que chacun des commandements et éléments, fonctionne légèrement différemment.<sup>3</sup>

Au niveau stratégique, le Sous-ministre adjoint – Infrastructure et environnement (SMA(IE)) est responsable envers le Sous-ministre de l'administration efficiente de toutes les infrastructures au sein du MDN. Il est aussi responsable du dossier environnement et sécurité nucléaire. Le SMA(IE) n'est cependant pas le « consignataire » des établissements. Son rôle se limite à émettre les lignes directrices, à identifier les objectifs à atteindre et à promulguer les politiques pour le MDN. Ses responsabilités, telles qu'identifiées dans le Guide de gestion des biens immobiliers (GGBI), sont<sup>4</sup> :

- a. de fournir une orientation directionnelle pour la gestion des biens immobiliers;
- b. de développer des mesures de rendement devant être appliquées par le personnel de niveau 1;

---

<sup>3</sup> L'hypothèse de base pour comprendre cette étude est que le lecteur est familier avec la structure organisationnelle du MDN. Une structure élémentaire peut être trouvée à l'annexe A.

<sup>4</sup> Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), *Guide de gestion des biens immobiliers (GGBI)* [manuel en ligne]; accessible via l'intranet du Ministère de la Défense nationale <http://smaie/xxxx.html>; Intranet; consulté le 12 décembre 2008, chapitre 1.

- c. de contrôler le rendement du Ministère (notamment le respect des politiques gouvernementales) et en faire rapport;
- d. de conseiller le SM/CEMD sur tous les aspects des biens immobiliers du Ministère, y compris les objectifs et les priorités ministériels;
- e. d'élaborer un cadre stratégique et de planification de la gestion des biens immobiliers;
- f. d'élaborer et fournir des politiques, des processus et des objectifs en matière de gestion des biens immobiliers, notamment des normes, des directives et des conseils techniques;
- g. de diriger et gérer les systèmes d'information nationaux sur les biens immobiliers et coordonner leur intégration avec les systèmes ministériels;
- h. de fournir des services immobiliers optionnels;
- i. de gérer les programmes ou les biens immobiliers transférés par les niveaux 1;  
et
- j. d'étudier les meilleures pratiques et fixer des points de référence pour le Ministère.

Le SMA (IE) publie annuellement une Directive de planification fonctionnelle afin de remplir son mandat et d'exécuter ses responsabilités.<sup>5</sup>

Le SMA(IE) est aussi responsable du le processus d'approbation des projets d'acquisition de grande envergure, les projets de plus de 5M\$ et la gestion de ces projets. Il est aussi l'autorité pour l'approbation des projets entre 1M\$ et 5M\$.

---

<sup>5</sup> Les directives peuvent être trouvées sur le site INTRANET des FC, sous le site du SMA(IE).

La gestion des biens immobiliers au niveau opérationnel est la responsabilité des chefs de services et autres groupes attirés à cet effet tels le Chef d'état-major de la Marine (CEMM), le Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT), le Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA), le Chef du personnel militaire (CPM), le Commandant des Forces d'opérations spéciales (Cmdt FOS) (pour les installations de Dwyer Hill), et le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) (pour les installations de la région de la Capitale nationale). Pour les biens de la rédaction, on utilisera le terme Niveau 1 ou N1 pour les identifier, un terme utilisé grandement au sein du MDN. Chacun de ces N1 est intimement lié à la fonction de génération de forces pour les opérations des FC. Chacun des N1 reçoit les fonds et les directives centrales et gère ses installations selon ses priorités et besoins afin de remplir ses missions. La gestion et l'entretien des infrastructures n'est pas une mission en soi. Ces tâches sont des opérations habilitantes, connexes. Les gestionnaires opérationnels transfèrent les tâches et ressources au niveau tactique via la chaîne de commandement en utilisant les Plans d'activités annuels<sup>6</sup>. Le GGBI énumère les responsabilités des N1 comme suit<sup>7</sup> :

- a. fixer les priorités et affecter les ressources pour la gestion des biens immobiliers;
- b. affecter les ressources destinées à la planification des immobilisations à long terme;
- c. déterminer les besoins opérationnels en matière des biens immobiliers en fonction des plans approuvés;

---

<sup>6</sup> En anglais, Business Plans.

<sup>7</sup> GGBI, chap 1.

- d. suivant l'approche du cycle de vie, acquérir, entretenir, exploiter et éliminer des biens immobiliers à l'appui des opérations;
- e. suivant l'approche du cycle de vie, gérer les biens immobiliers à l'appui des opérations de déploiement;
- f. déterminer les besoins en matière de formation et de perfectionnement professionnel des gestionnaires des biens immobiliers et les financer;
- g. faire état, au moyen des plans d'activités, de l'état actuel et de l'état futur prévu des biens immobiliers en fonction d'un cadre commun d'évaluation du rendement;
- h. veiller au respect de la législation et des politiques des organismes centraux et faire des rapports sur la conformité;
- i. élaborer des normes s'appliquant à leurs domaines de responsabilité (p. ex., terrains d'aviation, jetées, etc.); et
- j. approuver les propositions en matière de biens immobiliers soumises par leurs organisations subalternes.

Au niveau tactique, la gestion et l'entretien des biens immobiliers, routes et terrains sont exécutés par le Chef du Génie construction de la garnison.<sup>8</sup> Ce dernier est normalement un officier militaire. La structure est largement remplie par des employés civils de la défense, avec quelques militaires. Selon le service et l'endroit des

---

<sup>8</sup> Les noms officiels diffèrent selon le service et la région : Chef du génie construction (Construction Engineer Officer), la Compagnie des services du génie (Engineer Works Company), Chef des bâtiments, routes et terrains (Building, Roads and Grounds Officer), etc.

installations, la quantité de militaires au sein de l'organisation varie grandement. Les responsabilités des gestionnaires des biens immobiliers sont les suivantes<sup>9</sup> :

- a. se charger des opérations quotidiennes concernant les terrains, bâtiments et installations ainsi que des transactions immobilières, y compris la planification et les activités d'exploitation et d'entretien ;
- b. négocier et gérer tous les baux, permis et accords d'utilisation se rapportant aux immeubles sous leur responsabilité;
- c. s'assurer que les immeubles sont utilisés le plus efficacement possible et sont tenus dans un état d'efficacité opérationnelle approprié;
- d. s'assurer que l'infrastructure du MDN fournit un milieu de travail sain et sécuritaire au personnel du MDN/des FC conformément aux codes et règlements qui s'appliquent;
- e. mettre en œuvre la politique de gestion des immeubles du gouvernement du Canada et du Ministère qui est promulguée par le Conseil du Trésor et le SMA(IE);
- f. s'assurer que les objectifs concernant les immeubles sont atteints; et
- g. tenir des dossiers sur les inventaires d'immeubles, sur l'état des activités et des dépenses.

Les gestionnaires des biens immobiliers se rapportent normalement au commandant de la garnison ou de la base. Le lien de responsabilité entre le niveau tactique et le niveau opérationnel (N1) passe via la chaîne de commandement. Cette chaîne varie légèrement selon le service ou l'organisation.

---

<sup>9</sup> GGBI, chap 1.

Il est à noter ici que bien que les responsabilités soient définies ci-haut, les responsabilités s'entrecroisent. Le SMA(IE) a mandaté une étude afin de cartographier la chaîne de responsabilité et clarifier les responsabilités. L'étude n'est pas terminée. Les tableaux préliminaires démontrent clairement la complexité du modèle de gestion des ressources immobilières au sein de la Défense (annexes B et C).

Les délégations des autorités financières sont régies sous deux groupes différents : les projets d'entretien (Vote 1 ou fonds d'opérations et entretien) et les projets de construction (Vote 5 ou capital). Les N1 ont l'entière responsabilité d'engager les fonds sous leurs responsabilités pour les projets d'entretien. Les lois sur la compétition et les contrats gèrent les méthodes et niveaux d'approbations pour ces contrats selon la chaîne de TPSGC ou la chaîne de Construction Défense Canada. Les commandants des bases et des garnisons possèdent le plein pouvoir d'engager des fonds au maximum de leur enveloppe budgétaire pour les réparations et les rénovations mineures.

C'est au niveau des projets de construction que les règles changent. Notons que les descriptions qui suivent précèdent les changements autorisés par le Sous-ministre le 4 mai 2009. Les changements et leurs implications seront discutés et commentés plus loin dans cette étude. Il demeure important d'indiquer le processus avant ce changement pour comprendre l'ensemble.<sup>10</sup> Les N1 ont l'autorité d'engager des fonds pour des projets de construction de moins de 1M\$. Les projets entre 1M\$ et 5M\$ doivent être soumis au

---

<sup>10</sup> Les informations sur les changements m'ont été indiquées par hasard le 15 mai dernier par un collègue en attendant l'autobus à Ottawa.

SMA(IE) pour approbation mais demeurent la responsabilité des N1 pour l'exécution. Les projets entre 5M\$ et 60M\$ doivent être approuvés par le Ministre. Finalement, tous les projets au-dessus de 60M\$ doivent être approuvés par le Conseil du trésor.<sup>11</sup> Sauf pour certains programmes centraux, tous les projets sont financés par l'enveloppe budgétaire détenue par les N1. Le SMA(IE) gère et finance les projets des N1 qui ne possèdent pas le personnel et le budget pour entreprendre ces activités tels que le Sous-ministre adjoint – Gestion de l'information (SMA(GI)), le Sous-ministre adjoint – Finances et services du ministère (SMA(Fin SM)), et le VCEMD.

La structure et les ressources humaines ont passablement diminué depuis la restructuration des Forces canadiennes des années 90. Avant cette restructuration, les commandements avaient la responsabilité du maintien et de l'entretien des infrastructures et possédaient, à leurs niveaux, des ressources humaines pour gérer, planifier, approuver, concevoir et réviser les travaux d'ingénierie. Le Chef – Construction et propriétés (CCP), sous l'organisation du Sous-ministre adjoint – Matériel (SMA(Mat)), était responsable, entre autres, de l'édification du programme des travaux, du processus d'approbation de ces travaux par la chaîne de commandement et haut gestionnaire des Forces canadiennes, et de la formulation des politiques ministérielles de construction, incluant les normes de construction du ministère. Quelques temps avant la restructuration, voyant l'importance grandissante des infrastructures et de l'environnement, le MDN créa un poste de Sous-ministre adjoint dédié à ces activités.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Voir la table des délégations des autorités financières sur le site Intranet des FC pour de plus amples détails.

<sup>12</sup> 1993-94 Estimates, p.21.

En 1994, l'équipe de la restructuration de la gestion, du commandement et contrôle (ERGCC)<sup>13</sup> fut créée et elle reçut le mandat de réduire la Force de 88 000 à 60 000 en deux ans. Elle devait trouver de nouvelles structures et de nouveaux procédés afin de faire fonctionner le tout de manière efficace et efficiente. En amenant les chefs de la Marine, de l'Armée de terre et de l'Aviation, on amalgama les organisations dédiées à l'infrastructure et environnement sous l'égide du SMA(IE) et on ne garda qu'un état-major squelettique pour appuyer les chefs dans la planification des projets à long terme. Cette réduction faisait partie de l'objectif de réduire les quartiers-généraux de 33%.<sup>14 et 15</sup> En somme, une partie de la gestion des biens immobiliers, le niveau opérationnel, fut centralisée au niveau stratégique.

Sur les bases, la mode était à la privatisation des capacités et à l'élimination de la planification à long terme. Le personnel des unités de construction des bases et garnisons furent drastiquement coupés pour favoriser l'exécution des travaux par contrats. Le personnel des inspections fut aussi coupé afin de diminuer les effectifs. On scinda aussi dans les fonds pour l'entretien. Ces actions firent en sorte de diminuer d'une façon importante la capacité des différents commandants à entretenir les biens immobiliers qui leurs étaient confiés.

---

<sup>13</sup> En anglais, MCCRT.

<sup>14</sup> Le Papier blanc et le budget de 1994 demandaient une réduction de 33%. La chefferie des FC augmenta l'objectif à 50%. Ministère de la défense nationale, "Management, Command and Control Re-engineering Team – Phase One Report – 1-3 March 1995", diapo 20.

<sup>15</sup> Élimination d'au moins 188 positions et 14\$ millions annuellement. Ministère de la Défense nationale, "MCCR Information Package for Senior Managers – January 1996", diapo 22.

Pour contrebalancer le manque de ressources pour gérer les biens immobiliers, on augmenta les pouvoirs délégués de dépense. Ceci était une extension d'une initiative sous delegATT, une initiative visant à déléguer au plus bas niveau les autorités financières afin de permettre une plus grande flexibilité au niveau régional et ainsi bénéficier des économies qu'une gestion locale semblait offrir. Les commandants de base reçurent le pouvoir de dépenser pour les projets d'entretien, de rénovation et de construction. Malheureusement, les limites octroyées ne furent pas augmentées même si le pouvoir d'achat diminuait avec les années.

Au même moment où le nombre de personnel et les fonds d'entretien et opérations étaient sabrés, les commandants militaires recevaient des tâches additionnelles de montées en puissance<sup>16</sup>, requérant des fonds additionnels qui n'arrivaient pas.<sup>17</sup> Ne recevant aucune aide des niveaux supérieurs, les commandants responsables des montées en puissance vinrent donc, selon les dires de certains, puiser dans leurs fonds d'entretien des infrastructures pour mener à bien leurs missions. Bien que cette affirmation soit anecdotique, et que les évidences ne soient pas disponibles, il est certain que ces pratiques ont eu lieu à quelques occasions.

---

<sup>16</sup> Lieutenant-colonel Michael Rostek, "A Framework for Fundamental Change? The Management Command and Control Re-Engineering Initiative", *Canadian Military Journal* (Winter 2004-2005), p. 65 et 66.

<sup>17</sup> Idem, p. 66.

Le résultat, après plus de 15 ans d'opérations dans ces conditions, est que les infrastructures sont dans des états lamentables. *Stratégie de Défense –Le Canada d'abord* décrit les infrastructures comme « vieillissantes ou en mauvais état ».<sup>18</sup>

## **Le système de gestion**

Plusieurs documents et règlements régissent la gestion et l'acquisition du matériel et des biens immobiliers au MDN. Mentionnons entre autres la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement; la Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux, la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, la Loi sur la Défense nationale, le Règlement concernant les immeubles fédéraux, le document de la Défense sur la Délégation des pouvoirs de signature en matière financière pour le MDN et les FC, et la Stratégie de planification des biens immobiliers.<sup>19</sup>

Au sein du MDN, la gestion des biens immobiliers est régie par la *Directive et ordonnance administrative de la Défense (DAOD) 4001-0 – Gestion des biens immeubles*. Cette directive énonce la politique du MDN en matière de gestion des biens immobiliers et décrit la délégation de pouvoirs et autorités pour la mise en œuvre de la politique sur les biens immobiliers.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ministère de la Défense nationale, *Stratégie de Défense – Le Canada d'abord* (Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 2008), p. 19.

<sup>19</sup> Ministère de la Défense nationale, *Directive et ordonnance administrative de la Défense 4001-0 – Gestion des biens immeubles* (Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 2002).

<sup>20</sup> *DAOD 4001-0*.

Le Guide d’approbation des projets (GAP),<sup>21</sup> promulgué par le VCEMD, est le document d’autorité pour toutes les acquisitions au sein du MDN. À l’origine, toute acquisition est régie par le même processus :<sup>22</sup> identification du problème, analyse des options, définition (conception), mise en œuvre, et clôture. Le processus reconnaît plusieurs types d’acquisition et divers niveaux d’autorité, différent pour l’acquisition du matériel, la construction des infrastructures et les locations à long terme.<sup>23</sup>

Le SMA(IE), quant à lui, publie divers documents techniques régissant la gestion des biens immobiliers. Le Guide de gestion des biens immobiliers (GGBI) est le document amplifiant les directives et politiques du MDN.

## **Les approbations des projets**

Les projets d’acquisition de biens immobiliers de plus de 5M\$ passent par un processus d’approbation en trois phases. La première phase consiste à obtenir l’approbation de financer les travaux préliminaires et les analyses d’option. Le moyen d’approbation est la feuille synthèse (Identification). Les N1 ont l’autorité d’approuver cette étape. Le financement de toutes ces activités proviennent des fonds d’opérations du N1 (Crédit 1).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Le GAP est mieux connu en anglais sous le nom de Project Approval Guide ou PAG. Vice-chef d’état-major de la Défense, *Guide d’approbation des projets* [manuel en ligne]; accessible via l’intranet du Ministère de la Défense nationale à <http://vcds.mil.ca/CProg/DPFCP/GAP.html>; Intranet; consulté le 6 avril 2009.

<sup>22</sup> GAP – Chapitre 2 Partie 1 – Phases de la gestion de projet.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Pour les gens non familiers avec le système de crédit, les crédits sont des sommes octroyées ou « votées » par le gouvernement pour les dépenses des ministères. Les plus courants en ce qui concerne les dépenses relatives aux biens immobiliers sont le Crédit 1 pour les dépenses en opérations et entretien, le

La deuxième phase consiste à obtenir l’approbation pour la définition, c’est-à-dire la conception des bâtiments. Le niveau d’approbation est alors lié aux coûts totaux du projet. Pour tous les projets de plus de 5M\$, les demandes d’approbation doivent nécessairement passer par le Ministre. Le moyen utilisé est la feuille synthèse (approbation préliminaire de projet) ou FS(APP). Suite à cette approbation, des fonds en Crédit 5 sont utilisés. Les fonds proviennent des N1.

La troisième phase consiste à obtenir l’approbation pour la mise en œuvre du projet. Une fois de plus, le niveau d’approbation est lié aux coûts totaux du projet et suit le même processus que pour les demandes d’approbation préliminaire. Le moyen utilisé est la feuille synthèse (approbation définitive de projet) ou FS (ADP).

Dans les cas où les dépenses prévues dépasseront les coûts envisagés et approuvés, une demande d’approbation définitive du projet révisée doit être soumise via le même processus avant que les dépenses ne dépassent le niveau approuvé.

Les processus décrits ci-haut dépeignent les étapes pour les projets courants. Les projets omnibus, stratégiques et hors cycles ont des processus légèrement différents et leur description n’est pas requise pour l’objet de cette étude.

---

Crédit 5 pour les dépenses pour acquisition en capital ou immobilisations, et le Crédit 10 pour les dépenses reliées à des transferts de responsabilités entre paliers de gouvernement.

Le processus en place pour obtenir des approbations préliminaires, définitives et révisées est relativement simple à prime abord. L'annexe D décrit en détail les 14 étapes, (15 si le projet doit parvenir au Conseil du Trésor).<sup>25</sup> Suite au travail préliminaire du directeur de projet, les projets sont soumis à une révision d'un Comité supérieur de révision (CSR).<sup>26</sup> Ce comité, habituellement co-présidé par le Directeur général – Construction et services immobiliers (DGCSI) et un Directeur général représentant le N1 du projet, est composé des représentants des autres N1 et des représentants des groupes fonctionnels devant réviser le projet : la Direction de la Planification des biens immobiliers (DPBI)<sup>27</sup> du SMA(IE), la Direction des Finances et établissement des coûts (Stratégie) (DFECS)<sup>28</sup> du SMA(Fin SM) et la Direction de la planification des forces et coordination des programmes (DPFCP)<sup>29</sup> du VCEMD. La tâche de DPBI est de vérifier que les projets font partie du Plan d'immobilisations à long terme (construction) ou PILT(C). La tâche de DFECS est de vérifier et valider les coûts identifiés, c'est-à-dire qu'ils prennent en considération les divers facteurs annuels. La tâche du DPFCP est de s'assurer que le projet fait partie du plan à long terme et que les coûts indiqués pour l'opération et l'entretien du bâtiment sont abordables pour le ministère et compris dans les estimés. DPFCP s'assure aussi que le format des documents est en accord avec les normes en cours.

---

<sup>25</sup> Tous les processus ont aussi été « cartographiés » par Robert MacNeil dans son étude (Robert MacNeil, “An Initiative to Improve...”, annexes A, B et C). L'annexe B de l'étude a été reproduite et peut être trouvée en pièce jointe. Les autres tableaux peuvent être rendus disponibles sur demande. La « carte » démontre clairement la complexité du système actuel.

<sup>26</sup> En anglais, Senior Review Board, SRB.

<sup>27</sup> En anglais, Directorate Realty Asset Plans ou DRAP.

<sup>28</sup> En anglais, Directorate Strategic Finance and Costing (DSFC).

<sup>29</sup> En anglais, Directorate Force Planning and Program Coordination (DFPPC). Le nom a changé dans la dernière année à Direction de la Planification des Forces de la Défense (DPFD), et en anglais à Directorate Defence Force Planning (DDFP).

Une fois que le projet est endossé par le CSR, DPCFP est responsable de l'envoyer au Comité de gestion des programmes (CGP).<sup>30</sup> Le CGP est présidé par le VCEMD et les N1 y sont représentés par un membre au niveau de Directeur général (brigadier-général / contre-amiral ou plus haut). Une fois endossé, DPCFP soumet le projet au Sous-ministre (SM) via la Direction des Services ministériels stratégiques (DSMS)<sup>31</sup> pour signature. Le DSMS, une fois que toutes les signatures requises ont été complétées soumet le document au Ministre pour approbation et autorisation de dépenser.

Les projets requérant une approbation du Conseil du Trésor est soumis par DSMS.

### **Les problèmes actuels**

Ayant maintenant acquis une idée générale des divers éléments de la gestion des infrastructures au sein du MDN, penchons-nous sur certains des soucis.

La gestion des infrastructures au sein du MDN souffre de plusieurs maux chroniques depuis plusieurs années. Déjà, lors du processus de Restructuration de la gestion, du commandement et du contrôle (RGCC) des FC des années 90, le major-général George Macdonald, alors chef de l'équipe, mentionne trois choses aussi importantes aujourd'hui qu'en 1995<sup>32</sup> :

---

<sup>30</sup> En anglais, Program Management Board ou PMB.

<sup>31</sup> En anglais, Directorate Strategic Corporate Services ou DSCS.

<sup>32</sup> Major-général George Macdonald, "View from the Top", *Management, Command and Control Fact Sheet* (Ottawa: Nov 95).

- *Nous devons cesser de faire du travail inutile;*
- *Nous avons cultivé une mentalité d'évitement de risque ... et nous devons accepter de prendre plus de risque;*
- *Nous adoptons souvent des méthodes bureaucratiques pour arriver à nos fins.*

Il est aussi intéressant de noter que l'équipe chargée du renouveau en infrastructure et environnement faisait face à des difficultés très similaires à celles d'aujourd'hui<sup>33</sup> :

- *abaisser le temps requis pour les approbations pour les projets d'infrastructure à moins de 5 ans (présentement à plus de 15 ans);*
- *diminuer les coûts de gestion des infrastructures et environnement;*
- *simplifier et décentraliser le processus actuel qui est compliqué et exigeant en main d'œuvre;*
- *passer d'une préoccupation au nettoyage et conformité environnemental en une préoccupation de prévention de pollution et d'information.*

En 2005, l'équipe 4 du Chef d'état-major de la Défense avait aussi noté certains problèmes avec la gestion des biens immobiliers au sein du MDN. Le modèle décentralisé, sans les mécanismes adéquats en appui, ne permettait pas selon eux une gestion uniforme des infrastructures pour toutes les régions.<sup>34</sup> Est-ce que gestion uniforme est réalisable ou souhaitable au Canada? Le modèle décentralisé ne permettait pas non plus la réalisation de grands projets de construction si les coûts estimés

---

<sup>33</sup> "Management, Command and Control Re-engineering Project Teams", *Management, Command and Control Fact Sheet* (Ottawa: Nov 95), p.2.

<sup>34</sup> Chief of the Defence Staff - Action Team 4, *CDS Action Team 4 Report - Enabling Transformation - Canadian Forces Transformation: Institutional Alignment* (Ottawa: Department of National Defence, 2005), Annexe G, p. 2.

dépassaient les sommes assignées aux NI.<sup>35</sup> En termes de réalisation des projets, l'équipe avait suggéré une simplification (streamlined) du processus, sans avoir proposé une solution comme telle.<sup>36</sup>

Récemment, le SMA(IE), avait ordonné une étude suite aux nombreuses plaintes faites par les diverses agences responsables de la gestion des infrastructures pour le MDN et suite aux conclusions du Plan de gestion du portefeuille national, développé en 2007.<sup>37</sup> Le rapport, écrit par un expert en construction de Construction de la Défense Canada, est très méthodique et rapporte plusieurs problèmes sous quatre grandes rubriques : 1) complexité de l'environnement, 2) un processus difficile, 3) mauvaise communications, et 4) contraintes de personnel. Ces quatre rubriques englobent 37 difficultés.<sup>38</sup>

De plus, à diverses reprises, plusieurs gestionnaires ont aussi exprimé leurs frustrations avec le processus de gestions des biens immobiliers : manque de flexibilité, attitude bureaucratique et manque d'agilité, manque de fonds, manque de ressources humaines, autorités trop basses, et processus trop long et complexe.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> . Idem.

<sup>36</sup> Idem, p. 3.

<sup>37</sup> Robert MacNeil, "An Initiative to Improve...", p. 2.

<sup>38</sup> Idem, p. 7.

<sup>39</sup> Ces difficultés sont réitérées dans l'étude de Robert MacNeil.

Au niveau stratégique, plusieurs N1 institutionnels, le Sous-ministre et les sous-ministres-adjoints croient que les principaux N1 militaires utilisent les fonds destinés aux biens immobiliers pour financer d'autres programmes, jugés « non-essentiels ».<sup>40</sup>

Passons maintenant en revue certaines des difficultés exprimées.

Le manque de fonds. Cet aspect possède plusieurs dimensions. Tout d'abord, le MDN représente une dépense discrétionnaire pour le gouvernement canadien et les citoyens. En temps difficiles, le MDN est une des premières cibles pour économiser et trouver les fonds pour les autres priorités du gouvernement. De plus, peu importe la demande, il n'y aura jamais assez de fonds pour tout faire. Le Ministère doit donc faire un choix entre la réduction en personnel, réduction dans l'entretien des infrastructures, réduction à l'entraînement, ou réduction dans les acquisitions. Souvent les trois sont coupés. La gestion des infrastructures est toujours affectée dans les trois domaines. De plus, la gestion des infrastructures n'est pas la fonction primaire du Ministère. La fonction primaire du Ministère est de générer des capacités militaires afin de défendre les intérêts du Canada et des Canadiens tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales.<sup>41</sup> Pour remplir cette mission, la tâche essentielle est de générer des forces, ce qui est relié à l'entraînement. Or dans les temps difficiles, on coupe dans les fonctions non essentielles, telles les infrastructures.

---

<sup>40</sup> Cette trame de fond n'est écrite dans aucun rapport mais est présente dans l'esprit de plusieurs fonctionnaires et militaires travaillant au sein de la gestion des biens immobiliers du MDN.

<sup>41</sup> *Stratégie de défense – Le Canada d'abord*, p. 3.

Bien que les reproches soient nombreux quant au fait que les N1 utiliseraient des fonds dédiés aux infrastructures à d'autres fins, très peu discutent du fait opposé alors que ces derniers engagent plus d'argent que prévu dans les biens immobiliers. L'équipe du SMA(IE) a débuté en 2004 une revue des dépenses liées aux biens immobiliers. Pour les exercices financiers (EF) 2004/05 et 2005/06, c'est exactement ce qui s'est produit. Les N1 ont dépensé plus d'argent sur les biens immobiliers que ce qui avait été planifié (voir l'annexe E).<sup>42</sup> Malgré que les données ne soient pas disponibles pour les années antérieures, on sait que la même situation s'était aussi produite en 2003/04. Pour les EF 2006/07 et 2007/08, les N1 n'ont pas dépensé les montants planifiés. Ils ont cependant dépensé plus que les années précédentes.<sup>43</sup> Les analystes des rapports financiers blâment le manque de personnel disponible pour réaliser les projets planifiés. Le processus d'approbation très lent est possiblement une autre explication. Une troisième explication possible est que l'arrêt des approbations pour tout projet lors de la transformation des Forces canadiennes en 2005 a causé cette baisse d'investissement, surtout en ce qui concerne les dépenses en Crédit 5.

La question fondamentale est vraiment de savoir quel est le financement nécessaire à long terme pour maintenir les infrastructures en bon état. Le jalon industriel reconnu est que les investissements annuels en entretien devraient varier de 2% à 5% de la valeur totale des biens immobiliers en main, et les investissements en nouvelle

---

<sup>42</sup> Données financières reçues du SMA(IE) le 19 mai 2009 pour les exercices financiers 2004/05, 2005/06, 2006/07 et 2007/08.

<sup>43</sup> Idem.

construction et rénovation majeure devrait aussi varier de 2 à 5%.<sup>44</sup> Le total des investissements devraient donc varier entre 4 et 10%. Évidemment, plus la condition des biens immobiliers est bonne, plus près de la gauche une société devrait se tenir. À l'inverse, plus les biens immobiliers sont désuets et en mauvais état, plus le jalon doit bouger vers la droite. Le MDN, avec un parc immobilier moyen en détérioration, avait sélectionné un objectif de 2+2.<sup>45</sup> La *Stratégie de Défense – Le Canada* d'abord indique que le gouvernement propose comme objectif juste au-dessous de la barre de 4%.<sup>46</sup> Dans sa dernière directive le SMA(IE) donne comme objectif 2% pour l'entretien et 2,5% pour la recapitalisation, mais cette dernière inclut les projets de construction en appui aux projets d'acquisition des équipements (CISOE).<sup>47</sup> Donc, en réalité, l'objectif de 4% demeure. Donc, pour un parc immobilier évalué à 21G\$ (au 31 mars 2008),<sup>48</sup> le MDN devrait investir près de 460M\$ en entretien et 460M\$ en construction et rénovation, pour un total de 920M\$. L'annexe E montre que le MDN est très près de cet objectif. Une telle somme permettrait de maintenir un parc immobilier sain. Le problème actuel est que le parc immobilier n'est pas sain et a accumulé un déficit d'entretien depuis plusieurs années.

Processus trop long. Le processus d'approbation des projets décrit ci-haut et à l'annexe D en plus de détails ne semble pas très long à première vue. Selon le GAP, une

---

<sup>44</sup> L'origine de cette norme n'a pu être trouvée. Cependant, cette notion est monnaie courante dans les cercles de gestion des biens immobiliers de la Défense.

<sup>45</sup> Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), "Directive de planification fonctionnelle – Infrastructure et environnement – AF 08/09" (Ottawa : Ministère de la Défense nationale, juillet 2007), para 32 et 33. Les directives antérieures indiquent le même objectif.

<sup>46</sup> *Stratégie de Défense – Le Canada d'abord*, p. 19.

<sup>47</sup> Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), "Directive de planification fonctionnelle – Infrastructure et environnement – AF 09/10" (Ottawa : Ministère de la Défense nationale, octobre 2008), para 34.

<sup>48</sup> Idem, p. C-1. Les 21M\$ n'incluent pas les logements familiaux.

approbation du SMA(IE) prendrait seulement 2,9 mois, celle du MDN 6,5 mois, et celle du Conseil du Trésor 7,5 mois. Comme le processus doit être appliqué deux fois, une fois pour l'approbation préliminaire, une deuxième pour une approbation définitive, le total est de 2,9 à 15,8 mois.<sup>49</sup> Malheureusement, une approche « paroissiale », des changements constants dans les formats, le manque de personnel et le mouvement rapide de personnel dans certaines organisations, ainsi que l'application de procédures additionnelles hors mandat de certaines organisation font que les 14 ou 15 étapes se transforment en 35, 54 ou 100 selon la méthode utilisée pour les compter.<sup>50</sup> Le processus d'approbation prend alors plus de deux ans, un total de quatre ans dans la vie du projet lorsque le projet doit passer deux fois dans le processus, une fois pour l'approbation préliminaire et une fois pour approbation définitive, et ceci n'inclut pas le temps passé aux étapes initiales d'élaboration des besoins et de l'analyse des options. En quatre ans, les besoins ont peut-être changés. En quatre ans, les prix des matériaux de base (acier, bois, béton) et le coût de la main-d'œuvre ont le temps de changer, apportant des changements importants aux estimations de coûts, obligeant une révision aux divers documents. La révision apporte de nouveaux délais. Finalement, les délais s'auto-génèrent. Déjà, au départ, passer au travers d'un processus de 15 étapes deux fois est ardu. Les changements apportés en mai 2009<sup>51</sup> en éliminant l'étape de l'approbation du CGP n'est pas une économie de temps énorme car la majorité des projets étaient soumis de façon secrétariale et n'étaient pas présentés formellement. Il faut noter cependant que cette pratique avait été abrogée dans un passé récent et tous les projets devaient être

---

<sup>49</sup> Robert MacNeil, "An Initiative to Improve...", p. 7.

<sup>50</sup> Lors de mon terme en tant que Directeur des infrastructures de la Force terrestre, j'ai calculé 35 étapes pour les projets « faciles ». Le Directeur en poste à l'automne 2008 en avait catalogué 54. Robert MacNeil en a compté 100 dans son rapport (p. 6).

<sup>51</sup> Le « nouveau » processus est illustré de façon simpliste à l'annexe F.

présentés physiquement au CGP. Étant donné que l'agenda du CGP est extrêmement chargé, les items d'infrastructure à l'agenda étaient soumis repoussés. Le nouveau système, bien qu'imparfait, permet de contourner le CGP tout en gardant un niveau de surveillance satisfaisant la haute direction de la Défense.

Autorités trop basses. Le niveau de délégations des autorités pour financer des projets d'immobilisations (Crédit 5), particulièrement dans le domaine des biens immobiliers n'a pas suivi le cours des marchés. Le pouvoir d'achat depuis la dernière révision en 1995 a grandement diminué. Les N1 ont l'autorité de dépenser jusqu'à 1M\$. Dans plusieurs régions, et certainement à Toronto, Calgary, Edmonton, Vancouver et Victoria, tout ce que cette autorité peut permettre est d'acheter ou de rénover une grande maison. Ceci représente très peu en termes de pouvoir d'achat et de délégation de pouvoir. À titre comparatif, on n'a qu'à considérer la masse salariale qu'un N1 ou ses délégués gèrent et on s'aperçoit très rapidement que la délégation est encore bien infime. Par exemple, le CÉMAT gère près de 1,2G\$ mais ne peut qu'autoriser des projets de construction que de moins de 1M\$.

Un effet secondaire des autorités trop basses est que plus de projets doivent passer à travers un processus très long, demandant du personnel additionnel aux états-majors pour les révisions et la manipulation alors que déjà le personnel est manquant et que le MDN cherche à réduire le nombre de personnel au sein de la gestion corporative. Ces

conditions créent un effet d'entonnoir à faible débit. Un « stationnement » de projets est créé.<sup>52</sup>

Un aspect connexe aux niveaux insuffisants d'autorité financière en matière de réalisation des projets de construction est l'autorité d'acquisition des terrains. Beaucoup des installations de la Défense se retrouvent au sein de diverses communautés dans les provinces et territoires canadiens, hors des bases et autres agglomérations militaires. La réalisation de nouveaux projets est souvent contingente à l'acquisition de nouveaux terrains. Or, les autorités financières sont extrêmement limitées et parfois ralentissent le projet. Cet aspect important ne sera pas discuté plus longuement dans ce mémoire afin de limiter discussion. Notons cependant que cette question demeure importante et pourrait faire partie d'une étude séparée.

Manque de personnel. Nous avons décrit plus haut les circonstances dans lesquelles le personnel a été réduit dans un but de réduire les effectifs liés à la gestion et d'obtenir une plus grande synergie en regroupant les éléments restants. Alors que la demande augmente, les pressions ministérielles continuent de limiter l'embauche de personnel. De plus, les modalités de dotation sont tellement longues que les postes demeurent vides très longtemps. Finalement, parce que les modalités dotation recourent à une dotation interne avant qu'une dotation externe peut être envisagée, un effet domino est atteint alors qu'une personne compétente, cherchant à monter dans la hiérarchie, quitte son poste, son poste devient disponible, une compétition est tenue, une personne est nommée, elle quitte son poste pour le nouveau, et le gestionnaire du poste délaissé

---

<sup>52</sup> Robert MacNeil, "An Initiative to Improve...", p. 24.

reprend le processus. Le problème devient rapidement circulaire. Robert MacNeil soulève aussi ce point.<sup>53</sup>

Bureaucratie – manque d’agilité et attitude. Les employés civils du MDN sont, en grande majorité, des gens talentueux et dévoués. Ils prennent à cœur leur tâche de protéger le gouvernement des excès et dépenses inacceptables. Un processus bureaucratie lourd a été mis en place pour s’assurer qu’aucun projet non essentiel ne soit approuvé.

Cette attitude d’évitement des risques semble être une conséquence d’une augmentation de l’emphase et obligations de la responsabilité financière, conséquence des divers scandales financiers au sein du gouvernement fédéral possiblement. Et pourtant, les projets de construction sont généralement identifiés comme des projets à faible risque.<sup>54</sup>

Cette attitude est tout à fait à l’opposé des besoins du MDN de prendre des risques et de maximiser sur les opportunités qui se présentent. Un retard de trois à quatre ans sur un projet a, pendant les temps qui courent depuis 2004 et la flambée des matériaux de construction, plus d’effet néfaste monétairement qu’un projet fait rapidement avec une définition des besoins à 80%. Dans l’ouest canadien, chaque mois

---

<sup>53</sup> Idem, p. 31-32.

<sup>54</sup> Idem, p. 22.

de délai pour un projet augmentait le coût de ce dernier de 1%. Robert MacNeil rapporte aussi un problème similaire, sans quantifié l'augmentation.<sup>55</sup>

Réallocation des fonds pour les biens immobiliers à d'autres fins. Les commandants chargés de la montée en puissance de diverses capacités ont probablement parfois utilisés des fonds associés aux biens immobiliers pour financer des programmes d'entraînement ou d'autres programmes jugés « essentiels » par ces commandants. Mais cette pratique n'est pas généralisée. De plus, si l'enveloppe budgétaire octroyée à un commandant n'est pas suffisante pour réaliser tous les programmes mandatés, ce dernier devrait avoir l'option de gérer les divers fonds d'une manière optimale avec agilité pour arriver au but.<sup>56</sup> La Force terrestre a aussi récemment coupé dans les fonds dédiés aux infrastructures, ainsi que dans les fonds d'opérations de divers établissement afin de financer la création du Centre d'entraînement aux manœuvres du Canada à Wainwright. Cette réallocation a été rendue nécessaire afin de transformer les méthodes d'entraînement des Forces canadiennes alors que la lourde bureaucratie et le processus long et complexe empêchaient cette transformation rapide.

Voyons maintenant ce que font d'autres organisations et certains de nos alliés en matière de gérance des infrastructures et de processus d'approbation de divers projets.

---

<sup>55</sup> Idem, p. 32 et 33.

<sup>56</sup> À l'automne 2009, le MDN a dû réduire considérablement les fonds en Vote 1 pour subvenir à des pressions fiscales gouvernementales. Immédiatement, la seule option disponible pour les N1 générateur de force a été de réduire l'enveloppe en Crédit 1 d'entretien et d'opérations pour les immeubles et de réduire les fonds octroyés en Crédit 5 pour les rénovations majeures et constructions. Les Crédits 5 récupérés seraient convertis en Crédit un pour éliminer les pressions financières ministérielles.

## TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

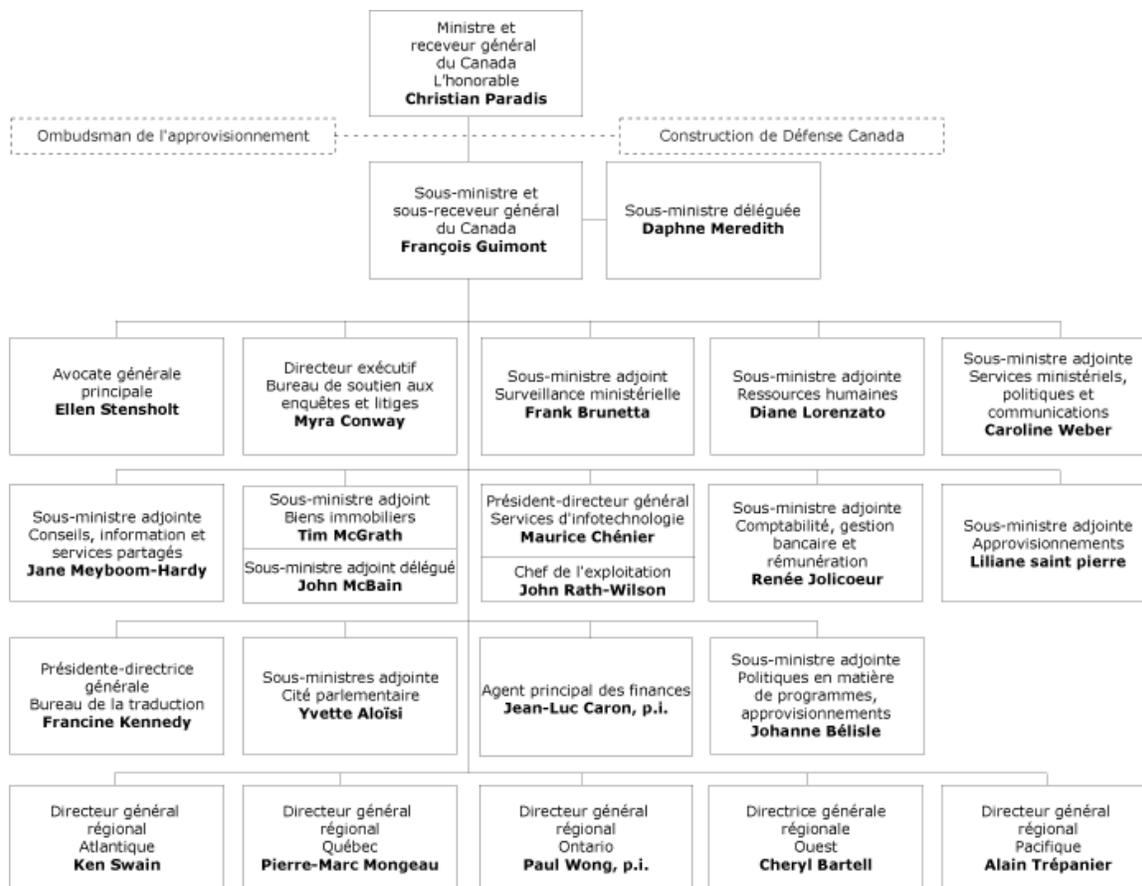
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) gère aussi un important parc immobilier des plus diversifiés. La Direction générale des biens immobiliers offre des services immobiliers et des conseils stratégiques et spécialisés aux ministères et organismes fédéraux dépourvus de ces services. Les services immobiliers offerts sont la gestion de locaux à bureaux, l'architecture, l'ingénierie et la gestion des biens et installations et s'étend des stratégies initiales d'investissement, à la construction, à l'entretien et réparation, jusqu'à l'aliénation des biens.<sup>57</sup>

La structure des biens immobiliers au sein de TPSGC est très similaire à celle du MDN. Illustrée à la figure 1, TPSGC possède une organisation offrant les services stratégiques en gestion des biens immobiliers, sous l'égide du Sous-ministre adjoint – Biens immobiliers, ayant un rôle similaire au SMA(IE). La gestion journalière des biens immobiliers, sauf pour la région de la capitale nationale, est dévolue aux organisations régionales. Chaque organisation, sous une structure régionale très similaire à la structure opérationnelle des Forces canadiennes avec ses secteurs Atlantique, Québec, Ontario (ou Centrale), Ouest et Pacifique, possède une structure incorporant, parmi plusieurs autres services, un service des biens immobiliers.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, "Direction générale des biens immobiliers", <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/dgdbi-rpb-fra.html>; Internet; consulté le 9 juin 2009.

<sup>58</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, "Organisation", <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/apropos-about/rgnstnnll-rgnztnal-fra.htm>; Internet; consulté le 9 juin 2009.



**Figure 1 - Organisation de TPSGC**

Source: TPSGC, "Organigramme de TPSGC"; Internet; consulté 9 juin 2009.

Au niveau régional, les infrastructures sont gérées centralement. Le Directeur des infrastructures gère les infrastructures du siège social régional. La gestion journalière des édifices et autres biens est exécutée par contrat.

Les autorités financières ont récemment changées afin d'accroître la capacité et l'habileté de TPSGC de livrer le stimulus économique du gouvernement.<sup>59</sup> Pour une période de deux ans à partir du 1 avril 2009, les autorités financières des divers paliers

<sup>59</sup> Discussion informelle avec Mme Sandra Young, Directrice des communications stratégiques pour TPSGC Ontario et candidate sur le Programme de sécurité nationale 1, mai 2009.

décisionnels ont été augmentées d'une façon très significative dans certains domaines.<sup>60</sup> Par exemple, le Sous-ministre de TPSGC obtient le plein pouvoir pour approuver des projets jusqu'à 40M\$, la même limite que le Ministre. Les directeurs généraux régionaux voient leurs autorités augmentées jusqu'à 30M\$. Des autorités accrues sont aussi attribuées jusqu'aux différents postes de directeurs. Le but est d'accroître la capacité d'approuver les projets en temps opportun afin de livrer le programme accéléré d'infrastructure du gouvernement, spécifiquement pour les travaux de réfection de chaussées, ponts et terrains.<sup>61</sup>

En ce qui concerne les procédures d'approbation à l'interne, TPSGC a adopté un processus en 2003 appelé le « système national de gestion de projet<sup>62</sup> ». Ce système est très similaire au processus de la Défense avec trois étapes principales : l'étape de début de projet; l'étape de l'identification du projet; et l'étape de la réalisation du projet (voir la Figure 2). TPSGC a aussi un projet pour informatiser ce système de gestion. Une demande de proposition est présentement affichée sur MERX, le système d'acquisition gouvernemental. L'objectif est d'avoir une capacité opérationnelle pour 2012.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Courriel de M. Naim Ghawi, analyste aux Biens immobiliers de TPSGC, reçu le 8 juillet 2009.

<sup>61</sup> Discussion avec M. Naim Ghawi le 9 juillet 2009.

<sup>62</sup> L'information est tirée d'un CD reçu de M. Naim Ghawi, analyste aux Biens Immobiliers de TPSGC le 27 juin 2009.

<sup>63</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, "Transformation des activités des systèmes des Biens immobiliers", <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/nouvelles-news/ptasbi-rpbst-fra.html> Internet; consulté le 30 juin 2009



**Figure 2 - Processus d'approbation des projets TPSGC**

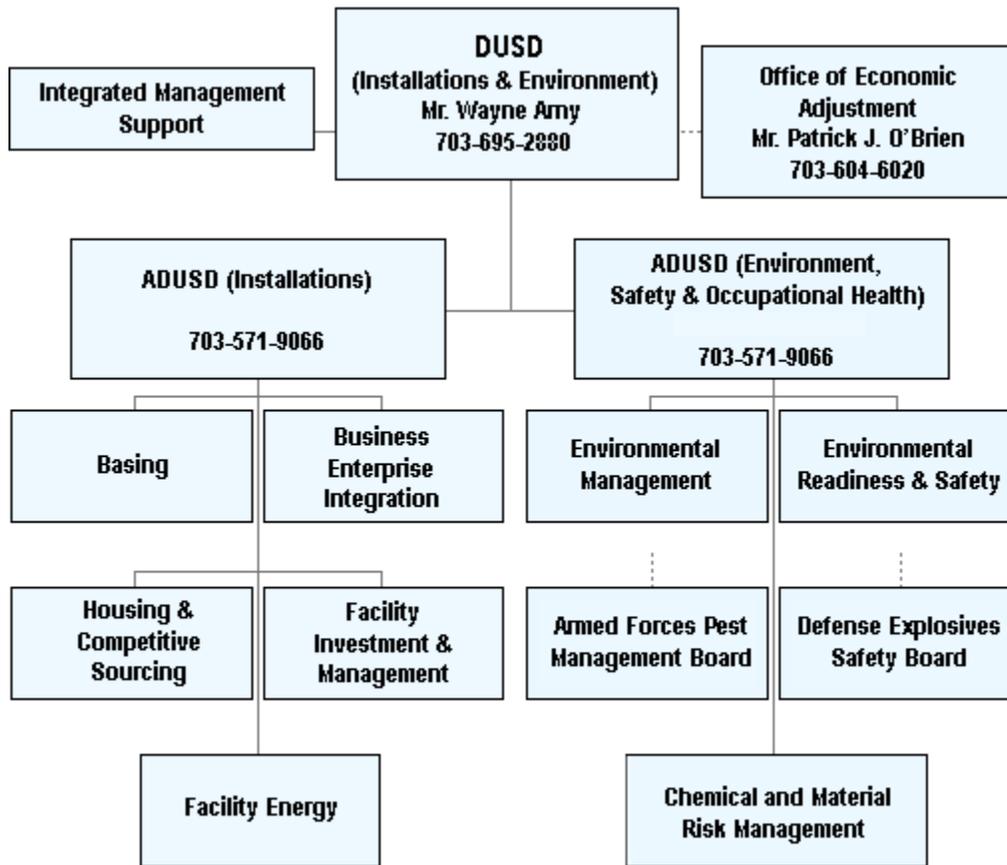
Source : CD de TPSGC « Système national de gestion de projet », Janvier 2009.

## LE SYSTÈME DES FORCES AMÉRICAINES<sup>64</sup>

Le système des forces américaines s'agence un peu au système canadien en termes de gestion quotidienne des infrastructures. Le système est largement décentralisé et la responsabilité est généralement dévolue aux militaires. Il faut noter cependant plusieurs différences avec le système canadien occasionnées par la législature américaine et ses politiques budgétaires, la structure des forces américaines, et la dimension énorme de cette armée.

<sup>64</sup> L'information qui suit est tirée en partie d'un courriel d'un des membres du Service de la Logistique et des Installation du Corps des Marines américains, M. Andrew H. Campbell et de recherches sur les sites Internet des quatre services.

D'une façon similaire au MDN, le Ministère de la défense américain (DoD) possède une organisation dédiée à la conception des politiques en matières des installations, infrastructures et environnement, l'organisation du Sous-secrétaire adjoint de la Défense – Infrastructure et environnement (Deputy Secretary of Defense (Installations and Environment) ou (DUSD(IE)). L'organisation est illustrée à la figure 2.



**Figure 3 - Organisation du Sous Secrétaire de la Défense - Infrastructure et environnement**

Source : Office of the Deputy Under Secretary of Defense infrastructure and Environment, I&E Organization Chart, [http://www.acq.osd.mil/ie/ie\\_orgchart.shtml](http://www.acq.osd.mil/ie/ie_orgchart.shtml); Internet; consulté le 10 mai 2009.

Étant donné que les services sont, en quelque sorte, indépendants, chacun gère et finances leurs installations. Chacun possède aussi une agence dédiée à l'interprétation

des politiques nationales pour leur service, menée par un Sous-secrétaire aussi.

L'administration des politiques est séparée de la gestion des infrastructures et c'est la chaîne de commandement militaire qui exécute la gestion des installations et des biens immobiliers. Chacun des services a établi un système légèrement différent des autres. Par exemple, l'Armée a créé un commandement dédié à la gestion des installations, Installation Management Command ou IMCOM, dirigé par un lieutenant général. Le commandement est divisé en sept régions, chacune des régions commandées par un employé civil et appuyé par un assistant au grade de colonel. La majorité des installations sont commandées par un colonel. Le commandant des installations entretient une relation avec les « locataires » de la base et offre une panoplie de services. C'est au niveau de IMCOM que les priorités et le financement sont agencés.

Pour l'aviation, le système est légèrement différent. Le commandant des installations se rapporte au commandant de l'escadre et c'est au niveau de l'escadre que les priorités et le financement sont agencés.

La Marine a aussi une organisation légèrement différente, et les deux parties, la Flotte et ses installations et les Marines, sont gérées d'une façon similaire. Ces derniers soient encore dans un cycle de transformation. En 2004, les Marines ont introduit un nouveau système et ce nouveau système n'est pas complètement en place dans toute la structure des Marines. Le concept est qu'un colonel soit désigné comme commandant des installations. Les commandants se rapportent à un commandement des installations régional (Marine Corps Installations (MCI) Command). Le commandant du MCI devient

l'interface entre les installations et le commandant des forces expéditionnaires (MEF). Les commandants des MCI et les commandants des MEF ont un patron commun au niveau du commandement des forces des Marines soit sur la côte Atlantique ou Pacifique. C'est à ce niveau que les besoins en infrastructure et le financement sont intégrés aux besoins de l'ensemble de la force.

La restructuration a pour but d'améliorer l'utilisation des ressources au niveau régional afin de produire des économies; de rapatrier du personnel à des tâches opérationnelles plutôt qu'à des tâches institutionnelles; et de réduire les coûts d'opération grâce à une standardisation des pratiques de gestions efficaces et efficaces. La structure permet aussi aux forces opérationnelles de se concentrer sur les opérations et les commandants des installations de se concentrer sur l'appui aux forces.<sup>65</sup>

En ce qui concerne l'exécution des travaux d'entretien réguliers, c'est la force du commandement de l'ingénierie des facilités navales (Naval Facilities Engineering Command) située sur les différentes installations qui ont cette responsabilité.

Le commandant des installations possède l'autorité de procéder à des travaux d'entretien et de réparations jusqu'à 300K U\$ par édifice et jusqu'à 100K U\$ pour de nouvelle construction. Tout projet excédant ces montants doit être acheminé via la chaîne de commandement au quartier général des Marines. L'organisation des infrastructures des Marines peut autoriser des projets de rénovations et réparations

---

<sup>65</sup> Andrew H. Campbell, "U.S. Marine Corps (USMC) Installation Regionalization," reçu par courriel le 24 avril 2009.

jusqu'au montant de 7,5M U\$ et des projets de constructions mineures de 750K U\$.

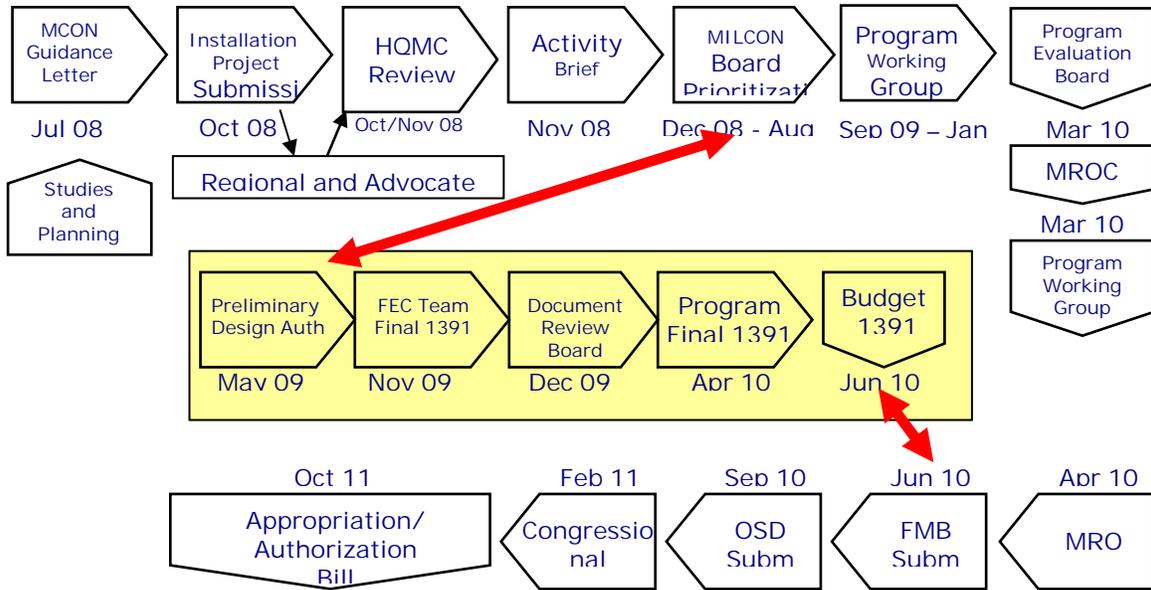
Tout projet de rénovation ou réparation excédant 7,5M U\$ doit faire l'objet d'une dérogation de la part du Congrès américain.<sup>66</sup>

Les travaux de constructions de plus de 750K U\$ font l'objet d'un processus différent. Étant donné le système politique américain, c'est le Congrès qui approuve tous les projets d'acquisition et ce par projets individuels. Les projets sont soumis annuellement via la chaîne de commandement. Des comités sont établis pour évaluer les projets. Pour les Marines américains, chaque projet est évalué dans son ensemble pour sa contribution à la mission de l'organisation. Il n'y a pas de partition régionale des budgets de construction. Les critères d'évaluation sont similaires à toute autre organisation militaire. Le tout étant d'assurer un programme équilibré dans les financements attribués. Typiquement, un projet soumis pour approbation dans octobre de l'année X est approuvé en octobre X+3 ans et complété dans les 18 mois suivants.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Andrew H Campbell, courriel reçu le 8 mai 2009.

<sup>67</sup> Présentation PowerPoint "Military Construction Characteristics & Prioritization" reçue de M. Andrew H. Campbell le 6 mai 2009.



18 Months - Building Complete -

**Figure 4 - Processus américain d'approbation des projets**

Source : *Présentation PowerPoint "Military Construction Characteristics & Prioritization" reçue de M. Andrew H. Campbell le 6 mai 2009, diapo 10.*

## LE SYSTÈME DES FORCES BRITANNIQUES<sup>68</sup>

Le système britannique a été restructuré en 2003 et des mises au point continuent d'être apportées. Le système britannique est très différent du système canadien et américain de gestion des biens immobiliers. Depuis 2003, c'est l'organisation du « Defence Estate » (DE) qui est responsable de tous les aspects d'entretien, de rénovations, et de nouvelles constructions au sein du Ministère de la Défense britannique.

<sup>68</sup> L'information qui suit est tiré en partie du site internet du Defence Estates, <http://www.defence-estates.mod.uk/index.php> et de communications électroniques avec Colonel (ret.) Gordon D. MacDougall, SO1 Infra Ops (International) du quartier général des forces terrestres, R-U. Le site internet fut consulté à maintes reprises en avril et mai 2009.

L'Armée, la Marine et l'Aviation sont des « clients » et leurs responsabilités s'arrêtent à la coordination des projets avec les représentants du DE, à la surveillance des projets (monitoring), et à la compilation des besoins pour les travaux de grandes envergures. En termes canadiens, la gestion quotidienne des infrastructures seraient la seule responsabilité d'une organisation telle le SMA(IE).

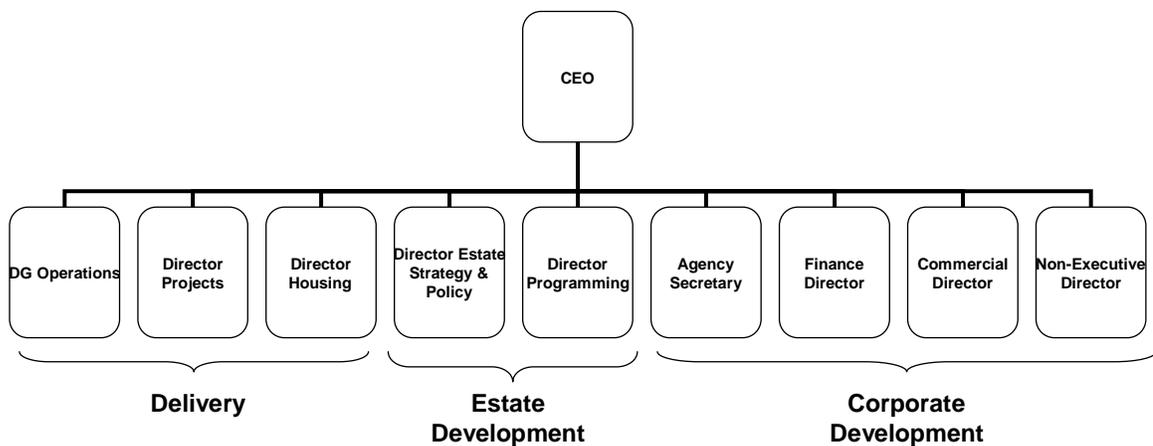
Le DE est une agence « semi-autonome » du Ministère de la Défense britannique sous l'égide du « Sous-Secrétaire permanent » (Permanent Under Secretary), l'équivalent du Sous-ministre de la Défense au Canada. Le jour-à-jour est en fait délégué au « Sous-secrétaire permanent adjoint » (2<sup>nd</sup> Permanent Under Secretary). Le DE ressemble un peu au SMA(IE) canadien, mais opérant comme l'Agence de logement des Forces canadiennes avec un mandat de gestion pour l'ensemble des biens immobiliers et certains autres services. La figure 4 illustre la structure du DE. Trois des sous-groupes sont directement reliés aux opérations (entretien, construction et logements) et les autres sont des sous-groupes fonctionnels en appui aux opérations et autres fonctions départementales.<sup>69</sup> Le DE offre aussi les services de traiteur, les points de vente (du type CANEX), la gestion des sites d'activités sportives et des loisirs, les services de nettoyage, et l'acquisition des meubles, couvre-planchers et autres équipements industriels mobiles. Le DE s'occupe aussi des politiques et processus associés à l'approvisionnement des services municipaux (gaz, électricité, eau potable, évacuation des eaux usées) et au

---

<sup>69</sup> Ministry of Defence, "Defence Estates – The Corporate Plan 2006-2011," [http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Corporate\\_Plan\\_06.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Corporate_Plan_06.pdf); Internet, consulté le 6 mai 2009, p.13.

maintien de l'environnement. Le DE gère annuellement £1 073M (environ 1,9G\$) et emploie près de 3 900 personnes, la grande majorité des employés civils.<sup>70</sup>

## DEFENCE ESTATES ORGANISATIONAL STRUCTURE



**Figure 5 - Organisation de l'organisme britannique chargé des biens immobiliers**

Source: *Ministry of Defence, "Defence Estates Framework Document," [http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Framework\\_Booklet.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Framework_Booklet.pdf); Internet, consulté le 6 mai 2009, Annexe F.*

Sous cette organisation, le Directeur général opérations est responsable de toutes les opérations quotidiennes d'entretien des biens immobiliers pour toutes les garnisons et sites du ministère. Son organisation est divisée en trois secteurs, nord, sud et outremer. Chaque secteur regroupe les bases, garnisons et installations. Les travaux sont

<sup>70</sup> "The Corporate Plan 2006-2011," p.8.

tous exécutés par contrat. Les contrats ont été parcellés par région. Il y en a cinq au total. Les représentants locaux du DE, les « Site Estate Authority Teams » (SEAT) sont responsables d'activer les demandes des clients (les militaires), de vérifier que le travail a été fait, et de certifier les factures pour paiement. Pour les activités journalières et besoins mineurs, les unités ou le représentant désigné soumettent leurs demandes au SEAT via un service à la clientèle. Le SEAT est désigné comme le seul représentant du ministère pour discuter avec le contracteur désigné pour exécuter les travaux, le « Site Estate Delivery Team » (SEDT). C'est un peu comme si le SEAT était le service de gestion du génie construction de la base et que la partie exécutrice soit toujours un ou des contracteurs.

Les SEAT possèdent un budget octroyé par le DE et ont l'autorité d'exécuter des travaux d'entretien jusqu'à £2 500 (environ 4 425\$).<sup>71</sup> Il faut noter ici que le budget n'est pas géré annuellement. Plutôt, le budget est géré sur l'ensemble du contrat émis par le DE au contracteur régional sur une période fixe. Les derniers contrats ont une période de 7 ans avec des partitions annuelles et des options.<sup>72</sup>

Le Directeur des logements (Director Housing) est l'équivalent du Président de l'Agence des logements des Forces canadienne et gère tous les logements familiaux.

---

<sup>71</sup> Taux d'échange du 6 mai 2009.

<sup>72</sup> Royaume-Uni. Ministry of Defence. "DInfra's Pocket Guide." <http://defenceintanet.diiweb.r.mil.uk/defenceintranet/military/army/comdrf/directorateofinfrastructure.htm>; Internet; consulté le 6 mai 2009, p.14.

Le Directeur des projets (Director Projects) est responsable de l'implémentation de tous les projets d'envergure du Ministère. Au Canada, il serait l'équivalent d'une combinaison de l'organisation du Directeur général de la construction et de Construction de Défense Canada. Les projets de grande envergure pour les Britanniques sont les projets de plus de £50M (environs 89M\$).

Bien que les militaires ne soient plus directement responsables de l'entretien des installations britanniques, ils demeurent quand même maîtres du développement de leurs installations. La figure 5 dépeint le système de gouvernance des infrastructures au sein de l'Armée britannique. La Marine et l'Aviation possède des systèmes similaires.

Basing & Infrastructure Governance – Key Elements

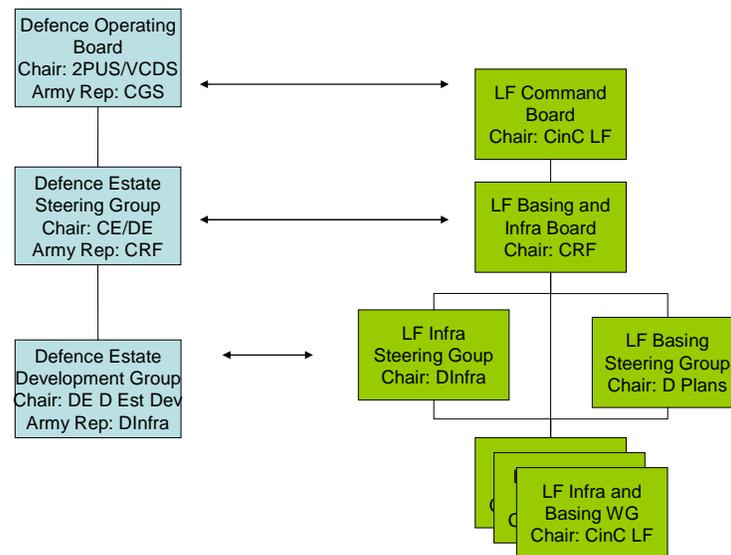


Figure 6 - Structure des comités décisionnels britanniques

Source : "DInfra's Pocket Guide," p. 5.

Le Defence Estate Development Group est le comité présidé par le DE et vise à discuter des performances des contracteurs primaires et au développement des politiques en infrastructure. Les représentants en infrastructure des trois services amènent leurs observations discutées lors de leurs groupes de travail (LF Infra WG) et, pour ce qui est de l'Armée, lors du LF Infra Steering Group. Ceci représenterait l'équivalent du comité de gestion des biens immobiliers (CGBI).<sup>73</sup>

Le Defence Estate Steering Group est le comité présidé par le président du DE comprenant les hauts représentants des services. Les besoins en infrastructure et les futurs projets y sont discutés. Ces besoins et observations proviennent des différents groupes de travail et réunions (LF Basing WG et Steering Gp). Ce serait l'équivalent du Comité de surveillance en matière d'infrastructure et d'environnement.<sup>74</sup>

Le Defence Operating Board est le comité co-présidé par le Vice-chef de la Défense et l'adjoint du Sous-ministre. Les chefs de services y assistent. Ce serait l'équivalent du CGP au Canada.

Le processus pour exécuter des projets autres que les projets d'entretien mineur régulier est très similaire au processus canadien. Les unités proposent des projets de rénovations et de construction pour satisfaire leur besoins. Les demandes sont soumises via la chaîne de commandement et compilées annuellement. Les projets sont évalués

---

<sup>73</sup> En anglais, Realty Asset Management Committee ou RAMC.

<sup>74</sup> En anglais, Infrastructure and Environment Steering Committee ou IEOC.

pour leur pertinence selon une liste de critères. Un programme est alors constitué et les projets sont exécutés.

Pour les projets d'entretien, de rénovations et de construction mineurs de £100K (environ 177K\$) ou moins (Low Value Capital Works ou LVCW), ce sont les commandants de division qui ont l'autorité, à l'intérieur de leur enveloppe budgétaire assignée, de les approuver. Le programme est alors envoyé au SEAT pour implémentation. Et c'est le contracteur régional, le SEDT, qui les exécute. Généralement, un nouveau projet mineur, s'il est admis à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire annuelle, est exécuté en deux ans : un an pour la soumission, la compilation et la sélection des projets et exécution la deuxième année. Une flexibilité existe pour les projets à bas risque mais dépassant le cap des £100K d'être exécutés de la même façon. Le Directeur des infrastructures du service possède l'autorité d'approuver ces projets. Cette flexibilité n'existe pas au Canada.

Les projets de plus grande valeur, les projets de plus de £100K, font partie du « Capital Works Program » (CWP) et sont compilés via la chaîne de commandement jusqu'au niveau du commandement du service par l'état-major du génie. Pour l'Armée britannique, c'est le Directeur de l'infrastructure (DInfra) qui a la responsabilité de gérer le programme. La liste des projets est alors revue et des priorités sont assignées afin de déterminer quels projets seront exécutés avec les fonds disponibles et selon les capacités du DE à les exécuter. Les projets qui ne sont pas retenus, sont soit remis à plus tard ou annulés. Dans l'Armée britannique, c'est le comité LFBIB, l'équivalent du Comité de

priorisation des projets de construction l'Armée de terre,<sup>75</sup> présidé par le Commander Regional Forces (CRF), un major-général au sein du quartier général de l'Armée britannique, chargé de cette tâche. Six critères sont utilisés pour établir la priorité : politiques corporatives en matière d'infrastructure, les besoins du personnel, les besoins opérationnels, les obligations légales,<sup>76</sup> l'harmonisation stratégique,<sup>77</sup> et l'évaluation valeur-coûts. Une fois le programme est approuvé, les projets sont envoyés au Directeur des Projets du DE pour la conception et l'implémentation. Les autorités pour les projets sont indiquées à la figure 6.

Autorité	Niveau
Comité d'investissement de l'Armée	£50M (ou 88,5M\$) ou plus
Commandant des Forces régionales	Jusqu'à £50M (ou 88,5M\$)
Directeur des infrastructures	Jusqu'à £30M (ou 53M\$)
Adjoint au Directeur des infrastructures	Jusqu'à £5M (ou 8,9M\$)

**Figure 7 - Autorités financières pour les projets de constructions au sein de l'Armée britannique**

Source : Courriel de Gordon MacDougall du 8 mai 2009.

Il est intéressant de noter que le DE s'implique très tôt dans le processus décisionnel afin d'influencer positivement le processus et d'aviser si le contracteur est en mesure de réaliser les projets. Une fois les projets sont approuvés, et que le « client » est satisfait avec les options offertes et qu'une est choisie, les services transfèrent les fonds au DE pour l'implémentation. À noter que dans ce processus, il n'y a qu'un seul niveau d'approbation.

<sup>75</sup> En anglais, Army Construction Projects Screening Committee ou ACPSC.

<sup>76</sup> Telles les lois environnementales, d'accès universel et autres.

<sup>77</sup> L'harmonisation stratégique réfère au fait que le programme doit s'insérer dans les programmes des biens immobiliers à long terme.

## LE SYSTÈME DES FORCES AUSTRALIENNES<sup>78</sup>

Le système australien en ce qui a trait au processus d'approbation des projets de construction est similaire au processus canadien, la terminologie en sus. Les problèmes sont aussi similaires. Pour ce qui est de la structure et gouvernance, le système australien se rapproche beaucoup plus du système britannique. En effet, la totalité de l'entretien est exécutée par les employés civils et par contrats.

La Défense australienne possède plus de 25 000 édifices, répartis sur 374 terrains et bases, représentant près de 18M AU\$.<sup>79</sup> Les installations commencent à montrer de l'âge, sont désuètes pour les utilisations modernes, et sont dans des endroits réclamés ou en friction avec la population locale.<sup>80</sup> Une situation très similaire à la situation canadienne.

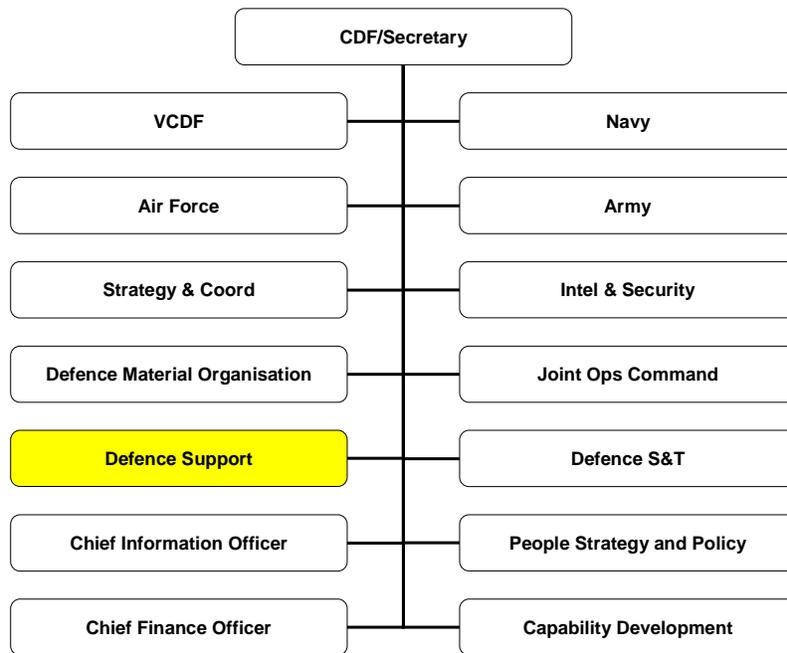
La structure de gouvernance des biens immobiliers au sein du Ministère de la défense australien est ressemblé aussi un peu à la structure canadienne au niveau macro, bien qu'au Canada, l'infrastructure soit représentée directement par un Sous-ministre adjoint alors qu'en Australie, l'équivalent, le Sous-secrétaire attitré possède des responsabilités additionnelles (voir les figures 7 et 8).

---

<sup>78</sup> Les informations présentées ici sont le fruit d'une recherche sur le site des Forces Australiennes, de documents reçus par courriel de colonel Ken O'Brien, Attaché de la défense canadien pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le 30 mars 2009, et d'un échange de courriel avec le capitaine Lionel Boxer du Génie australien en juin 2009.

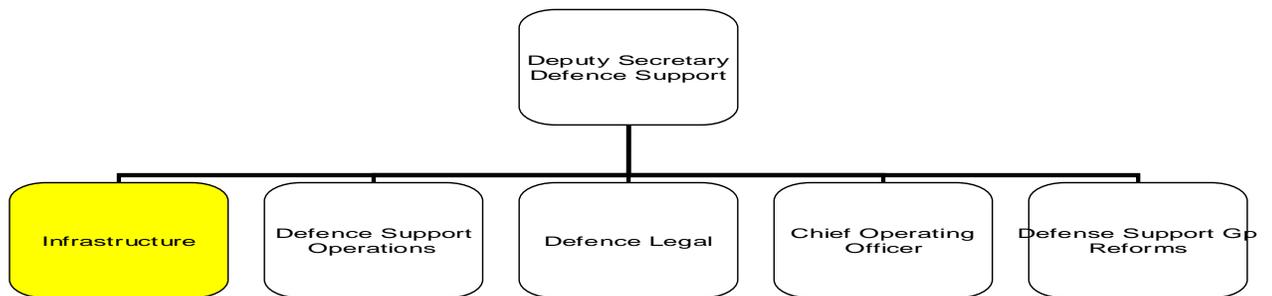
<sup>79</sup> Diaporama – "Brief to Indonesian Ministry of Finance – Issues and Challenges", 26 Mar 2009, diapo 11 et 12.

<sup>80</sup> Idem, diapo 20.



**Figure 8 - Structure du Ministère de la Défense australien**

Source : Diaporama – "Brief to Indonesian Ministry of Finance – Issues and Challenges", 26 Mar 2009, diapo 3.



**Figure 9 - Structure du groupe du Soutien à la Défense australien**

Source : Diaporama – "Brief to Indonesian Ministry of Finance – Issues and Challenges", 26 Mar 2009, diapo 4.

Les biens immobiliers sont la responsabilité du Secrétaire-adjoint – Soutien à la défense. Le chef de la Division des infrastructures est responsable de la gestion, du développement et du maintien des biens immobiliers de la Défense. Les tâches spécifiques sont :

- a. gestion stratégique des biens;
- b. gestion des locations des terrains et propriétés;
- c. gestion des questions environnementales, des biens « héritage », et des changements climatiques;
- d. gestion des questions communautaires reliées aux biens immobiliers;
- e. gestion de l'utilisation des biens immobiliers de la Défense par d'autres agences;
- f. disposition des propriétés déclarées surplus;
- g. développement et gestion des projets en partenariat avec l'entreprise privée;
- h. développement et gestion des programmes de réparations et d'entretien des bâtiments; et
- i. gestion du programme de construction de la Défense.

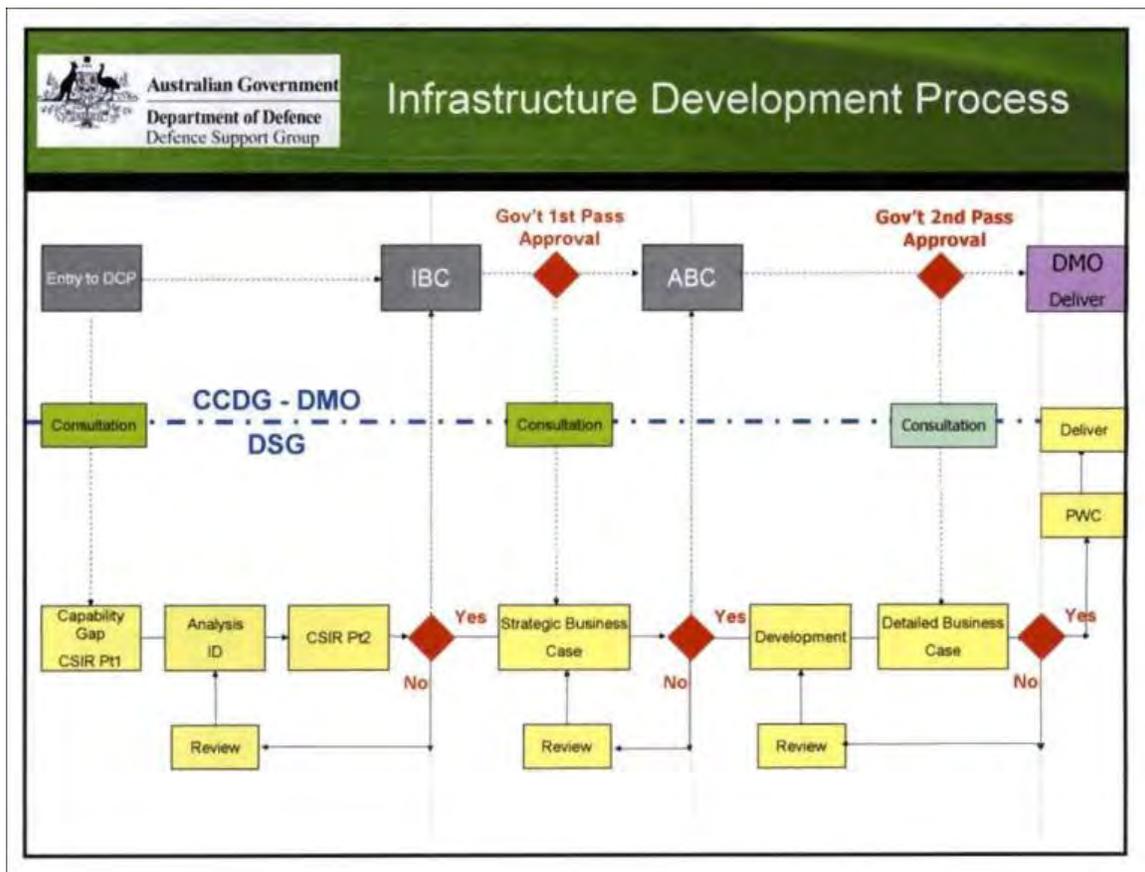
Sur le terrain, les infrastructures sont entretenues par contrat.<sup>81</sup> Il n'y a aucun employé civil de la Défense ou gouvernemental. Ces contrats sont négociés et gérés par une organisation équivalente à TPSGC. Chacune des unités rapporte ses besoins en entretien de routine à un Bureau de service local. Le Bureau obtient les services requis et le travail est exécuté. Pour effectuer des changements majeurs, ou pour la construction de nouveaux édifices, les unités doivent soumettre leurs besoins à la chaîne de

---

<sup>81</sup> Information reçue d'un courriel de Lcol Peter George, Royal Australian Engineers, le 2 juillet 2009.

commandement et un processus de sélection est engagé, très similaire au processus canadien.

Le processus macro pour les approbations des projets de construction important est aussi similaire au processus canadien : il y a deux paliers d'approbation au niveau gouvernemental, le premier permettant l'engagement des fonds pour la conception, similaire à l'approbation préliminaire de projet canadien, et le deuxième autorisant la construction, similaire à l'approbation effective de projet.



**Figure 10 - Processus d'approbation des projets en capital australien**

Source : Diaporama – "Brief to Indonesian Ministry of Finance – Issues and Challenges", 26 Mar 2009, diapo 8.

Aucun détail n'a pu être trouvé sur les questions de temps requis pour ces approbations, ni combien de gens sont impliqués, ou les divers processus.

Contrairement au Canada, l'Australie ne possède pas d'agence spécialisée de construction. Les projets sont octroyés par l'agence gouvernementale centrale des travaux publics.

## **LES PISTES DE SOLUTIONS**

Jusqu'à maintenant, nous avons soulevé certains problèmes avec le processus d'approbation des projets et des difficultés avec la gouvernance de la gestion des biens immobiliers au sein du MDN. Nous avons aussi eu un aperçu des procédures et gouvernance des biens immobiliers de divers pays. Que pouvons-nous tirer de tout cela?

Depuis quelques années déjà, le SMA(IE) tente d'implémenter diverses solutions pour éliminer le goulot des projets vers les centres décisionnels. À plusieurs reprises, une demande pour augmenter les autorités d'approbation a été soumise sans succès.<sup>82</sup> Des demandes d'ajustement au processus ont aussi été soumises. En 2005, la proposition visait à éliminer l'étape au-dessus du SMA(IE) pour approbation finale de projet pour les projets entre 5M\$ et 60M\$, si les estimations des coûts totaux ne dépassaient pas 10% des coûts estimés lors de l'approbation préliminaire. Cette méthode aurait éliminé de faire deux fois le processus au complet jusqu'au Ministre, processus très bureaucratique,

---

<sup>82</sup> Une demande avait été soumise en 2005 et en 2008.

très lourd et très lent. Il faut noter ici que ce n'est pas le Bureau du ministre qui occasionne les délais. En fait, une fois qu'un dossier a atteint son pupitre, la décision est plutôt rapide. L'entonnoir est l'appareil administratif des plus bureaucratiques pour vérifier tous les aspects avant de produire le document requis pour le Ministre. Donc, éviter l'appareil ministériel équivaut à éviter l'implication du Ministre. Pour des décisions routinières, cette approche ferait beaucoup de sens.

Tel qu'il a été mentionné plus tôt, le SMA(IE) a commissionné un rapport à l'hiver 2008 afin d'identifier les diverses étapes pour les approbations de projets; d'identifier les difficultés systémiques; de trouver des opportunités pour améliorer le processus; d'identifier des recommandations pour améliorer le processus immédiatement et à long terme; et de procéder à une évaluation des risques entre l'ancien processus et le nouveau processus proposé dans le document.<sup>83</sup> Le document a été déposé sous forme d'ébauche le 3 février 2009. Le document donne sept recommandations :<sup>84</sup>

- 1) que le SMA(IE) soit et demeure le leader dans le processus d'approbation des projets. Cette recommandation inclue l'institution d'un système de routage des projets pour en vérifier la progression;
- 2) que le SMA(IE) soit l'autorité déléguée pour approbation préliminaire pour tous les projets de moins de 60M\$. Cette recommandation sauverait six mois d'attente, selon l'auteur;

---

<sup>83</sup> Robert MacNeil, "An Initiative to Improve Upon ...", p. 2.

<sup>84</sup> Idem, p. 42 à 44.

- 3) que les mandats et objectifs des comités supérieurs de révision soient revus. Cette recommandation inclue une révision des membres et de leurs autorités. L'auteur propose aussi que les CSR soient plus fréquents;
- 4) que le SMA(Fin SM) délègue la tâche de validation des coûts au SMA(IE) pour tous les projets sous l'autorité du Sous-ministre (pour les projets n'ayant pas besoin de l'autorité du Ministre dans la proposition de l'auteur);
- 5) que les projets à bas risques et similaires soient autorisés pour implémentation sous une enveloppe de programmation sans avoir à passer par une approbation préliminaire. Les projets à bas risque sont les projets de pavage, de construction d'édifices types tels les casernes de pompier ou des dortoirs;
- 6) que le Ministre considère la demande d'augmenter les autorités d'approbation de projet tel que demandé par le SMA(IE), soit N1 à 5M\$ et SM/SMA(IE) 5 à 30M\$. Les projets entre 5 et 30M\$ seraient soumis à un processus plus rigoureux, augmentant le délai de 40 jours additionnels;<sup>85</sup> et
- 7) que le manque de ressource humaine soit solutionné afin d'augmenter la capacité et la vitesse du système d'approbation des projets de construction.

Les recommandations du rapport de Robert MacNeil sont louables et utiles mais ne vont pas assez loin afin d'améliorer le processus présent d'approbation des projets. En

---

<sup>85</sup> L'augmentation du délai est expliquée en p. 42. Parce ce que le processus serait plus rigoureux, l'auteur prévoit une augmentation du délai. Idem, p.42.

effet, au sein même du rapport, le processus proposé sur sept critères, soit trop de réglementation, trop d’aversion de risque, suivi des projets faible, manque de rigueur, faible communication, peu de capacité, et financement insuffisant est clairement timide. Alors que le processus actuel est rouge, le processus proposé n’améliore pas le score d’une façon significative.

Risque Processus	Trop de règles	Aversion du risque	Suivi faible	Peu de rigueur	Comm faible	Peu de capacité	Financement insuffisant
Processus présent	<b>Haut (4.2)</b>	<b>Très haut (4.6)</b>	<b>Significatif (3.4)</b>	<b>Haut (3.7)</b>	<b>Significatif (3.9)</b>	<b>Très haut (4.8)</b>	<b>Significatif (1.8)</b>
Processus proposé	<b>Haut (3.3)</b>	<b>Haut (2.6)</b>	<b>Medium (2.4)</b>	<b>Significatif (2.5)</b>	<b>Medium (2.4)</b>	<b>Haut (2.9)</b>	<b>Significatif (1.8)</b>

**Tableau 1 - Matrice comparative des risques**

Source : *Tableau reproduit de l’étude de Robert MacNeil, “An Initiative to Improve Upon ...”, p. 45.*

Les solutions proposées par Robert MacNeil et son équipe, bien que très réalisables, sont trop modestes. Il n’y a pas de réforme proposée, seulement des ajustements mineurs. Afin de solutionner les difficultés avec le système présent, il faut regarder l’ensemble du problème et trouver une solution globale.

### **La gouvernance des biens immobiliers au MDN**

La gouvernance des biens immobiliers au MDN est sujette à des questions de base qu’il faut résoudre avant de considérer tout modèle de gestion et de proposer des moyens et processus pour gérer ce modèle. Les questions à résoudre sont les suivantes :

- 1) quelle est l'importance des biens immobiliers dans la montée en puissance des diverses capacités des Forces canadiennes et est-il essentiel que les commandants des montées en puissance contrôlent et gèrent leurs biens immobiliers?
- 2) dans un vaste pays tel le Canada, dans une confédération où les provinces ont des règlements différents en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers, est-ce qu'un autre modèle peut fonctionner?

Il y a un lien direct entre les biens immobiliers et l'habilité à procéder aux montées en puissance des diverses capacités des Forces canadiennes. Récemment, l'acquisition des avions C-17 Globemaster a forcé la rénovation importante et de nombreuses nouvelles constructions à la base de Trenton. L'expansion de la Force Opérationnelle Interarmées 2 à Dwyer Hill, Petawawa et Prince Edward County et la construction des infrastructures à Wainwright sont deux autres exemples du lien étroit entre les biens immobiliers et la montée en puissance des capacités. Ce qui est plus nébuleux cependant est la question sur la responsabilité quotidienne de l'entretien.

Lors des discussions pour la transformation des Forces canadiennes, dans un concept de création des quartiers-généraux interarmées régionaux, la Force aérienne a argumenté que les bases aériennes devaient être exclues du concept de commandement et contrôle centralisé car ces bases étaient essentielles au maintien des capacités aériennes. L'arrangement résultant a été que les bases aériennes dans les diverses régions demeurent

sous le commandement du CEMFA et ne sont sous commandement tactique des régions que lors des situations d'urgence.<sup>86</sup>

Si ce concept demeure, que les biens immobiliers sont une partie intégrante de l'habileté des commandants de montée en puissance, alors le modèle britannique où la gestion des infrastructures est une responsabilité d'une entité autre peut difficilement être mis en place. Dans un tel modèle, il faut accepter que les commandants aient mains libres pour gérer les fonds, tous les fonds, pour l'accomplissement de leur mission, incluant la possibilité d'utiliser des fonds octroyés pour les biens immobiliers à d'autres fins. Dans un tel modèle, l'organisation du SMA(IE) ne peut que demeurer une organisation fonctionnelle, émettant des politiques et lignes directrices seulement et son dirigeant ne peut être tenu responsable pour l'état de l'ensemble des biens immobiliers de la Défense.. Dans un tel modèle, les différents N1 ont libre cours à la création des diverses organisations et de donner les pouvoirs de gestions des installations au niveau désiré. Dans un tel modèle très décentralisé, il faut s'assurer que les divers paliers possèdent les autorités financières et les capacités humaines et matérielles pour exercer dûment ces responsabilités. Il faut aussi s'assurer que les responsabilités des divers groupes soient clairement énoncées.

Si au contraire, la gestion quotidienne des biens immobiliers n'est pas absolument requise pour habilitier les générateurs de force pour les montées en puissance, alors un modèle similaire au Britanniques pourrait être envisagé. Une structure parallèle pourrait

---

<sup>86</sup> Chief of the Defence Staff – Action Team 1, *CDS Action Team 1 Report - Part III - Domestic Environment (CANCOM)* (Ottawa: Department of National Defence, 2005), p.6.

être mise en place, se rapportant soit au SMA(IE), un peu comme cela se fait en Grande-Bretagne, ou se rapportant à une organisation d'appui tel le Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN) ou le Commandement du Canada (COMCAN). Une telle structure avait été envisagée et discutée lors des délibérations du Groupe 4 de transformation du Chef d'État-major de la Défense en 2004.<sup>87</sup> Les discussions avaient été très controversées et sont demeurées sans conclusion.

Si une structure séparée de gestion des biens immobiliers était envisagée, elle ne permettrait pas une économie en termes de ressources humaines militaires. En fait, la demande pourrait augmenter. En effet, lorsque le système britannique est étudié, on se rend compte comment il devient impératif de combler tous les postes de gestion des biens immobiliers au sein des divers organisations, tant en appui à la chaîne de commandement qu'en appui à l'organisation de la gestion des biens immobiliers. La flexibilité de ne pas combler les postes n'est plus un risque acceptable. Aujourd'hui, et depuis des années, les postes dans les organisations de chef du génie de secteur ne sont pas comblés par faute de personnel. Au SMA(IE) près de 40% des postes ne sont pas comblés. La même réalité est présente au sein des structures du génie appuyant les N1. Comme il n'y a pas de responsabilité légale pour la gestion des biens immobiliers ou d'impact immédiat, le risque est accepté à l'interne.

Une solution possible à ce manque de personnel militaire est que tous ces postes pourraient être remplis par des employés civils, incluant les positions de gestion dans les

---

<sup>87</sup> *CDS Action Team 4, Annexe G, 1.*

organisations de Génie construction des bases et garnisons. À court terme, il serait extrêmement difficile de combler ces postes étant donné le système apathique actuel de dotation en ressources humaines. Une solution alternative serait que la nouvelle structure de gestion des infrastructures soit une agence spéciale, telle CDC, et qu'elle ne soit pas soumise aux divers règlements, politiques et processus administratif gouvernementaux. Cependant, à long terme, la civilianisation de tous les postes de gestion des infrastructures amputerait les Forces canadiennes d'une capacité expéditionnaire. La gestion des biens immobiliers par des militaires, certains postes, permet de créer des gens en uniforme compétents pour gérer des biens immobiliers dans les endroits austères et dangereux, où il est difficile de recevoir ce service de l'entreprise privée à des coûts raisonnables, et où il est présentement difficile de déployer des employés civils.<sup>88</sup>

Est-ce qu'un système hybride est envisageable? Est-ce qu'un système dont une partie des biens immobiliers du MDN est gérée sous contrat et une autre gérée par les ressources internes serait possible? En fait, nous sommes déjà à cette étape avec la garnison de Meaford.

La deuxième question relate à la géographie politique canadienne. Est-ce qu'une structure de gestion des biens immobiliers intégrée et séparée des générateurs de force peut être dissociée de la structure géopolitique?

---

<sup>88</sup> Les Britanniques, depuis l'intégration du DE, voient cette dégradation de capacité. Il devient de plus en plus difficile de trouver des individus en uniformes pour faire ce type de travail. Entrevue avec M. Gordon McDougall (DInfra SO 1 Infra Ops) et Brian Dalton (DE) du 17 mai 2009 à Ottawa.

Tous les modèles présentés dans cette étude pointent vers des structures régionales. Le DE britannique a structuré son organisation régionalement et en parallèle avec la structure militaire. Les Américains, que ce soit les Marines, l'Armée ou les autres services, ont aussi structuré leur organisation régionalement.

Au Canada, certaines organisations pancanadiennes ont fait fi des structures géopolitiques, alors que d'autres les ont suivies. L'organisation de recherche et sauvetage fonctionne très bien avec ses centres régionaux et sa structure.<sup>89</sup> TPSGC a structuré son organisation par région, les régions étant très similaires aux régions militaires. Les Forces canadiennes ont adopté un mode régional basé sur la structure géopolitique canadienne afin de mieux servir les citoyens et les gouvernements provinciaux et pour que ces derniers puissent avoir un seul point de contact pour l'ensemble de leur territoire.<sup>90</sup> Cette décision fut renforcée dans la Partie 3 du Rapport du Groupe d'action du CEMD 1 intitulé l'Environnement domestique. Le groupe est arrivé à la conclusion que la structure optimale était une division du Canada en six régions militaires, et cela basé sur des considérations linguistiques, les relations interministérielles établies, la géographie et les politiques fédérale et provinciales.<sup>91</sup> Avoir une structure de gestion des biens immobiliers au sein des Forces canadiennes qui ne correspondrait pas à la réalité géopolitique canadienne serait des plus difficiles à gérer pour les commandants tactiques et opérationnels.

---

<sup>89</sup> Recherche et sauvetage au niveau terrestre est une responsabilité provinciale. Recherche et sauvetage au niveau maritime et aérien fonctionne différemment, via une structure régionale de commandement et contrôle. *CDS Action Team 1 Report - Part III*, p.22.

<sup>90</sup> À noter qu'une partie de l'extrême ouest de l'Ontario ne fait pas partie du Secteur du centre pour des raisons de simplicité logistique.

<sup>91</sup> *CDS Action Team 1 Report - Part III*, p. 11, 12 and 14.

Donc, peu importe le modèle de gouvernance utilisé pour la gestion des biens immobiliers du MDN, que ce soit un modèle indépendant tel que celui présent, que ce la gouvernance soit octroyée à contrat, ou que la gouvernance soit exécutée par une tierce entité du type TPSGC, une structure respectant la réalité géopolitique canadienne serait désirée.

### **Processus d’approbation des projets**

La prémisse de base est qu’un système d’approbation des projets recherché est un système efficient et efficace. Car si le but est de limiter les déboursés comme mesure d’économie, le système en place est suffisant et seules quelques mesures d’appoint sont requises.

Un système efficient et efficace commence avec une attitude positive au niveau de la bureaucratie. La bureaucratie, le personnel militaire et civil influençant le processus, doit vouloir aider les « clients » à concrétiser leurs projets dans les délais les plus courts tout en s’assurant que les fonds de la Couronne sont dépensés avec précaution. C’est à la chaîne de commandement de modifier et promouvoir ce changement d’attitude. La bureaucratie doit être dotée de personnel compétent et en nombre suffisant. Les procédures de dotation en ressources humaines civiles doivent être adaptées. La bureaucratie doit connaître son champ de responsabilité sans tenter de l’accroître. Lors des CSR, les représentants doivent être d’un rang approprié, tel que décrit par les

documents à cet effet. Le système de gestion du personnel civil devrait être capable d'appuyer les gestionnaires et les commandants militaires avec des programmes incitatifs pour améliorer le service offert et ces programmes ne devraient pas être reliés seulement qu'aux objectifs de gestion adéquate des finances.

Le processus doit être défini et compris. Il serait irréaliste que le processus décisionnel pour les projets de construction soit différent du processus décisionnel des autres projets d'acquisition des Forces canadiennes. Déjà c'est un défi de grande taille que de gérer un système, alors en gérer deux deviendrait une tâche immense pour une organisation aussi petite que le MND canadien. De plus, certains projets de construction sont insérés dans les projets d'acquisition de nouvelles capacités.<sup>92</sup> Dissociés les deux types seraient encore difficiles. Alors, le processus à trois phases, identification, approbation préliminaire de projet, et approbation définitive de projet devrait demeurer. Cependant, le moyen d'appliquer ce système pourrait être différent.

Tout d'abord, les autorités d'approbations pour les projets de construction devraient être révisées à la hausse et des révisions quinquennales devraient être obligatoires, avec des hausses relatives pour compenser la perte du pouvoir d'achat. Les N1 devraient être en mesure d'approuver les projets pour construire des entrepôts rustiques et de faire des rénovations importantes. Bien que l'inflation officielle depuis la dernière révision de 1995 ne soit que de 40%<sup>93</sup>, ce taux n'est pas illustratif des changements dans l'industrie de la construction au Canada, ou même aux États-Unis. Le

---

<sup>92</sup> Construction In Support Of Equipment (CISOE).

<sup>93</sup> À titre indicatif, le taux peut être calculé en utilisant un site Web américain « US Inflation Calculator » : <http://www.usinflationcalculator.com/>

niveau d'autorité pour permettre une autonomie relative et une plus grande flexibilité au niveau régional serait de 5M\$. Les N1 devraient être en mesure de déléguer cette autorité jusqu'à un commandant de formation.

Le SMA(IE) devrait être en mesure d'approuver des projets de construction de grands édifices en remplacement aux édifices désuets, d'édifices en appui à des projets approuvés du MDN (du type de logement d'entraînement pour accommoder les expansions des Forces canadiennes) et les rénovations majeures d'édifices. Une autorité de 30M\$ permettrait de réaliser cet objectif. De plus, le SMA(IE) devrait avoir l'autorité d'approbation définitive de projet pour tous les projets de moins de 60M\$ qui ont reçus une approbation préliminaire du Ministre et pour lesquels les besoins opérationnels non pas changés foncièrement et que les coûts estimés ne dépassent pas 15% (dollars constants) des coûts estimés lors de l'approbation préliminaire. En vérité, seuls les projets à bas risque seraient capables de rencontrer ces critères car les projets à haut risque changent souvent d'amplitude et les coûts varient énormément. Pour tous les autres projets. Le SMA(IE) devrait avoir l'autorité d'approbation jusqu'à 15M\$.

Dans le même ordre d'idée, pour les projets dont la plus basse soumission compétitive dépasse les sommes approuvées, le SMA(IE) devrait posséder l'autorité d'approuver l'augmentation des coûts de construction pour les projets ayant reçus l'autorité du Ministre et qui ne sont pas plus de 10% des coûts approuvés, tout en demeurant sous la somme totale des 60M\$. Cette proposition permettrait d'éliminer du travail administratif et écourterait le processus pour une décision relativement routinière.

Il faut noter que les soumissions ont une courte durée de vie et que si une décision n'est pas prise en temps, le processus de révision des coûts doit être recommencé, occasionnant de nouveaux délais, délais causant eux-mêmes des coûts additionnels.

Finalement, le Ministre devrait obtenir une hausse de sa limite financière car \$60M suffisent à peine pour approuver le remplacement des bâtiments d'une unité moderne aujourd'hui. La limite financière devrait être établie à \$100M. Bien que cette proposition soit sans base scientifique, ce chiffre est discuté dans les corridors du MDN par les spécialistes en gestion des biens immobiliers depuis déjà quelques années.

L'ensemble de ces mesures permettrait de sauver beaucoup de temps, de sauver les accroissements des coûts dus aux délais, et dégagerait les autorités supérieures des décisions routinières afin de leur permettre plus de temps pour examiner les projets à plus grand risque.

Il faut ici noter certains développements au sujet des méthodes et processus décisionnel sur lesquels le Conseil du Trésor travaille et qui pourraient influencer les futurs processus. Lors de discussions avec des représentants de TPSGC en juillet 2009,<sup>94</sup> il appert que le CT tente d'implanter un système décisionnel pangouvernemental basé sur une évaluation du risque de projet et une évaluation de la capacité d'un ministère à gérer des projets. Ces efforts font partir du cadre de *l'Initiative de renouvellement des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada* et découle du *Rapport de la*

---

<sup>94</sup> Discussions avec M. Naim Ghawi et certains autres collègues de travail le 9 juillet 2009.

*vérificatrice générale du Canada de novembre 2006.*<sup>95</sup> Le MDN utilise présentement déjà plusieurs outils provenant de cette initiative dont l’Outil d’évaluation de la complexité et des risques des projets<sup>96</sup> mais l’arrivée de nouvelles autorités financières selon ce nouveau concept n’est pas prévisible au moment d’écrire ces lignes.<sup>97</sup>

### **La gestion quotidienne des biens immobiliers par contrat**

Les Britanniques ont démontré hors de tout doute que la gestion quotidienne des biens immobiliers peut être faite par contrat. Tel que mentionné, le MDN a déjà franchi cette étape mais à très basse échelle et à titre expérimental. En effet, le site d’entraînement de Meaford en Ontario est entretenu par contrat depuis 1995. Les effectifs militaires et employés de la Défense de la garnison ne font que la gestion et un contracteur effectue tous les travaux d’entretien de construction mineure. Au départ, cette méthode avait pour but de sauver des coûts d’opération et la main d’œuvre. La garnison fonctionne toujours. Le service est d’un niveau similaire aux autres bases et garnisons des Forces canadiennes,<sup>98</sup> mais les coûts ont augmenté considérablement. Le financement de cette garnison a augmenté au cours des dernières années pour maintenir le niveau de service alors que le financement des autres garnisons du secteur a été réduit avec les contraintes budgétaires (en termes de pouvoir d’achat). Peu importe, le fait

---

<sup>95</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Stratégie de mise en œuvre pour la Politique de planification des investissements – Actifs et service acquis et de la Politique sur la gestion des projets*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=16414>, Internet; consulté le 9 juillet 2009.

<sup>96</sup> Connue en anglais sous Project Complexity and Risk Assessment – PCRA.

<sup>97</sup> De mai à novembre 2009 plusieurs projets de plus de 60M\$ ont reçu des évaluations de risques bas et moyen et le CT a délégué les autorités d’approbation au Ministre de la Défense nationale. La difficulté présente cependant est que l’organisation du CT n’est pas dotée de personnel en quantité suffisante et possédant l’expertise requise pour suffire à la demande des vérifications.

<sup>98</sup> Le niveau qualitatif du service fourni par le contracteur est sujet à des débats émotifs des usagers. Malheureusement, les « manquements » sont difficiles à identifier, et plus important, à justifier.

demeure que le financement de la garnison ne peut plus être considéré comme discrétionnaire pour le commandant du secteur et les Forces canadiennes.

Un courriel du gestionnaire du contrat à Meaford<sup>99</sup> confirme que la valeur du contrat a effectivement augmenté mais qu'il est difficile de distinguer entre l'augmentation due aux demandes additionnelles de service, l'augmentation due à l'inflation du contrat, et l'augmentation due à l'inflation générale. L'individu, impliqué avec un aspect ou un autre du contrat depuis 1995, indique que les services sont excellents et que la productivité est de beaucoup augmentée comparativement à un service qui serait fourni par des militaires. Le contracteur n'a pas à suivre un programme d'entraînement militaire ou civil, réduisant le temps de productivité. Le contrat a été renouvelé deux fois depuis 1995.

Le Chef du génie du secteur central a confirmé lors d'un courriel le 1 juin 2009 que malgré l'augmentation des coûts pour les services d'entretien des biens immobiliers à Meaford, un arrangement similaire est présentement poursuivi pour d'autres garnisons du secteur où la présence militaire permanente (membre de la Force régulière) est minime et la succession est toujours difficile, spécialement lors des périodes de manquement des effectifs. Le but serait de maintenir le service sans avoir à dépendre d'une main d'œuvre militaire rarissime.

Lors d'une entrevue avec M. Gordon McDougall et Bryan Dalton le 17 mai dernier, bien que leur opinion ne soit pas la position officielle du Ministère de la Défense

---

<sup>99</sup> Capitaine Andy Harrington, courriel reçu le 21 mai 2009.

britannique, les deux ont exprimé leurs inquiétudes en ce qui concerne l'augmentation substantielles des coûts d'opération pour la Couronne britannique lorsque les contrats originaux du DE seront à échéance. Déjà, les contracteurs, parce qu'ils ont présenté des soumissions très basses avec des marges de profits très minces, utilisent les clauses et projets identifiés pour majorer leurs coûts et se rentabiliser, une pratique aussi courante au Canada. Les deux experts britanniques s'attendent à ce que, malgré un système compétitif ouvert, les coûts augmenteront.

### **La gestion des biens immobiliers de la Défense par TPSGC**

Les autres ministères du gouvernement canadien délègue la responsabilité quotidienne et à long terme à TPSGC. Pourquoi le MDN ne pourrait pas faire de même?

Le MDN gère déjà plus d'édifices que l'ensemble des autres ministères géré par TPSGC. Intégrer les biens immobiliers du MDN, peu importe si cette intégration est réussie ou pas, serait une énorme tâche à court terme, et cela même en assimilant et intégrant les ressources de gestion des biens immobiliers du MDN à TPSGC. Les services, à court terme du moins, seraient sûrement affectés négativement. La partie aisée d'une telle intégration est que l'interface entre le client, le MDN, et le gestionnaire, TPSGC, serait facile puisque les deux organisations sont structurées régionalement d'une façon très similaire.

La bureaucratie au sein de TPSGC est aussi lourde que celle au sein du MDN. TPSGC pourrait difficilement répondre aux exigences de flexibilité et d'agilité trouvées au sein du MDN. Les nouvelles délégations d'autorité pourraient faire une différence mais cela reste à être prouvé. Malgré tous les problèmes identifiés dans cette étude, le système au MDN semble être plus efficace qu'au sein de TPSGC.<sup>100</sup> La flexibilité qu'offre l'agence CDC n'est pas retrouvée au sein de TPSGC. CDC devrait être éliminé dans une intégration car il n'y aurait pas besoin de deux systèmes différents pour l'implémentation des contrats de construction.

Les autorités financières de TPSGC sont moins élevées que celles du MDN. Le Ministre du MDN à l'autorité d'approbation de projet jusqu'à 60M\$, alors que le Ministre de TPSGC ne peut autoriser que des projets allant jusqu'à 40M\$. Donc, plus de projets devraient aller au Conseil du Trésor pour approbation.

Ainsi, en aperçu rapide, il n'y a pas beaucoup d'avantages à ce que TPSGC gère les infrastructures du MDN autre que : 1) l'intégration de la gestion de tous les biens immobiliers au sein du gouvernement fédéral en une agence unique; et 2) le délaissement d'une activité non centrale (« non core business») au MDN. Notons encore que les Britanniques et les Australiens gèrent leurs infrastructures par des agences civiles mais ces agences demeurent au sein de leur ministère de la défense respectif.

---

<sup>100</sup> Cette remarque est basée sur les expériences personnelles où des projets d'achat de terrain et de location de terrains et immeubles via TPSGC ont été effectués avec beaucoup de retard et de difficulté.

## **Les changements apportés au processus d’approbation des projets du 4 mai 2009**

Le 4 mai dernier, le Sous-ministre a accepté de modifier le processus d’approbation des projets de construction. Les raisons de ce changement d’attitude envers le processus sont attribuées à la pression gouvernementale d’accélérer les dépenses en vue de stimuler l’économie.<sup>101</sup>

Le processus modifié utilise plusieurs des recommandations de l’étude de Robert MacNeil et quelques unes des idées générées par cette étude mais tombe à court d’un changement radical. Le Sous-ministre a accepté les modifications suivantes :

- a. les projets à peu de risque entre 5M\$ et 30M\$ n’ont plus besoin d’être vérifiés par DFECs (SMA(Fin SM)) et d’être entérinés par le CGP pour les approbations préliminaires et les approbations définitives avant d’aller au Ministre via le Sous-ministre; et
- b. les projets à peu de risque entre 30M\$ et 60M\$ n’ont plus besoin d’être vérifiés par DFECs et d’être entérinés par le CGP pour les approbations préliminaires avant d’aller au Ministre via le Sous-ministre.

Le DFECs était depuis quelques années un des entonnoirs réduisant le nombre de projets pouvant procéder vers les étapes additionnelles. La Direction manque de personnel pour suffire à la demande et le personnel en place ne possédait pas les

---

<sup>101</sup> Marc Desjardins, note explicative de la décision du Sous-ministre, 5 mai 2009, reçu dans un courriel le 19 mai 2009.

connaissances nécessaires pour analyser les projets de constructions, des projets hautement spécialisés. L'élimination de cette étape devrait en principe améliorer le débit d'approbation.

Pour obtenir cette dérogation, le SMA(IE) a créé une cellule spécialisée pour exécuter la vérification financière des projets soumis. Le SMA(IE) s'attend à ce que les N1 établissent une capacité similaire dans les mois ou années à venir. Ce plan semble des plus sensés à prime abord. Malheureusement, l'initiative et le plan démontrent les faiblesses de l'administration du MDN. Premièrement, au lieu d'augmenter le personnel au DFECs, on a augmenté le personnel chez le Contrôleur du SMA(IE). Deuxièmement, dans l'atmosphère de maintenir ou réduire les effectifs de la main d'œuvre civile au sein du MDN, les N1 auront beaucoup de difficulté à créer une position, puis la dotation de ces positions, dans le contexte actuel des difficultés du système de dotation, sera extrêmement longue. Troisièmement, cette initiative continue la tendance à reproduire les capacités des N1 présentes en 1994 et éliminées en 1995 lors de la Transformation. Tous ces services devaient être offerts par le « Centre ».

L'élimination de l'étape du CGP est plus ou moins cosmétique car la majorité des projets avant 2008 étaient entérinés par procédure secrétariale. Les projets étaient inscrits à l'ordre du jour, et si personne n'avait d'objection ou de contestation sur les projets inscrits, l'approbation était rédigée dans les minutes de la réunion. En 2008, la procédure avait été changée et les projets étaient présentés devant le comité. Comme le comité avait beaucoup d'items à l'agenda et que les projets en infrastructure ne recevaient guère

souvent la priorité, les projets s’accumulaient. La nouvelle procédure ne fait qu’éliminer un processus nouvellement acquis et ne change guère les niveaux d’approbation.

À titre comparatif, le tableau 2 résume les différences entre les autorités d’approbation de projet avant le changement du 4 mai, ceux du 4 mai, et celles proposées dans ce document.

Type d’approbation	Niveau d’autorité	Avant le 4 mai	Après le 4 mai	Proposition
Approbation préliminaire et approbation préliminaire révisée	N1	<1M\$	<1M\$	Jusqu’à 5M\$
	SMA(IE)	<5M\$	<5M\$	Jusqu’à 30M\$ pour projets à bas risques Jusqu’à 15M\$ pour les autres
	MDN	<60M\$	<60M\$	Jusqu’à 100M\$
Approbation définitive et approbation définitive révisée	N1	<1M\$	<1M\$	Jusqu’à 5M\$
	SMA(IE)	<5M\$	<5M\$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jusqu’à 100M\$ si la soumission la plus basse est moins de 10% de plus que la valeur de l’ADP originale</li> <li>• Jusqu’à 60M\$ si l’estimé est moins de 15% de l’estime de APP</li> <li>• Jusqu’à 30M\$ pour les projets à bas risque</li> <li>• Jusqu’à 15M\$ pour les autres</li> </ul>
	MDN	<60M\$	<60M\$	Jusqu’à 100M\$

**Tableau 2 - Tableau comparatif - Autorités d’approbation des projets de construction proposées**

## CONCLUSION

La gouvernance de la gestion des biens immobiliers et le processus d'approbations des projets de construction sont présentement inflexibles et inadaptés aux réalités d'aujourd'hui. Cette combinaison freine le maintien et l'amélioration du parc. Le MDN et les Forces canadiennes doivent d'abord identifier le système dans lequel les dirigeants désirent opérer. Une fois ce choix effectué, le MDN et les Forces canadiennes doivent investir les responsables avec les ressources humaines adéquates en termes de quantité et de qualité et avec des autorités et délégations financières efficaces et commensurables à leurs tâches afin de les habiliter à exécuter leur mandat.

Le mémoire a présenté trois types de gouvernance des biens immobiliers : une méthode centralisée où toutes les décisions sont prises centralement; une gouvernance décentralisée où les décisions et les moyens sont octroyés au plus bas niveau; et la privatisation. Chacune des méthodes peut être gérée par le MDN ou un autre organisme, tel que TPSGC ou une agence gouvernementale autonome. Une solution hybride pourrait aussi être envisagée. Toute solution créera ses propres défis et peu importe le type de gouvernance préconisé, tous les gestionnaires devront comprendre le rôle de chacun et ces derniers doivent être investis des moyens adéquats pour exécuter leur mandat.

Les pouvoirs financiers ont besoin d'être augmentés de façon significative afin de permettre une plus marge de manœuvre au gestionnaires des infrastructures, pour dégager

les entonnoirs ralentissant les approbations, et pour libérer les hauts dirigeants du MDN des décisions routières, leur permettant ainsi de s'attarder aux délibérations pour les projets à plus haut risque.

Finalement, une révision cyclique des autorités déléguées devrait être instituée afin de s'assurer que le pouvoir d'achat accordé avec les autorités financières ne s'érode pas avec les années.

Annexes :

Annexe A – Structure organisationnelle du Ministère de la Défense nationale

Annexe B – Chaîne de responsabilité des biens immobiliers

Annexe C – Carte des processus de gestion des biens immobiliers

Annexe D – Guide de l'approbation des projets

Annexe E - données financières des dépenses pour les biens immobiliers des Forces canadiennes de 2004/2005 à 2007/2008

Annexe F - Nouveau processus d'approbation de projet – 4 mai 2009

Pièce jointe : Appendice B3 de l'étude de Robert MacNeil

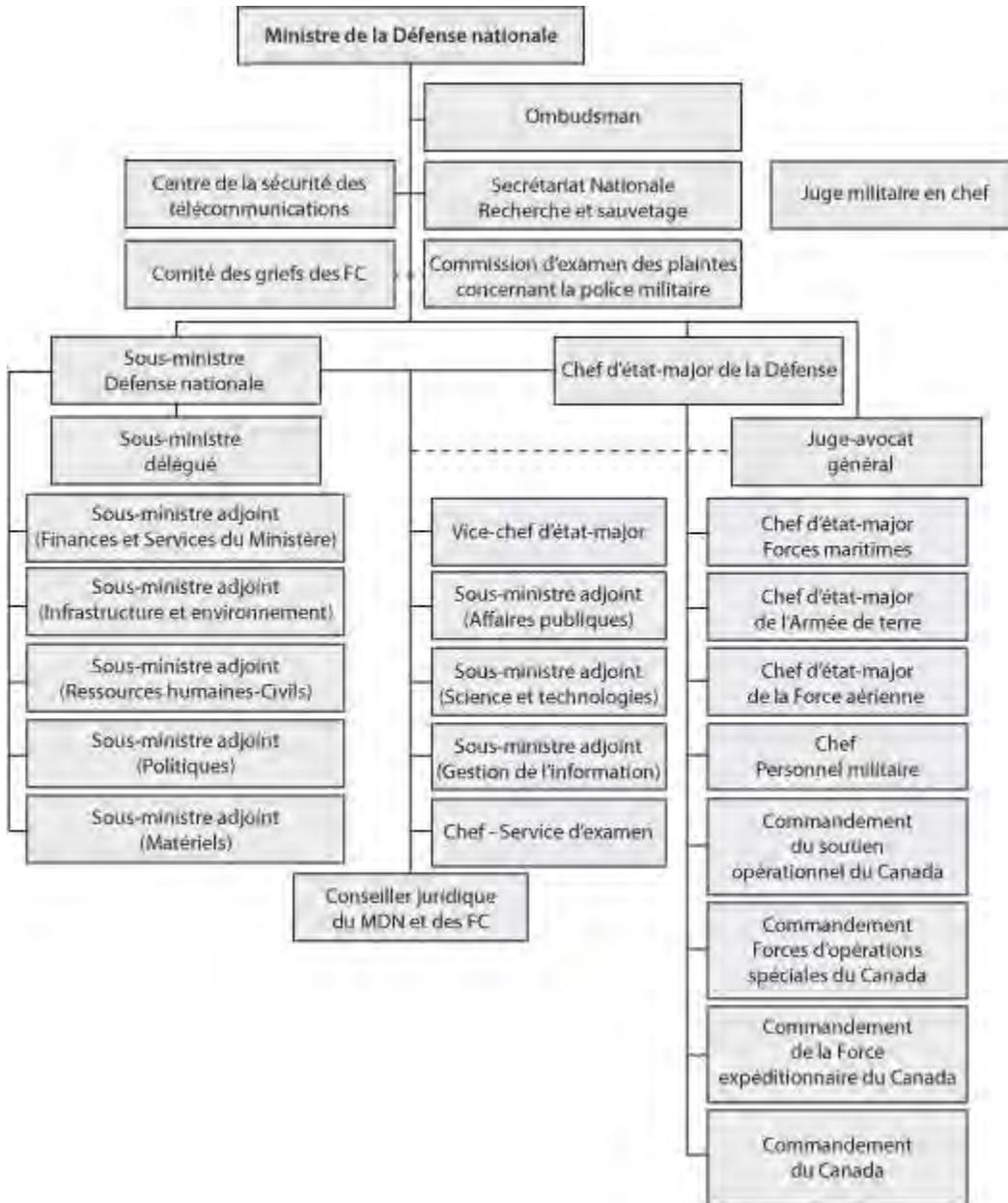
## Bibliographie

- Canada. Chief of the Defence Staff – Action Team 1. *CDS Action Team 1 Report - Part III - Domestic Environment (CANCOM)*. Ottawa: Department of National Defence, 2005.
- \_\_\_\_\_. Chief of the Defence Staff - Action Team 4. *CDS Action Team 4 Report - Enabling Transformation - Canadian Forces Transformation: Institutional Alignment*. Ottawa: Department of National Defence, 2005.
- \_\_\_\_\_. Management, Command and Control Re-engineering Team *MCCR Phase One Report: 1-3 March 1995*. Ottawa: Department of National defence, 1995.
- \_\_\_\_\_. Management, Command and Control Re-engineering Team. *MCCR Information Package for Senior Managers - January 1996*. Ottawa: Department of National Defence, 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministère de la Défense nationale. *Management, Command and Control Fact Sheet*. Ottawa: Department of National Defence, 1995.
- \_\_\_\_\_. Ministère de la Défense nationale. *1993-94 Estimates, Part III National Defence*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministère de la Défense nationale. *Directives et ordonnances administratives de la Défense 4001-0 – Gestion des biens immeubles*. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministère de la Défense nationale. *Stratégie de Défense – Le Canada d’abord*. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 2008.
- \_\_\_\_\_. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Rapports sur les plans et priorités 2008-2009 - Ministère de la Défense nationale – Section V : Services internes*; accessible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/dnd/dnd05-fra.asp>; Internet; consulté le 11 juin 2009.
- \_\_\_\_\_. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Stratégie de mise en œuvre pour la Politique de planification des investissements – Actifs et service acquis et de la Politique sur la gestion des projets*; accessible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=16414>; Internet; consulté le 9 juillet 2009.
- \_\_\_\_\_. Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement). "Directive de planification fonctionnelle – Infrastructure et environnement – AF 08/09." Ottawa : Ministère de la Défense nationale, juillet 2007.

- \_\_\_\_\_ Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement). "Directive de planification fonctionnelle – Infrastructure et environnement – AF 09/10." Ottawa : Ministère de la Défense nationale, octobre 2008.
- \_\_\_\_\_ Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement). *Guide de gestion des biens immobiliers* [manuel en ligne]; accessible via l'intranet du Ministère de la Défense nationale [http://admie.ottawa-hull.mil.ca/DGRPP/DRAP/RAMM/intro\\_f.htm](http://admie.ottawa-hull.mil.ca/DGRPP/DRAP/RAMM/intro_f.htm); Intranet; consulté le 12 décembre 2008.
- \_\_\_\_\_ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca>; Internet; consulté le 9 juin 2009.
- \_\_\_\_\_ Vice-chef d'état-major de la Défense. *Guide d'approbation des projets* [manuel en ligne]; accessible via l'intranet du Ministère de la Défense nationale <http://vcds.mil.ca/CProg/DPFCP/GAP.html>; Intranet; consulté le 6 avril 2009.
- États-Unis. Office of the Deputy Secretary of Defense (Installations and Environment), *2007 Defence Installations Strategic Plan*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2007.
- \_\_\_\_\_ Office of the Deputy Under Secretary of Defense infrastructure and Environment. "I&E Organization Chart." [http://www.acq.osd.mil/ie/ie\\_orgchart.shtml](http://www.acq.osd.mil/ie/ie_orgchart.shtml); Internet; consulté le 10 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ *Statement of Mr Wayne Army, Deputy Under Secretary of Defense (installations and Environment) before the Sub-Committee on Military Construction, Veterans Affairs and Related Agencies of the Senate Appropriations Committee*, 24 avril 2004.
- Royaume-Uni. Ministry of Defence. "DInfra's Pocket Guide." <http://defenceintanet.diiweb.r.mil.uk/defenceintranet/military/army/comdrf/directorateofinfrastructure.htm>; Internet; consulté le 6 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. "Defence Estates Framework Document." [http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Framework\\_Booklet.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Framework_Booklet.pdf) ; Internet, consulté le 6 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. "Defence Estates – The Corporate Plan 2006-2011." [http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Corporate\\_Plan\\_06.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/Corporate_Plan_06.pdf) ; Internet, consulté le 6 mai 2009.

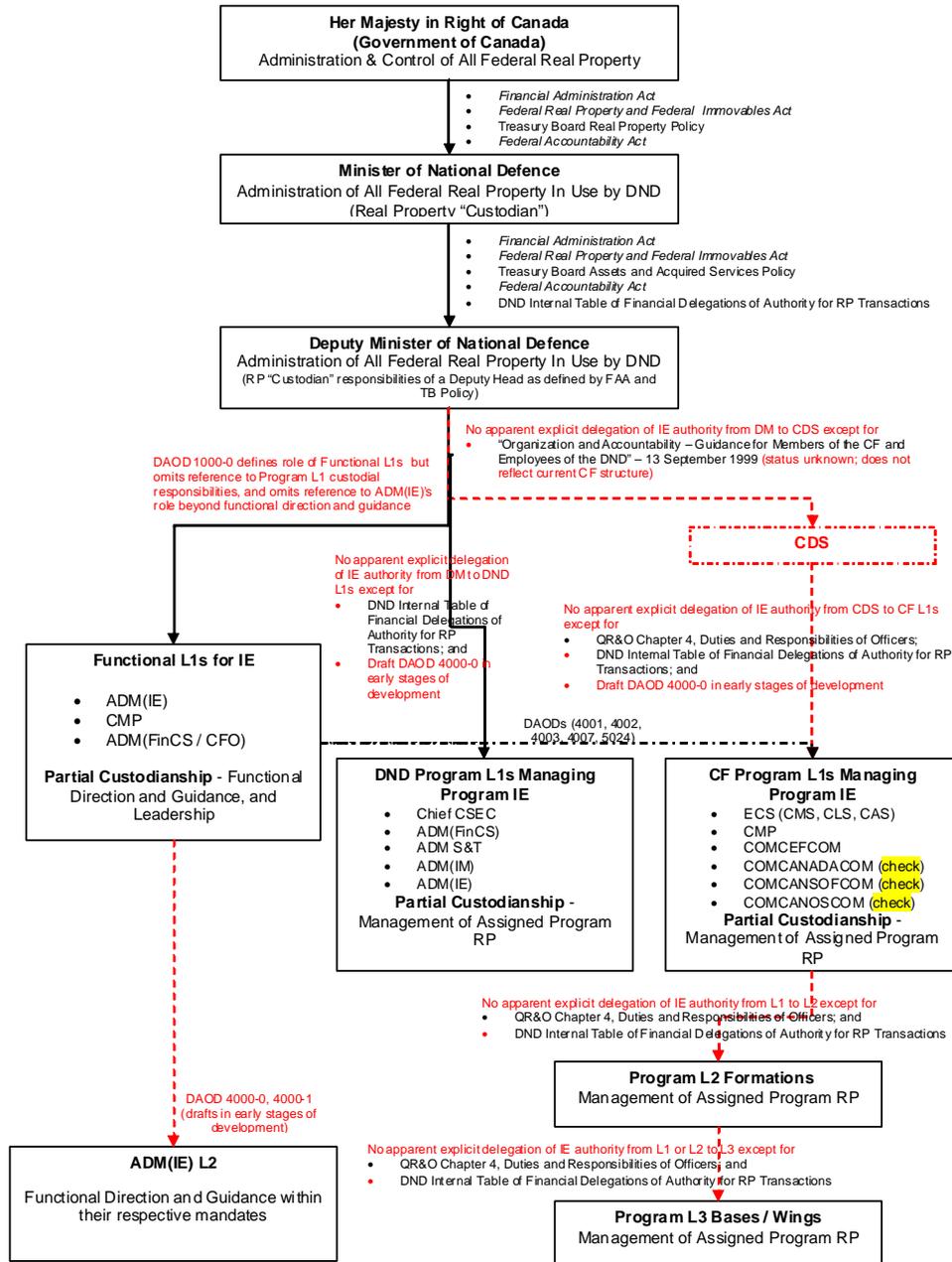
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. “The Defence Estate Development Plan 2008”.  
<http://www.defence-estates.mod.uk/publications/dedp08.php> ; Internet, consulté le 6 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. “Agency Annual Report & Account 2005/2006”.  
[http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/DE\\_ann\\_rep\\_0506\\_WEB.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/DE_ann_rep_0506_WEB.pdf) ; Internet, consulté le 6 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. “The Defence Estate Strategy 2006 - Guide.”  
[http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/The\\_Defence\\_Estate\\_Strategy\\_guide.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/The_Defence_Estate_Strategy_guide.pdf) ; Internet, consulté le 6 mai 2009.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Defence. “The Defence Estate Strategy 2006 - Guide.”  
[http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/The\\_Defence\\_Estate\\_Strategy.pdf](http://www.defence-estates.mod.uk/publications/corporate/The_Defence_Estate_Strategy.pdf) ; Internet, consulté le 6 mai 2009.
- Bland, Douglas L. *Canada’s National Defence – Volume 2-Defence Organization*. Kingston, ON: School of Policy Studies, Queen’s University, 1998.
- MacNeil, Robert. “An Initiative to Improve Upon and Streamline the Approval Process for the Capital Construction Projects (APCPP)”, Ébauche de rapport pour M. Clayton Hemond, DRAP 4, QGDN Ottawa, 3 février 2009.
- Rostek, LCol Michael. "A Framework for Fundamental Change? the Management, Command, and Control Re-Engineering Initiative." *Canadian Military Journal* Winter 2004-2005, (2005): 65.

**STRUCTURE ORGANISATIONNELLE  
 MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE**



Source : <http://defenceteam-equipedeladefense.mil.ca/chart-fra.asp>; Intranet; consulté le 26 novembre 2009.

## CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ DES BIENS IMMOBILIERS



Source: Tag Shattuck, Project Directeur Modernisation des processus des infrastructures et de l'environnement, présentation à la session stratégique du comité de gestion du groupe Infrastructure et Environnement, 18 août 2009

**CARTE DES PROCESSUS DE GESTION DES BIENS IMMOBILIERS**



# DRAFT PROCESS MAP

**INFRASTRUCTURE & Environment LIFE CYCLE – BUSINESS PROCESSES**  
 (based primarily on HIN 0609 -14 November 2006 prepared by DGRPP, and updated by JCCI on July 14, 2009)

PLAN	ACQUIRE (PAA 040101, 040102, 040103, 040104, 130102, 130104)	USE (PAA 050902, 060902, 070902, 080202, 130102, 130104, 150100, 150200)	DISPOSE (PAA 040101, 040102, 040103, 040104, 130102, 130104)
<p><b>Execution primarily by Program L1s who have partial custodianship of (manage) IE. RP transactional delegations of authority often require mandatory involvement by ADM(IE) officials (e.g., DGME, DGRPP) and officials of other functional ADMs (e.g., ADM(FinCS/DSFC).</b></p> <p><b>Determine Baseline</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Determine condition and functional suitability of assigned assets</li> <li>Determine environmental liabilities (incl. UXO)</li> <li>Develop IRPDPs</li> <li>Develop SAMIPs</li> </ul> <p><b>Forecast</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Based on CF priorities, determine future RP requirements (demand), and surplus assets</li> <li>Forecast O&amp;M requirements for baseline and incremental RP assets</li> </ul> <p><b>Analyze</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Develop prioritization framework</li> <li>Based on forecast future supply, identify gaps and priorities</li> <li>Develop and assess options                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Operational effectiveness</li> <li>Cost</li> </ul> </li> <li>Update IRPDP and/or SAMIPs</li> <li>Develop input to LT(CFC)</li> <li>Develop annual business plan with respect to IE</li> </ul> <p><b>Decide</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Identification – SS(ID)</li> </ul> <p><b>Program Approvals (incl. allocation of resources)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Internal and/or TB approvals</li> </ul>	<p><b>Develop Project</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Document business case and implementation plans for approval</li> <li>Obtain internal and TB project and RP transactional approvals SS(PPA)</li> </ul> <p><b>Define Project</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Develop specifications and/or design</li> <li>Develop detailed cost estimates and budget</li> <li>Obtain internal and TB project and RP transactional approvals SS(EPA)</li> </ul> <p><b>Implement Project</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acquire land (as required)</li> <li>Procure contracted resources (A&amp;E tendering and/or lease if applicable)</li> <li>Implement                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Commission</li> </ul> </li> <li><b>Close-Out Project</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluate project</li> <li>Close out project</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Administer / Manage RP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Property and facilities management</li> <li>Conduct preventive and predictive maintenance</li> <li>Conduct reactive maintenance</li> <li>Maintain property records</li> <li>Energy management</li> <li>Environmental management</li> <li>UXO management</li> <li>PLT optimization</li> <li>Financial management and cost accounting</li> </ul> <p><b>Assess and Report</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maintain, update, verify and provide routine data as required by IE information management framework (e.g., RAIS, DFRP, Contaminated Sites Inventory)</li> <li>Technical assessments and compliance reviews and report against CETOs and other codes, standards, and policies (e.g., fire, nuclear safety, UXO, accessibility)</li> <li>Monitoring against KPIs (e.g., facility condition, energy, environment)</li> </ul> <p><i>Note: done at Program L1 portfolio, site, asset levels</i></p>	<p><b>Identify</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Confirm disposal requirements</li> <li>Develop decommissioning plan</li> </ul> <p><b>Define Disposal Approach</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Complete due diligence for e.g.:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Routine or strategic disposal</li> <li>Heritage</li> <li>Environmental</li> <li>other</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Document and Approve Disposal Approach</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Develop business case and approval documentation for strategic disposals</li> <li>Develop routine disposal plan</li> </ul> <p><b>Implement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transfer of surplus asset to:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>CLC for strategic disposal</li> <li>Program L1 or to ADM(IE) / CSAM, or</li> <li>OGD,</li> </ul> </li> <li>Sale of surplus asset to:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Other levels of government, or</li> <li>Private entity</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Evaluate and Report</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Close-out</li> <li>Prepare final report</li> <li>Archive records</li> </ul>

*Source:* Tag Shattuck, Project Directeur Modernisation des processus des infrastructures et de l'environnement, présentation à la session stratégique du comité de gestion du groupe Infrastructure et Environnement, 18 août 2009

**Guide de l'approbation des projets**

Étape	BPR	Mesure	Délai approximatif
1	Directeur de projet	Élaborer la version préliminaire d'une feuille de synthèse avec l'aide de l'équipe de projet; l'acheminer au DPFPC aux fins d'examen et au DFECs pour la validation des coûts	Variable
2	Directeur de projet	Convoquer un CSR pour approuver la feuille de synthèse	La documentation doit être fournie aux membres du CSR 10 jours ouvrables avant la réunion S/O
3	Chef de projet	Lors du CSR, approuver la feuille de synthèse	S/O
4	Directeur de projet	Apporter les modifications demandées par le CSR; consulter le DPFPC pour les « Décisions du CGP sollicitées »; acheminer au parrain pour sa signature; enregistrer le projet auprès du DSMS	Variable
5a	Parrain du projet	Signer l'autorisation de la feuille de synthèse; transmettre au DPFPC	La feuille de synthèse et la présentation (le cas échéant) doivent être fournies au Secrétaire du CGP 15 jours ouvrables avant la réunion S/O
5b	DPFPC	Confirmer l'achèvement de la validation des coûts par le DFECs. Inscrire le point à l'ordre du jour du CGP. Déterminer si l'approbation par un secrétaire est appropriée	Voir la Note 1
6	Directeur de projet	Consulter le DPFPC concernant les procédures et les questions devant être examinées par le CGP	S/O
7	Directeur de projet	Apporter les modifications demandées par le CGP; reformater les documents du CT	Jusqu'à 2 semaines
8	Directeur de projet	Transmettre la présentation au DPFPC	S/O
9	DPFPC	Procéder à une dernière vérification du contenu; rédiger une lettre devant être signée par le SM; transmettre la présentation au DSMS	1 semaine
10	DSMS	Examen. Le Directeur de projet doit être disponible pour répondre aux questions. Transmettre la présentation au DPFPC	De 2 à 8 semaines, selon la charge de travail

Étape	BPR	Mesure	Délai approximatif
11	DPFCP	Ultime vérification du contenu; transmettre la présentation au parrain pour signature	De 1 à 2 jours
12	Parrain	Signature. Transmettre la présentation au DSMS	De 1 à 2 jours
13	DSMS	Transmettre la présentation aux autres N1, au CEMD et au SM pour leurs signatures	De 3 à 4 semaines
14	Ministre de la DN	Approbation/signature	Variable
15	DSMS	Au besoin, transmettre la présentation au SCT	Au moins 12 jours ouvrables avant la réunion

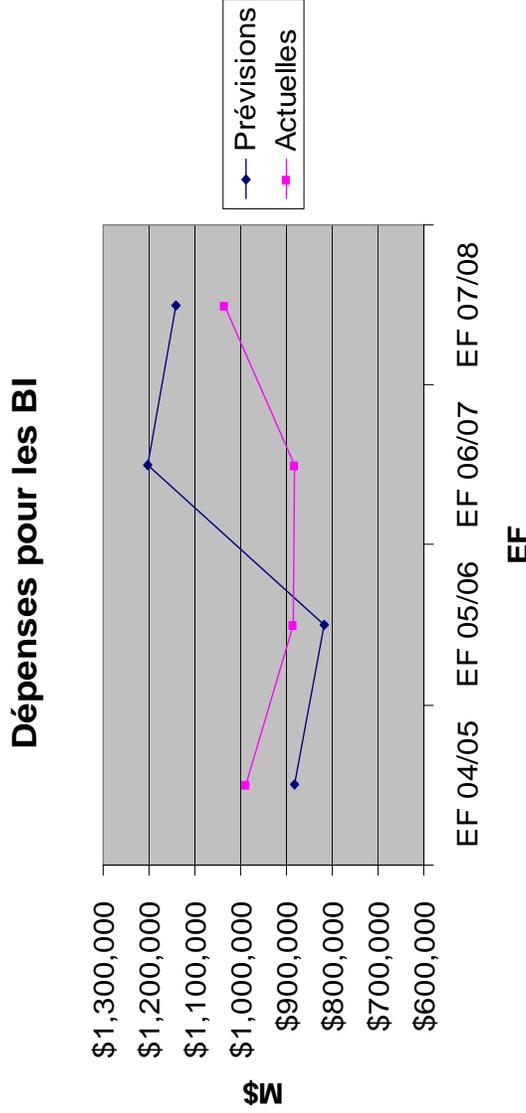
Note 1 : L'analyste doit confirmer qu'un projet est prêt à être examiné par le CGP avant qu'il ne soit inscrit à l'ordre du jour du Comité.

Source : *Vice-chef d'état-major de la Défense, Guide d'approbation des projets, [manuel en ligne]; accessible via l'intranet du Ministère de la Défense nationale <http://vcdds.mil.ca/CProg/DPFCP/GAP.html>; Intranet; consulté le 6 avril 2009.*

**DONNÉES FINANCIÈRES DES DÉPENSES POUR LES BIEN IMMOBILIERS  
 DES FORCES CANADIENNES DE 2004/2005 À 2007/2008**

	DÉPENSES PLANIFIÉES vs ACTUELLES EN BI (\$000) par NIs											
	EF 04/05			EF 05/06			EF 06/07			EF 07/08		
	Plan	Actuel	Change	Plan	Actuel	Change	Plan	Actuel	Change	Plan	Actuel	Change
<b>CEMM</b>	\$134,250	\$128,604	96%	\$89,112	\$124,544	139.8%	\$169,825	\$111,488	65.6%	\$182,967	\$131,999	72.1%
<b>CEMAT</b>	\$322,941	\$348,071	108%	\$333,124	\$360,959	108.4%	\$437,582	\$352,719	80.6%	\$457,992	\$391,844	85.6%
<b>CEMFA</b>	\$120,599	\$139,607	116%	\$154,358	\$181,690	117.7%	\$228,191	\$201,992	88.5%	\$275,891	\$198,214	71.8%
<b>CPM</b>	\$60,732	\$69,194	114%	\$47,621	\$46,048	96.7%				\$61,317	\$48,737	79.5%
<b>Autres NIs</b>	\$242,441	\$303,656	125.2%	\$193,476	\$172,314	89.1%	\$366,026	\$216,302	59.1%	\$163,236	\$264,040	161.8%
<b>TOTAUX:</b>	<b>\$880,963</b>	<b>\$989,132</b>	<b>112%</b>	<b>\$817,691</b>	<b>\$885,555</b>	<b>108.3%</b>	<b>\$1,201,624</b>	<b>\$882,501</b>	<b>73.4%</b>	<b>\$1,141,403</b>	<b>\$1,034,834</b>	<b>90.7%</b>

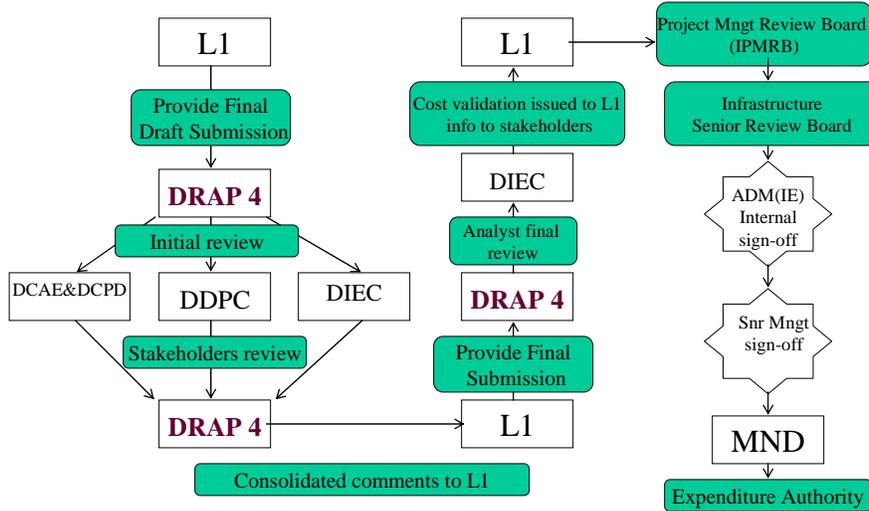
Note: 1. Autres NIs incluent le Programme corporatif avec les projets tel que le FMS Cape Breton.



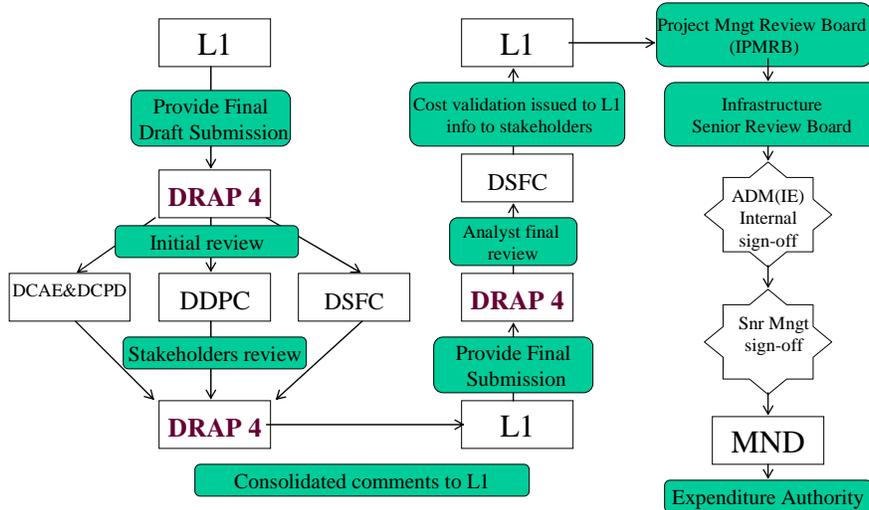
NOUVEAU PROCESSUS D'APPROBATION DE PROJET – 4 MAI 2009



**New Approval Process for  
 Capital Construction Projects Submissions  
 EPA & PPA (\$5M-30M)**

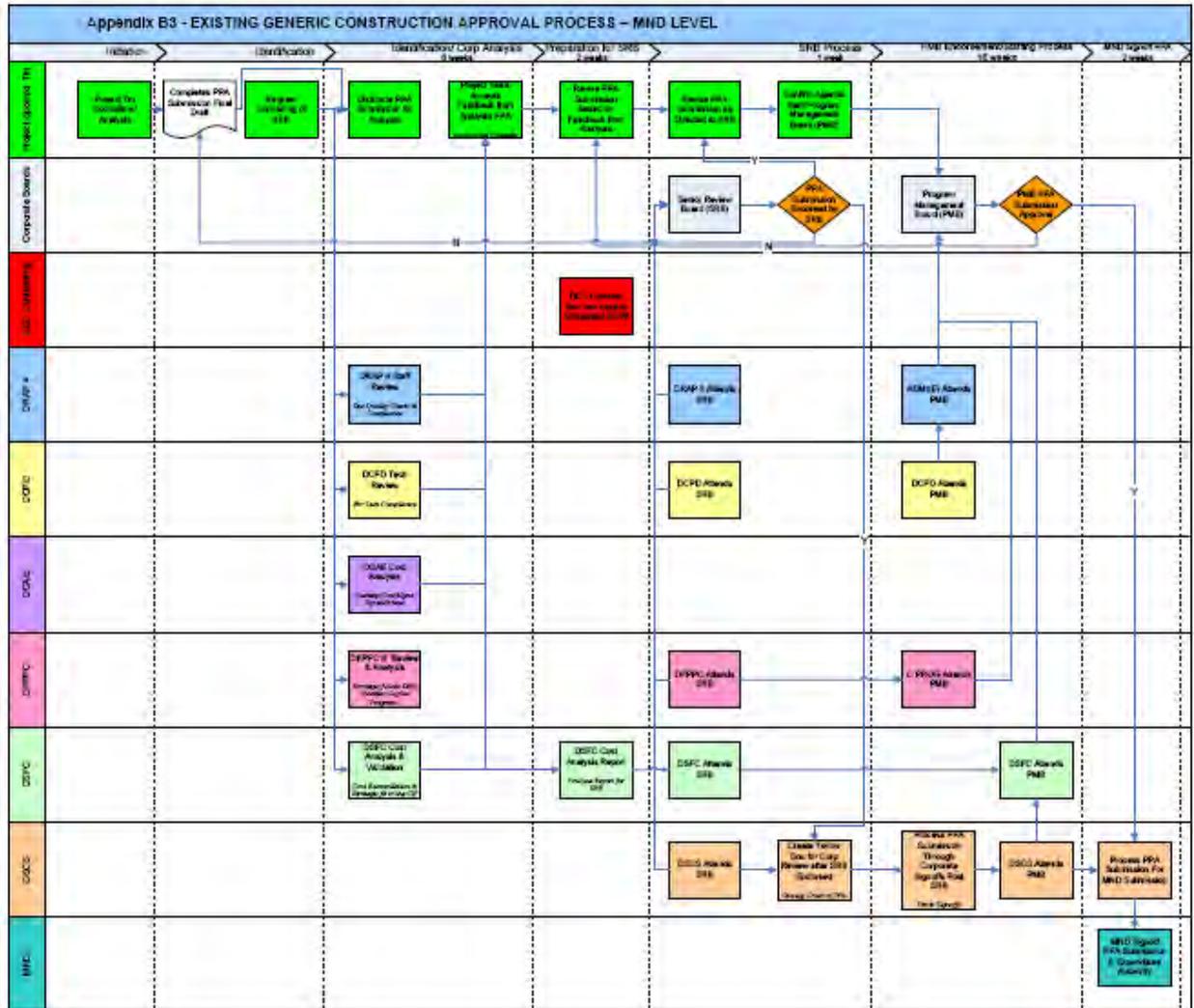


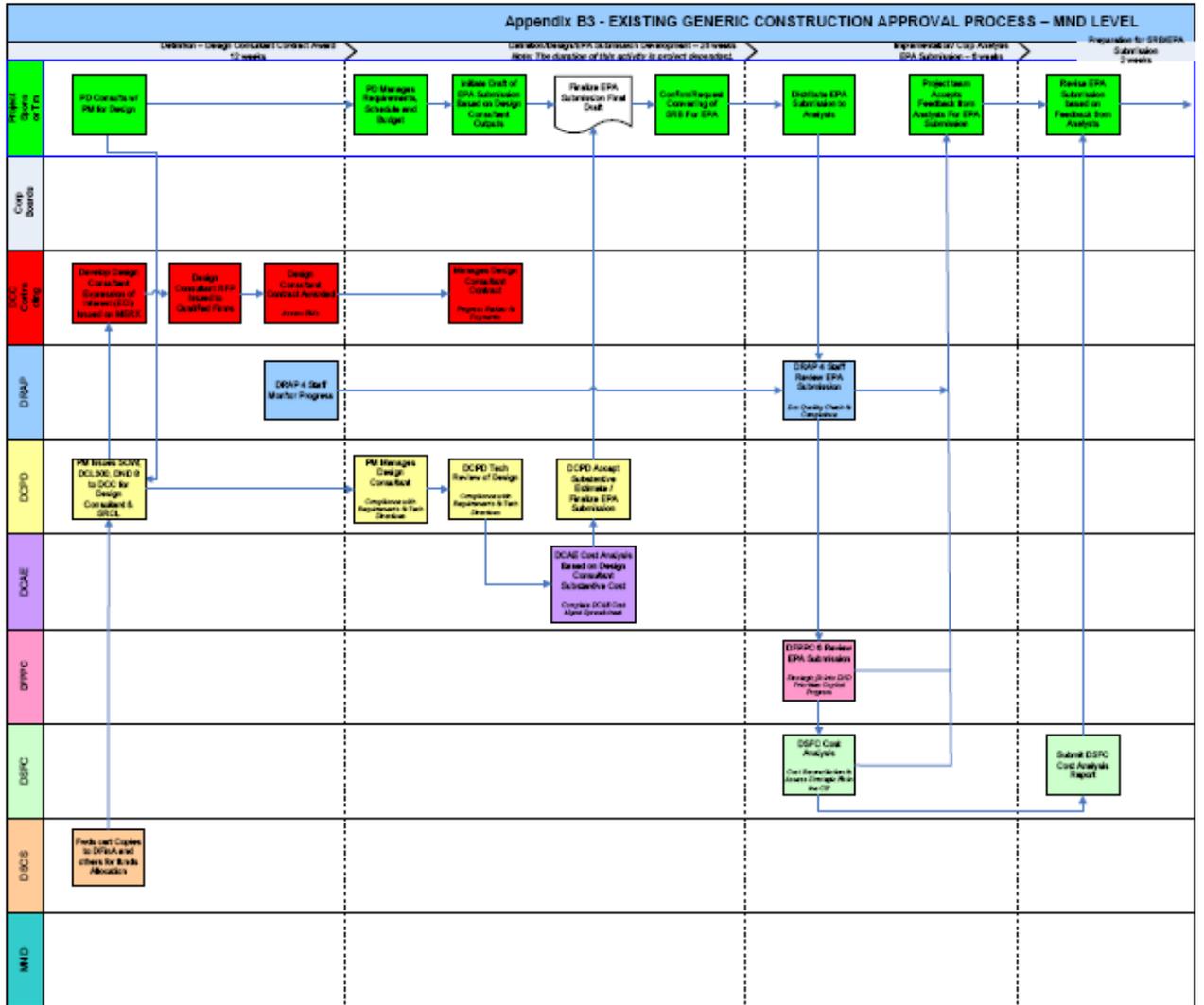
**New Approval Process for  
 Capital Construction Projects Submissions  
 PPA (\$30M-60M)**

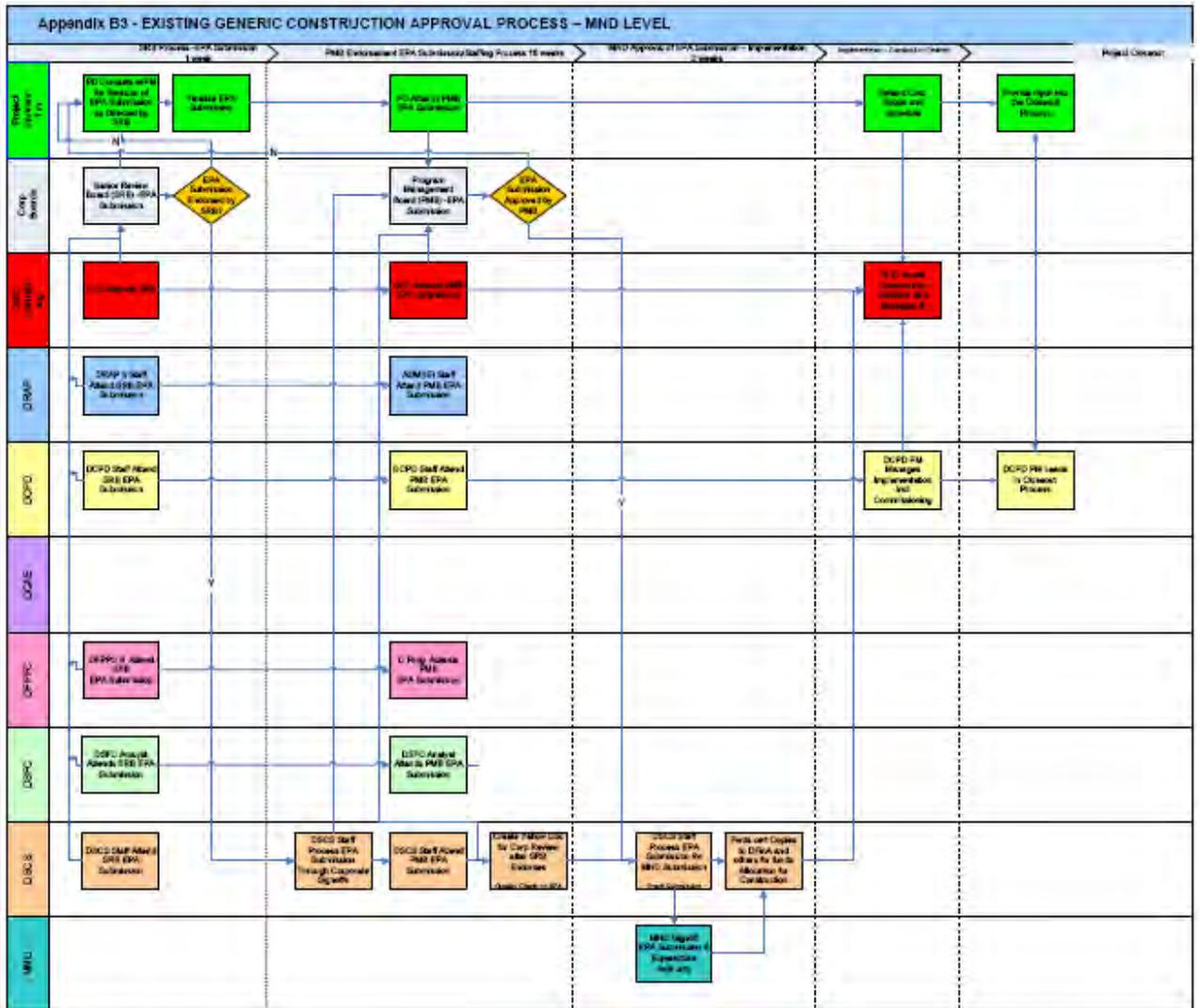


*Source : Robert Mercier, DPBI 4-3, 26 novembre 2009.*

PROCESSUS GÉNÉRIQUE DU SYSTÈME D'APPROBATION PRESENT  
 PROCESSUS POUR LES APPROBATIONS AU MINISTRE







*Source : Appendice B3 de Robert MacNeil, “An Initiative to Improve Upon and Streamline the Approval Process for the Capital Construction Projects (APCPP)”, Ébauche de rapport pour M. Clayton Hemond, DRAP 4, QGDN Ottawa, 3 février 2009.*