



Public Works and
Government Services
Canada

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Canada

Audit and Evaluation
Branch

Direction générale de la
vérification et de l'évaluation

2005-616

Rapport final

Évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

8 septembre 2006

Table des matières

SOMMAIRE.....	1
1. INTRODUCTION.....	7
1.1 OBJECTIF	7
1.2 PORTÉE	7
1.3 MÉTHODES.....	8
1.4 HISTORIQUE DE L'IBIEFSA	9
1.5 EXAMENS ANTÉRIEURS	11
1.6 ALIÉNATION DES BIENS IMMOBILIERS AU SEIN DU GOUVERNEMENT DU CANADA (GC) .	11
1.7 CONTEXTE ACTUEL	13
2. PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	13
2.1 SUCCÈS REMPORTE	13
2.2 RENTABILITÉ GÉNÉRALE DES COÛTS ET SOLUTIONS DE RECHANGE PERTINENTES	15
2.3 RAISON D'ÊTRE ET PERTINENCE	17
3. CONCLUSIONS	19
4. RECOMMANDATIONS	20
APPENDICE A - MODÈLE LOGIQUE DE L'IBIEFSA.....	21
APPENDICE B – LISTE DES TRANSFERTS DANS LE CADRE DE L'IBIEFSA	23
APPENDICE C – RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS EN FONCTION DES ENJEUX ET DES QUESTIONS DE L'ÉVALUATION.....	25
APPENDICE D – LISTE DES PRINCIPAUX INTERVENANTS INTERVIEWÉS	32
APPENDICE E – DESCRIPTIONS DES ÉTUDES DE CAS	34
APPENDICE F – PROCESSUS DU SYSTÈME D'ALIÉNATION DES BIENS IMMOBILIERS	39

Sommaire

Autorisation

La présente évaluation a été effectuée à la demande du Comité de vérification, de certification et d'éthique (CVCE) dans le cadre du Plan d'évaluation pluriannuel 2005-2006 et 2007-2008 de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

Fournir aux décideurs une évaluation de la raison d'être continue, du succès remporté et de la rentabilité des coûts de la participation de TPSGC à l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA).

Cette évaluation est requise car le ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada (RHDSO) et ses partenaires stratégiques, dont TPSGC, devront demander au Conseil du Trésor d'approuver le maintien ou le renouvellement de l'IBIEFSA, une composante de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), d'ici le 31 mars 2007.

Portée

L'évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'IBIEFSA porte sur les activités de TPSGC et les résultats obtenus, et sur le fonctionnement de ces activités par rapport aux responsabilités de TPSGC au sein de l'INSA ainsi que par rapport aux politiques et orientations actuelles concernant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux au cours de la phase renouvelée de l'Initiative pour les exercices 2002-2003 à 2006-2007. L'Appendice A présente un modèle logique de l'IBIEFSA, s'inscrivant dans le cadre d'évaluation de la participation de TPSGC à l'IBIEFSA.

L'équipe de l'évaluation de TPSGC n'a pas examiné ou évalué les activités et les fonctions qui relèvent du domaine de RHDCO et/ou de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

RHDCO procède actuellement à sa propre évaluation dans le cadre de l'INSA, laquelle comprend un volet sur les résultats de l'IBIEFSA pour lesquels il est responsable.

Contexte

L'IBIEFSA, un volet de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), a été créée en 1999 et renouvelée en 2003 pour aider les collectivités à triompher du problème que

représentent les dépenses en immobilisations élevées qu'il faut financer dans de nombreux projets destinés aux sans-abri, par exemple lorsqu'il s'agit de faire l'acquisition de terrains ou de bâtiments. Grâce à l'IBIEFSA, des organismes à but non lucratif et d'autres paliers de gouvernement peuvent se voir attribuer des immeubles ou des terrains fédéraux.

Un partenariat constitué de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), de la SCHL et de TPSGC a été créé aux niveaux national et des régions pour réaliser l'IBIEFSA, avec l'appui du Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA), à RHDC.

À titre de contribution, TPSGC fournit des services d'aliénation et gère le programme Fonds immobilier d'accès au logement à prix abordable (FIALPA), à savoir un fonds de 9 millions de dollars visant à indemniser les ministères fédéraux gardiens (dont TPSGC) selon la juste valeur marchande des biens immobiliers obtenus dans le cadre de l'INSA.

Contrairement à la majorité des programmes gouvernementaux, l'IBIEFSA est motivée par la disponibilité de biens immobiliers excédentaires fédéraux, et non par la demande ou l'établissement des priorités des collectivités présentant les besoins les plus grands ou les plus urgents. Par conséquent, la majorité des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA se limitait à quelques régions du Canada et à des collectivités éloignées plus petites où des biens immobiliers fédéraux ont été déclarés excédentaires. Il n'a pas été possible d'assurer une distribution géographique ou statistique équitable des projets de l'IBIEFSA en fonction des données démographiques. Depuis sa création, il n'y a eu aucun transfert dans le cadre de l'IBIEFSA à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Hamilton, Québec ou Halifax. L'Appendice B dresse la liste des transferts réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA au cours de la période examinée, et l'endroit où ces transferts ont eu lieu.

Méthodes

Les méthodes utilisées pour l'évaluation reposent sur le cadre d'évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'IBIEFSA, qui a été préparé en octobre 2005 et présenté au CVCE en novembre 2005.

Les méthodes d'évaluation comprennent :

- Des entrevues avec les principaux intervenants;
- Des entrevues avec des cadres supérieurs au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), de la Société immobilière du Canada (SIC) et de TPSGC;
- Des études de cas;
- L'examen de documents.

Principales constatations

Les constatations sont regroupées selon les régions prescrites par la politique d'évaluation du Conseil du Trésor. L'Appendice C donne un résumé des constatations en fonction des enjeux et des questions de l'évaluation.

Succès remporté

- Dans quelle mesure TPSGC a-t-il participé à la réalisation des objectifs de l'IBIEFSA?
- Dans quelle mesure les politiques, les pratiques et l'éthique régissant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux ont-elles été respectées dans la réalisation des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA?

Les contributions de TPSGC à la réalisation des objectifs globaux de l'IBIEFSA se limitent à son expertise et aux services d'aliénation de biens immobiliers que le Ministère fournit aux ministères fédéraux. Dans l'ensemble, les intervenants étaient satisfaits des compétences et des connaissances démontrées ainsi que du soutien et des conseils donnés par TPSGC. Ils ont également exprimé leur satisfaction à l'égard des compétences techniques de TPSGC en matière de préparation des documents concernant les transferts de terrains et les évaluations environnementales. TPSGC a dû modifier ses processus internes d'aliénation pour la gestion du FIALPA et pour tenir compte de l'exigence en matière d'approbation de projets et d'accords de contribution au niveau ministériel. Comme les transferts de biens immobiliers comprenant des propriétés de la SIC n'étaient pas visés par la politique actuelle et la gouvernance exercée par le gouvernement du Canada (GC) pour l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux, on a dû créer des processus de transferts. Ces nouveaux processus comprenaient le rachat de biens immobiliers excédentaires par TPSGC et la remise d'un chèque tiré sur le compte du FIALPA à la SIC pour la valeur marchande du terrain.

Le point le plus fréquemment exprimé par les personnes interrogées est que le temps nécessaire aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA est trop long. Il faut plus de deux ans pour compléter la majorité des transferts. Beaucoup d'intervenants étaient d'avis que TPSGC devrait réduire le délai qu'il faut compter afin d'obtenir les signatures pour l'approbation des projets et des accords de contribution. Quelques cadres du SCT et de TPSGC ont remis en cause le besoin d'obtenir la signature du ministre, vu que son approbation n'est pas nécessaire dans le cadre de la majorité des autres transferts en priorité appuyés par TPSGC.

En outre, la plupart des personnes interrogées considèrent que le nombre d'intermédiaires dans le cadre de l'IBIEFSA a engendré un manque de transparence en ce qui concerne les niveaux de responsabilité, laquelle, en retour, a créé un obstacle à l'efficacité du programme. Cette préoccupation est plus grande dans le cas de transferts auxquels participe la SIC, dont le rôle est beaucoup plus actif et important que celui d'autres ministères gardiens.

Rentabilité générale des coûts et solutions de rechange pertinentes

- Dans quelle mesure a-t-on maximisé le rapport qualité-prix pour le grand public grâce aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA?

Tous les intervenants que nous avons rencontrés et les documents que nous avons examinés ont confirmé que la politique visant à mettre à la disposition de l'INSA les biens immobiliers excédentaires fédéraux grâce aux transferts en priorité constitue une entreprise très louable qui procure une valeur publique ajoutée.

Selon les personnes interrogées, tous les projets pour les sans-abri comprenant des transferts courants de biens immobiliers excédentaires n'auraient probablement pas eu lieu sans l'IBIEFSA. L'équipe de l'évaluation n'arrive pas aux mêmes conclusions en ce qui concerne les projets de transfert mettant en cause des terrains appartenant à la SIC, étant donné que la SIC avait déjà inclus des éléments de logement abordable dans ses plans d'aménagement de terrains avant toute participation à l'IBIEFSA.

Raison d'être et pertinence

- Est-il toujours nécessaire que TPSGC participe à l'IBIEFSA?

Les discussions avec les cadres supérieurs ont été les plus énergiques lorsqu'il a été question du rôle de TPSGC et du besoin continu de TPSGC de participer à l'IBIEFSA. Ils ont tous convenu que le mandat de TPSGC consiste à fournir des services communs et partagés, et qu'il n'inclut pas l'atteinte de résultats liés aux logements abordables et aux sans-abri avant la participation du Ministère à cette initiative. Par conséquent, le Ministère devrait redéfinir la nature de sa participation à l'IBIEFSA afin de mieux refléter son mandat et son rôle en tant que fournisseur de services de biens immobiliers communs du gouvernement.

Le rôle de TPSGC dans les transferts futurs de biens immobiliers de la SIC suscitait souvent de longues discussions sur le besoin de participation continue de TPSGC à l'IBIEFSA. Les principales préoccupations relatives à ces transferts concernent les risques inhérents, le fardeau administratif et les exigences en matière de diligence raisonnable occasionnés lorsque TPSGC doit racheter les biens immobiliers de la SIC dans l'unique but d'en rembourser la valeur marchande à la SIC à partir du FIALPA. Une solution de rechange prometteuse, mise de l'avant par l'équipe de l'évaluation et bien reçue par la plupart des cadres supérieurs, consiste à exiger que RHDCC conclue un accord de contribution avec les promoteurs des collectivités afin que ces derniers achètent les terrains directement de la SIC. Ainsi, TPSGC n'aurait pas à racheter les biens immobiliers pour ensuite les aliéner.

Presque tous les cadres supérieurs ont mentionné qu'ils se sont toujours butés au fait que TPSGC était un partenaire stratégique dans le cadre de cette initiative horizontale. À l'heure actuelle, pour la réalisation de l'IBIEFSA, les conseillers en biens immobiliers de TPSGC doivent harmoniser leur rôle de courtiers en transferts en priorité faisant appel à deux programmes fédéraux ou plus à celui de partenaire stratégique avec RHDCC. À ce jour, TPSGC a fait tout ce qui est en son pouvoir pour satisfaire l'IBIEFSA, mais cet

arrangement exige que le personnel de la DGBI établisse un équilibre entre les attentes des clients et celles des partenaires.

Conclusions

Dans l'ensemble, il existe un appui ferme pour la stratégie gouvernementale fédérale visant à mettre les biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des initiatives locales de lutte contre l'itinérance.

Par ailleurs, les cadres supérieurs et les intervenants continuent d'exprimer des réserves quant au rôle de TPSGC en tant que partenaire stratégique, quant au manque de transparence continu des responsabilités et quant à l'efficacité des modifications approuvées aux processus actuels de l'IBIEFSA afin d'appuyer l'IBIEFSA.

TPSGC pourrait modifier ses processus actuels pour l'IBIEFSA et ainsi contribuer de manière plus efficiente à l'Initiative. Vu que TPSGC ne possède pas les compétences voulues en matière de santé ou de logement abordable, et qu'il ne partageait pas l'atteinte des résultats concernant le logement abordable et l'itinérance, avant sa participation à cette Initiative, on peut conclure, au terme de l'évaluation, qu'il ne serait pas nécessaire de modifier les processus suivis pour l'IBIEFSA si TPSGC redéfinissait son rôle et ses responsabilités dans le cadre de cette initiative horizontale et procurait à RHDCC des services spécialisés en matière de biens immobiliers au moyen des services communs facultatifs qui existent déjà. Ce changement permettrait d'éliminer la plupart des éléments qui influent sur l'efficience et l'efficacité générales de la contribution de TPSGC à cette initiative, comme le manque de transparence des responsabilités, le temps requis pour effectuer les opérations, la multitude de collaborateurs et le chevauchement des compétences entre TPSGC et la SIC. Surtout, en tant que partenaire stratégique, TPSGC exagère sa participation; par conséquent, il partage les risques liés aux programmes pour ce qui est des résultats qui dépassent sa sphère de contrôle et d'influence.

Selon cette conclusion, TPSGC ne devrait pas continuer d'agir à titre de partenaire officiel dans le cadre de l'accord de partenariat avec RHDCC pour le partage de la gestion et de la communication de rapports sur l'IBIEFSA. TPSGC ne serait donc pas un cosignataire du mémoire au Cabinet et des présentations au Conseil du Trésor ayant pour objet de demander le maintien et le renouvellement du programme, et le Ministère ne participerait plus au comité tripartite de gestion. Un instrument qui définit la nature de la relation entre RHDCC et TPSGC, le niveau de service, les délégations requises et d'autres conditions, pourrait être nécessaire en particulier si RHDCC ne peut être reconnu comme gardien de biens immobiliers. Mais idéalement pour TPSGC, RHDCC devrait obtenir les autorisations nécessaires pour obtenir cette reconnaissance.

Si TPSGC redéfinissait son rôle de partenaire et se limitait à celui de fournisseur de services, il ne serait plus nécessaire qu'il gère le FIALPA, et ce fonds pourrait être fermé ou transféré à RHDCC, étant donné que le Ministère et d'autres ministères gardiens

pourraient être remboursés grâce aux mécanismes qui indemnisent déjà les gardiens pour la valeur marchande de la propriété. De même, TPSGC obtiendrait l'assurance que les processus de transferts stratégiques de biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA sont définis clairement, et qu'ils n'exigent plus qu'il rachète un terrain de la SIC afin de procéder à son aliénation dans le cadre de l'IBIEFSA.

Recommandations

Selon les constatations de cette évaluation, afin de s'assurer que le rôle de TPSGC s'harmonise au mandat du Ministère et que des niveaux de responsabilité clairs sont établis dans le but d'adopter les méthodes les plus efficaces et efficaces à l'appui de l'IBIEFSA, on recommande :

que le sous-ministre adjoint (SMA) de la Direction générale des biens immobiliers mette en place le processus requis pour redéfinir son rôle de partenaire stratégique de TPSGC et lui substituer celui de fournisseur de services. Le processus devrait :

- montrer que le rôle de TPSGC change de celui de partenaire à celui de fournisseur de services, sans aucune responsabilité directe en ce qui concerne les résultats de l'Initiative;
- préciser les niveaux de responsabilité, particulièrement par rapport à la communication des résultats;
- mettre fin à la responsabilité du FIALPA, ou transférer cette responsabilité;
- mettre fin à la participation de TPSGC au comité tripartite;
- faire en sorte que les processus en place pour les transferts stratégiques futurs n'exigent pas que TPSGC achète un terrain en vue de l'aliéner pour satisfaire aux exigences de l'IBIEFSA.

1. Introduction

La présente évaluation a été effectuée à la demande du Comité de vérification, de certification et d'éthique (CVCE) dans le cadre du Plan d'évaluation pluriannuel 2005-2006 et 2007-2008 de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

TPSGC s'est engagé envers le Conseil du Trésor à mener une évaluation de sa participation à l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA), en se concentrant sur les éléments transactionnels de l'Initiative vers la fin de l'exercice 2005-2006, période où cette dernière devait se terminer, mais Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a obtenu une prolongation du délai et le report du financement de l'IBIEFSA, une composante de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), jusqu'à la fin de l'exercice 2006-2007.

Un cadre d'évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA) a été préparé en octobre 2005 et présenté au CVCE en novembre 2005. Lors de cette rencontre, les membres du comité ont approuvé la portée et la méthode proposées relativement à cette évaluation sommaire.

1.1 Objectif

Fournir aux décideurs une évaluation de la raison d'être continue, du succès remporté et de la rentabilité de la participation de TPSGC à l'IBIEFSA.

Cette évaluation est requise car RHDC et ses partenaires stratégiques, dont TPSGC, devront demander au Conseil du Trésor d'approuver le maintien ou le renouvellement de l'IBIEFSA d'ici le 31 mars 2007.

1.2 Portée

L'évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'IBIEFSA porte sur les activités de TPSGC et les résultats obtenus, et sur le fonctionnement de ces activités par rapport aux responsabilités de TPSGC au sein de l'INSA ainsi que par rapport aux politiques et orientations actuelles concernant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux. L'équipe de l'évaluation de TPSGC n'a pas examiné ni évalué les activités et les fonctions qui relèvent du domaine de RHDC et/ou de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

RHDC procède actuellement à sa propre évaluation dans le cadre de l'INSA, laquelle comprend un volet sur les résultats de l'IBIEFSA pour lesquels il est responsable.

Les enjeux de l'évaluation examinés ont été classés dans les catégories suivantes conformément à la politique d'évaluation du gouvernement du Canada (GC) :

- Succès remporté;
- Rentabilité générale des coûts et solutions de rechange pertinentes;
- Raison d'être et pertinence

Succès

Enjeu 1 : La mesure dans laquelle TPSGC a participé à la réalisation des objectifs de l'IBIEFSA.

Enjeu 2 : La mesure dans laquelle les politiques, les pratiques et l'éthique régissant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux ont été respectées dans la réalisation des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA.

Rentabilité générale et solutions de rechange pertinentes

Enjeu 3 : La mesure dans laquelle on a maximisé le rapport qualité-prix pour le grand public grâce aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA.

Raison d'être et pertinence

Enjeu 4 : La nécessité pour TPSGC de participer de façon continue à l'IBIEFSA.

On trouvera à l'appendice C les questions d'évaluation que nous avons examinées et le résumé des constatations en fonction des enjeux et des questions de l'évaluation.

1.3 Méthodes

Les méthodes utilisées pour cette évaluation sont fondées sur un cadre d'évaluation de l'intervention de TPSGC dans l'IBIEFSA, qui a été préparé en octobre 2005 et présenté au CVCE en novembre 2005.

Les méthodes d'évaluation comprennent :

- Des entrevues avec les principaux intervenants;
- Des entrevues avec des cadres supérieurs au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), de la Société immobilière du Canada (SIC) et de TPSGC;
- Des études de cas;
- L'examen de documents ministériels, de documents connexes de l'IBIEFSA et de l'INSA obtenus de RHDC, de la SCHL et du SCT, des politiques du GC liées aux services immobiliers et à l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux.

En tout, 42 personnes et cadres supérieurs ont été interrogés. L'appendice D dresse la liste des personnes rencontrées.

On a examiné des documents ministériels pour chaque étude de cas. Ces renseignements ont été complétés par des entrevues avec les principaux intervenants de chaque étude de cas, aux niveaux national et régional, dont des employés de RHDCC, de la SCHL, et de TPSGC, ainsi que des représentants des ministères gardiens, d'organismes et de personnes représentant les groupes des collectivités ayant reçu les biens immobiliers.

L'équipe de l'évaluation de TPSGC a relevé quatre (4) études de cas de transferts dans le cadre de l'IBIEFSA pouvant servir à la collecte des données sur les transactions de biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA. Les quatre études de cas portaient sur :

- Dix (10) transferts de biens immobiliers complétés à St. John's (Terre-Neuve), pour une valeur globale de 1,1 million de dollars;
- Un (1) transfert continu à Montréal (Québec), d'une valeur de 1,6 million de dollars;
- Un (1) transfert complété à Ottawa (Ontario), d'une valeur de 812 000 \$;
- Un (1) transfert complété à Strathmore (Alberta), d'une valeur de 260 000 \$.

Ces études de cas comprennent plus du tiers des transactions de terrains et plus de 50 % de la valeur monétaire de tous les projets de l'IBIEFSA auxquels TPSGC a participé pendant la période examinée. L'Appendice E donne une description de chaque étude de cas. On tenait compte des critères ci-après pour déterminer les transferts à inclure dans les études de cas : le type de bien immobilier, la valeur marchande, le niveau d'expérience de tous les intervenants participant au transfert, et le degré de succès perçu par la collectivité. L'Appendice B comprend un tableau qui illustre tous les transferts réalisés au cours de cette phase.

1.4 Historique de l'IBIEFSA

On a suggéré pour la première fois de mettre les biens immobiliers excédentaires à la disposition de l'INSA pendant les consultations ministérielles sur l'itinérance au Canada, qui ont précédé le discours du Trône de 1999 dans lequel on annonçait la mise en place de l'INSA.

En décembre 1999, le GC a lancé l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), qui s'étendait sur trois ans et dont le financement s'élevait à 753 millions de dollars. Cette initiative visait à atténuer et à prévenir les problèmes d'itinérance dans les collectivités de toutes les provinces et de tous les territoires. L'INSA est encadrée par RHDCC. La SCHL, TPSGC, le ministère de la Défense nationale (MDN), Santé Canada (SC), Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le ministère de la Justice sont au nombre des autres partenaires qui collaborent à cette initiative.

Le SCT définit une initiative horizontale comme une initiative dans le cadre de laquelle des partenaires d'au moins deux organismes travaillent à l'atteinte de résultats. Le SCT indique également que la gestion d'une initiative horizontale comprend une entente entre des partenaires qui prévoit :

- la répartition des pouvoirs et des responsabilités;
- l'investissement conjoint des ressources;
- le partage des risques;
- l'atteinte d'avantages mutuels et de résultats communs.

L'IBIEFSA a été créée comme une composante de l'INSA pour aider les collectivités à triompher du problème que représentent les dépenses en immobilisations élevées qu'il faut financer dans de nombreux projets destinés aux sans-abri, par exemple lorsqu'il s'agit de faire l'acquisition de terrains ou de bâtiments. [*]. La raison d'être de la participation de TPSGC reposait sur le fait que : 1) le ministre de TPSGC voulait que le Ministère joue un rôle prépondérant dans le cadre de l'Initiative; 2) RHDCC n'est pas reconnu à titre de gardien de biens immobiliers dans le cadre de l'exécution des programmes et TPSGC pouvait agir comme gardien de substitution pour ce qui est de l'IBIEFSA.

TPSGC, RHDCC et la SCHL interviennent à titre de partenaires, à l'échelle nationale et dans les régions, dans la mise en oeuvre de l'IBIEFSA, en coordination avec le Secrétariat national pour les sans-abri à RHDCC (SNSA). Lorsque les ministères gardiens identifient des propriétés excédentaires, ils sont indemnisés pour les pertes de revenus découlant du transfert de ces propriétés à un groupe en vue d'aider les itinérants. Les organismes à but non lucratif et les autres ordres de gouvernement peuvent ainsi se voir attribuer des immeubles ou des terrains fédéraux pour aider les sans-abri si leur collectivité possède une population de sans-abri confirmée.

D'après les succès remportés et les leçons apprises, on a prorogé l'INSA pour trois années supplémentaires (de 2003 à 2006), en y consacrant un investissement de 405 millions de dollars. Cette prorogation comprenait un montant additionnel de 9 millions de dollars pour la même période pour l'IBIEFSA.

RHDCC met à contribution ses compétences en ce qui concerne les besoins locaux particuliers et le niveau de soutien à la collectivité pour les propositions présentées dans le cadre du programme. RHDCC aide au besoin les bénéficiaires potentiels à élaborer des propositions pour l'IBIEFSA, et donne des conseils sur la viabilité de ces propositions lorsqu'il les examine et recommande des contributions.

La SCHL donne des conseils sur ses programmes et oriente les proposants vers ceux-ci, le cas échéant. Elle donne également des conseils sur la capacité des demandeurs et la viabilité des propositions, en fonction de leurs connaissances dans le domaine des partenariats pour le logement.

À titre de contribution, TPSGC fournit des services d'aliénation et gère le programme le Fonds immobilier d'accès au logement à prix abordable (FIALPA), à savoir un fonds de 9 millions de dollars visant à indemniser les ministères fédéraux gardiens (dont TPSGC) selon la juste valeur marchande des biens immobiliers obtenus dans le cadre de l'INSA. L'Appendice A présente un modèle logique de l'IBIEFSA, qui s'inscrit dans le cadre d'évaluation de la participation de TPSGC à l'IBIEFSA.

1.5 Examens antérieurs

Une évaluation formative de l'IBIEFSA, menée par la DGBI, a été effectuée en septembre 2002. Voici les principales constatations de l'examen :

- les questions et les négociations portant sur les biens immobiliers font partie d'un domaine spécialisé à TPSGC;
- le temps nécessaire à la réalisation des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA est plus long que prévu au départ;
- l'accès aux biens immobiliers fédéraux constitue un principe de base de l'IBIEFSA, qu'on a pu appliquer; il a toutefois fallu apporter des mises au point considérables aux services établis pour l'aliénation des biens immobiliers offerts par l'entremise de TPSGC, de même qu'au processus d'aliénation des biens;
- il était encore trop tôt, dans la mise en œuvre de l'IBIEFSA, pour émettre des affirmations précises sur la mesure dans laquelle cette initiative a permis d'atténuer les problèmes d'itinérance.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a procédé à l'examen de l'INSA et de l'IBIEFSA dans le cadre d'une vérification portant sur les politiques fédérales, les directives applicables à l'ensemble du gouvernement et le rôle que jouent les organismes centraux pour ce qui est de la création, de la coordination et de la surveillance des initiatives qui font intervenir plusieurs organisations. Le rapport, intitulé *La gestion des initiatives horizontales*, a été publié en novembre 2005. Les observations et les recommandations générales du BVG étaient les suivantes :

- Dans la majorité des cas, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard des initiatives horizontales demeure ponctuelle.
- Les organismes centraux n'ont pas cerné les circonstances qui exigent la mise en place d'une initiative horizontale, ni le genre de gouvernance nécessaire.
- Les organismes centraux n'ont pas établi suffisamment d'outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des actions fédérales dans de tels cas.
- Une observation particulière en ce qui concerne l'INSA et l'IBIEFSA est le fait qu'elles n'ont pas bénéficié de l'expertise disponible en matière de santé et de logement.

1.6 Aliénation des biens immobiliers au sein du gouvernement du Canada (GC)

Les processus et les pouvoirs d'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux sont définis dans la *Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires*. L'objectif de cette politique consiste à instituer, pour l'aliénation des biens immobiliers excédentaires, un système permettant :

- d'assurer l'efficacité, l'équité, la justice et la transparence dans les opérations d'aliénation;
- de tenir compte des intérêts des collectivités et des autres gouvernements;
- de faire fructifier l'argent des contribuables canadiens;
- de tenir compte de toutes les politiques pertinentes de l'État et des autres préoccupations stratégiques du gouvernement.

Lorsque le gouvernement fédéral n'a plus besoin de propriétés pour ses programmes, l'aliénation de ces biens immobiliers excédentaires dans une vente ou un transfert fait l'objet d'un processus courant ou d'un processus stratégique :

- Les biens immobiliers excédentaires soumis aux opérations courantes d'aliénation sont généralement ceux que l'on peut transférer à un autre programme du gouvernement pour utilisation publique ou que l'on peut vendre facilement sans y consacrer d'investissements substantiels. Normalement, le ministre gardien, son mandataire (TPSGC) ou l'entreprise du secteur privé transfère ou vend ces propriétés sur le marché libre, dans leur état « actuel ».
- Les biens immobiliers excédentaires qui font l'objet d'opérations stratégiques d'aliénation sont les propriétés ou les portefeuilles des propriétés dont la valeur pourrait être considérablement améliorée, qui sont très sensibles sur le plan politique ou qui réunissent un ensemble de ces facteurs. Les propriétés excédentaires soumises à un processus stratégique d'aliénation sont vendues à la Société immobilière du Canada (SIC) limitée, qui est le mandataire du gouvernement dans l'aliénation des propriétés stratégiques.

Bien qu'on ne mette généralement pas en vente ou qu'on ne transfère pas en priorité, pour les besoins publics, à d'autres administrations les propriétés qui font l'objet d'un processus stratégique d'aliénation, le Cabinet a confirmé que l'IBIEFSA constitue un facteur stratégique dont on doit tenir compte, dans toute la mesure du possible, dans les plans établis pour les biens immobiliers à aliéner stratégiquement. L'Appendice F donne un aperçu des processus d'aliénation des biens immobiliers fédéraux.

À ce jour, dans le cadre de l'IBIEFSA, il n'y a eu aucun transfert de propriétés ayant fait l'objet d'un processus « stratégique » d'aliénation. Dans le cadre de l'IBIEFSA, les trois transferts de biens immobiliers appartenant à la SIC constituaient des exceptions, car selon la politique et le processus en place au GC, on considérait déjà que ces propriétés avaient fait l'objet d'une aliénation et que l'intégration à l'IBIEFSA avait été effectuée seulement après que la SIC ait pu établir un plan d'aménagement de ces propriétés et que les administrations locales aient pu l'approuver. [*]. Deux de ces trois propriétés font

partie des études de cas de la présente évaluation : Benny Farm à Montréal et Albion Road à Ottawa.

1.7 Contexte actuel

Contrairement à la majorité des programmes gouvernementaux, l'IBIEFSA est motivée par la disponibilité de biens immobiliers excédentaires fédéraux, et non par la demande ou l'établissement des priorités des collectivités présentant les besoins les plus grands ou les plus urgents. Son objectif premier est de fournir des biens immobiliers excédentaires fédéraux. Par conséquent, la majorité des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA se limitait à quelques régions et, dans certains cas, à des collectivités éloignées plus petites. Il n'a pas été possible d'assurer une distribution géographique ou statistique équitable des projets de l'IBIEFSA. Depuis 1999-2000, il n'y a eu aucun transfert dans le cadre de l'IBIEFSA à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Hamilton, Québec ou Halifax. L'Appendice C dresse la liste des transferts réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA au cours de la période d'examen, et l'endroit où ces transferts ont eu lieu.

[*]. Il est à noter aussi que RHDCC a délégué au directeur général le pouvoir de conclure des accords de contribution avec le promoteur de la collectivité, et que TPSGC a maintenu l'obligation pour le ministre de cosigner tous les accords de contribution. Cela a donné des exigences différentes en matière de pouvoirs pour les deux partenaires.

2. Principales constatations

On a posé des questions précises aux personnes interrogées et aux cadres supérieurs, mais on encourageait également ces derniers à exprimer leur point de vue à l'égard de l'Initiative ainsi que du rôle et de la contribution de TPSGC. Certains thèmes revenaient souvent; ils sont présentés dans cette section du rapport. L'Appendice C donne un résumé des constatations en fonction des enjeux et des questions identifiés dans le cadre d'évaluation de la participation de TPSGC à l'IBIEFSA.

2.1 Succès remporté

- Dans quelle mesure TPSGC a-t-il participé à la réalisation des objectifs de l'IBIEFSA?
- Dans quelle mesure les politiques, les pratiques et l'éthique régissant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux ont-elles été respectées dans la réalisation des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA?

Les contributions de TPSGC à la réalisation des objectifs globaux de l'IBIEFSA se limitent à son expertise, à ses conseils et aux services d'aliénation de biens immobiliers que le Ministère offre généralement aux ministères fédéraux qui retiennent ses services comme fournisseur de services immobiliers facultatifs. Dans l'ensemble, les intervenants sont satisfaits des compétences et des connaissances démontrées ainsi que du soutien et

des conseils donnés par TPSGC. Ils ont également exprimé leur satisfaction à l'égard des compétences techniques de TPSGC en matière de préparation des documents concernant les transferts de terrains et les évaluations environnementales. TPSGC a dû modifier certains processus internes d'aliénation pour la gestion du FIALPA et pour tenir compte de l'exigence en matière d'approbation de transferts de biens immobiliers et d'accords de contribution au niveau ministériel dans le cadre de l'IBIEFSA. De plus, on a dû créer des processus pour les opérations de transferts de biens immobiliers comprenant des propriétés de la SIC parce qu'elles n'étaient pas visées par la politique actuelle et le cadre d'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux. Les différences les plus importantes en ce qui concerne les transferts de biens immobiliers de la SIC tiennent au fait que TPSGC doit racheter les biens immobiliers excédentaires de la SIC au nom de GC et qu'un chèque tiré sur le compte du FIALPA doit être émis à la SIC.

Le point le plus fréquemment exprimé par les personnes interrogées est que le temps nécessaire aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA est trop long. Il faut plus de deux ans pour compléter la majorité des transferts et dans certains cas près de trois ans. Selon la *Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires*, « Des acheteurs prioritaires qui souhaitent faire l'acquisition de biens fédéraux à des fins publiques doivent approuver le transfert ou la cession, par écrit, dans les 120 jours qui suivent la date d'échéance précisée dans l'avis. La vente ou le transfert final doit se faire le plus rapidement possible après cela ». Lors du renouvellement de l'Initiative, en 2003, le SCT a accordé une période de 240 jours pour négocier un accord avec les ministères gardiens. L'examen du dossier révèle que même avec ce délai additionnel, la plupart des accords pour un transfert prioritaire n'ont pas été conclus dans les délais prescrits. Depuis la mise sur pied de l'IBIEFSA, l'équipe de l'évaluation a appris que les délais n'ont été respectés que deux fois pendant la première phase de l'IBIEFSA, de 1999 à 2002, soit lorsque le ministère gardien a mis fin aux négociations de transfert prioritaire et lorsqu'on a décidé de procéder à la vente publique.

L'équipe de l'évaluation a appris que plusieurs facteurs, présents au début du processus et hors du contrôle et de la responsabilité de TPSGC, contribuent aux délais pour compléter les propositions. D'après les entrevues, TPSGC a contribué à ces délais après que le comité tripartite eut recommandé une proposition aux fins d'approbation. La plupart des personnes interrogées et des cadres supérieurs ont indiqué que TPSGC devrait réduire le temps nécessaire à l'obtention de l'approbation des projets ministériels et, par conséquent, le temps nécessaire à l'obtention de la signature du ministre en ce qui concerne le transfert de terrain et les accords de contribution, soit en déléguant ces pouvoirs d'approbation à des niveaux plus appropriés au sein de TPSGC, soit en aiguillant de manière plus agressive les dossiers par l'intermédiaire du bureau du ministre. Certains témoins experts du SCT et de TPSGC ont demandé pourquoi il était nécessaire que le ministre approuve le projet et signe les accords de contribution si son approbation et sa signature ne sont pas nécessaires pour tous les autres transferts prioritaires soutenus par TPSGC.

Un autre point qui a recueilli un consensus était le fait que trop de collaborateurs participent au processus de l'IBIEFSA. Cette observation est d'autant plus marquante

lorsqu'il s'agit de transferts « stratégiques » mettant en cause la SIC, laquelle assume un rôle beaucoup plus actif et important dans le processus, car elle participe à la sélection du promoteur pour la collectivité et impose des modalités additionnelles en matière de transactions liées aux conditions architecturales et de conception.

Un transfert courant dans le cadre de l'IBIEFSA comprend : des représentants locaux du ministère gardien, le conseiller en biens immobiliers de TPSGC de la région, le coordonnateur national de l'IBIEFSA de TPSGC, le coordonnateur de l'IBIEFSA du SNSA à RHDCC, le gestionnaire régional du programme de RHDCC, le comité de la collectivité sur les sans-abri, et les représentants des groupes des collectivités potentielles. Dans plusieurs cas, des représentants de l'administration locale et des agents de la SCHL de la région y participent également. Lorsqu'une proposition est présentée à RHDCC, elle peut parfois faire l'objet d'un examen de la part d'un comité tripartite de la région composé de RHDCC, de TPSGC et de la SCHL, et/ou être directement présentée au comité tripartite national. Si le comité tripartite recommande la réalisation du projet, ce dernier est présenté à RHDCC et à TPSGC aux fins d'approbation, et ce jusqu'au niveau ministériel. Lorsque les ministres ont approuvé les projets, RHDCC rédige un accord de contribution avec l'aide de TPSGC; l'accord de contribution est signé par le promoteur de la collectivité et est soumis au directeur général de RHDCC aux fins de signature et au ministre de TPSGC aux fins de cosignature. RHDCC doit alors assurer la surveillance de l'accord de contribution pendant toute sa durée, soit une période de cinq ans.

Lorsque les intervenants ont exprimé des préoccupations à l'égard du nombre de collaborateurs, ils considéraient que le manque de transparence concernant les niveaux de responsabilité constituait une barrière à l'efficacité de l'Initiative. Les promoteurs de la collectivité connaissaient le rôle de TPSGC, à savoir assurer la prestation de services et donner des conseils en biens immobiliers, et étaient très satisfaits de ces services. Cependant, il existait une certaine confusion parmi les personnes interrogées concernant les rôles et les responsabilités additionnelles de TPSGC en matière de réalisation de l'IBIEFSA, car TPSGC était un membre du comité tripartite et il était nécessaire d'obtenir les approbations du Ministère. Bon nombre d'intervenants à l'extérieur du gouvernement fédéral considéraient TPSGC comme une organisation qui décidait quelles propriétés seront présentées dans le cadre de l'IBIEFSA, tandis que d'autres croyaient que la responsabilité première de l'IBIEFSA incombait à TPSGC, ce qui illustre bien le manque de compréhension à l'égard du rôle de TPSGC.

Le manque de compréhension du rôle du Ministère et des niveaux de responsabilité entre les partenaires de l'Initiative est évident dans de nombreux documents clés liés à l'IBIEFSA, par exemple le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de l'IBIEFSA conçu en 2001. C'est ce qui ressort aussi à la page 35 du chapitre 4 du rapport de novembre 2005 du Bureau du vérificateur général du Canada, dans lequel TPSGC est nommé comme étant le ministère principalement responsable de l'IBIEFSA en raison de son rôle dans la gestion du FIALPA.

2.2 Rentabilité générale des coûts et solutions de rechange pertinentes

- Dans quelle mesure a-t-on maximisé le rapport qualité-prix pour le grand public grâce aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA?

Toutes les personnes interrogées par l'équipe de l'évaluation ont reconnu que l'idée sous-jacente de mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition de l'INSA par l'entremise des transferts prioritaires constitue une entreprise très louable. Certains intervenants, représentant soit les groupes des collectivités participant directement à l'effort de réduction du nombre des sans-abri, soit le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) au sein de RHDCC, ont indiqué qu'on devrait accorder une priorité plus élevée à l'IBIEFSA par rapport aux autres programmes du gouvernement fédéral. Il n'y a cependant, aucun document ou aucune méthode qui permet d'évaluer la valeur pour le public de l'INSA par rapport à la valeur d'autres programmes fédéraux. De ce fait, les participants aux programmes fédéraux ayant des intérêts opposés dans les mêmes biens immobiliers excédentaires fédéraux devraient négocier un accord relativement à l'utilisation publique future de ces biens.

Dans le même ordre d'idées, la plupart des personnes étaient d'avis que les Canadiens obtenaient une valeur publique ajoutée grâce aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA. Tous les projets réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA ont reçu des contributions monétaires et en nature provenant de sources autres que le gouvernement fédéral, y compris des dons privés. En outre, les personnes rencontrées s'entendent pour dire que les avantages découlant des projets réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA dépassent largement le produit net qu'on aurait obtenu pour l'aliénation de ces biens immobiliers sur le marché, dans des conditions « actuelles », conformément à la *Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires*.

L'équipe de l'évaluation a examiné quelques études dans lesquelles on déterminait le coût de l'itinérance et les avantages de logements abordables; dans l'ensemble, selon ces études, le coût d'un sans-abri pour la société en général, tous services confondus (santé, sécurité, refuge) pouvait atteindre 40 000 \$ par année¹. L'équipe de l'évaluation n'a pas trouvé d'études qui associent une valeur monétaire aux avantages de logements abordables, comme la réduction du surpeuplement, la santé, et les questions sociales telles que la violence familiale; par contre, ces études ont décrit les multiples manières dont l'accès à des logements abordables sert les intérêts des familles, des personnes, des collectivités et de la société dans son ensemble. Dans une récente étude sur la création de la valeur publique, on affirmait que dans une démocratie, cette valeur est définie par le public lui-même. La valeur est déterminée en fonction des préférences des citoyens, exprimée grâce à une variété de moyens et réfractée au travers des décisions des politiciens élus².

¹ **The Costs of Homelessness in British Columbia**, février 2001, parrainé par le ministère du Développement social et de la Sécurité économique de la Colombie-Britannique, et la Commission de gestion du logement de la Colombie-Britannique.

² **Creating Public Value**, An analytical framework for public service reform, Gavin Kelly, Geoff Mulgan et Stephen Muers, Unité stratégique, Bureau du Cabinet, www.strategy.gov.uk

Selon les constatations de cette évaluation, il est raisonnable de conclure que tous les projets pour les sans-abri comprenant des transferts courants de biens immobiliers excédentaires n'auraient pas eu lieu sans l'IBIEFSA. L'équipe de l'évaluation n'arrive pas aux mêmes conclusions en ce qui concerne les trois projets de transfert mettant en cause des terrains appartenant à la SIC, étant donné que la SIC avait déjà complété les plans d'aménagement de terrains et les consultations avec la collectivité, et que l'administration locale avait déjà accepté ces plans avant la participation à l'IBIEFSA. Ces plans comprenaient déjà certains éléments de logements abordables. Il est difficile de dire ce qui serait survenu sans l'IBIEFSA; cependant, la plupart des intervenants conviennent que ce genre de logements abordables, tel que défini par la SIC, aurait fort probablement été réalisé. Il est important de noter que les intervenants ont indiqué que l'utilisation de l'IBIEFSA dans le cadre de ces projets de la SIC a permis de réduire le seuil d'abordabilité et d'améliorer les conditions d'accessibilité.

2.3 Raison d'être et pertinence

- Est-il toujours nécessaire que TPSGC participe à l'IBIEFSA?

Les discussions avec les cadres supérieurs ont été les plus énergiques lorsqu'il a été question du rôle de TPSGC et du besoin continu de TPSGC de participer à l'IBIEFSA. Ils s'entendent tous pour dire que le mandat de TPSGC consiste à fournir des services communs et partagés, et qu'il ne comprend pas l'atteinte de résultats liés aux logements abordables et à l'itinérance avant sa participation à cette initiative. Par conséquent, le Ministère devrait modifier la nature de sa relation avec RHDCC dans le cadre de l'IBIEFSA.

Le rôle de TPSGC dans les transferts futurs de biens immobiliers de la SIC suscitait souvent de longues discussions sur le besoin de participation continue de TPSGC à l'IBIEFSA. Les principales préoccupations relatives à ces transferts et aux transferts stratégiques éventuels possibles sont les risques inhérents et le fardeau administratif engendrés lorsque TPSGC doit racheter les biens immobiliers de la SIC dans l'unique but d'en rembourser la valeur marchande à la SIC à partir du FIALPA. D'après un cadre supérieur, TPSGC achète le terrain qui, selon le gouvernement du Canada a déjà fait l'objet d'une aliénation, afin de prendre des fonds du Trésor pour les remettre à la SIC dans le but que cette dernière les retourne au Trésor. La plupart des cadres supérieurs conviennent qu'éliminer le dédoublement des activités entre la SIC et TPSGC, tout en réduisant le nombre de collaborateurs participant aux transferts stratégiques, rendrait le processus plus efficace et réduirait les risques actuellement encourus par TPSGC, compte tenu tout particulièrement du fait que RHDCC a indiqué qu'on s'attend dans l'avenir à beaucoup plus de projets dans le cadre de l'IBIEFSA relativement à des biens immobiliers stratégiques.

Une solution de rechange prometteuse en ce qui concerne les propriétés stratégiques de la SIC, mise de l'avant par l'équipe de l'évaluation, et ayant fait l'objet d'une discussion avec tous les cadres supérieurs interrogés, consiste à ce que RHDCC conclue un accord de contribution avec les promoteurs des collectivités pour qu'ils achètent les terrains directement de la SIC, sans avoir recours au FIALPA, pour des projets à réaliser dans le cadre de l'Initiative pour les sans-abri. Le FIALPA pourrait être réduit d'un montant égal au nombre estimatif de transferts de biens immobiliers de la SIC dans le cadre de l'IBIEFSA afin de dégager des fonds pour les accords de contribution. Les cadres supérieurs conviennent tous que cette méthode éliminerait le besoin de faire participer TPSGC aux transferts de la SIC et permettrait de mettre les biens immobiliers à la disposition des promoteurs des collectivités et d'indemniser la SIC à la juste valeur marchande. On a soulevé le fait que, si RHDCC souhaite faire évaluer les biens immobiliers par une tierce partie, TPSGC pourrait offrir ces services dans le cadre des services facultatifs en matière de biens immobiliers qu'il offre déjà à RHDCC. Une autre solution mise de l'avant par les cadres supérieurs de TPSGC consisterait à réduire le billet à ordre de la SIC dû au Trésor du montant correspondant à la valeur marchande de la propriété transférée dans le cadre de l'IBIEFSA. On a discuté brièvement de cette solution de rechange avec les cadres supérieurs de la SIC mais il n'est pas possible de savoir si la SIC approuverait cette méthode.

Tel qu'il a été mentionné plus tôt dans ce rapport, il a été décidé au tout début de l'IBIEFSA que TPSGC agirait à titre de partenaire, car RHDCC n'était pas un gardien de biens immobiliers selon les politiques du GC en matière de biens immobiliers fédéraux et le ministre à l'époque souhaitait que TPSGC jouisse d'une plus grande visibilité. Néanmoins, tous les cadres supérieurs étaient d'avis que TPSGC ne possède aucune compétence dans les domaines de la santé et du logement abordable, et qu'il n'est pas dans son mandat de réaliser des programmes de logements abordables.

À l'heure actuelle, les conseillers en biens immobiliers de TPSGC à l'administration centrale et dans les régions doivent harmoniser leur rôle de courtiers en matière de transferts prioritaires faisant appel à deux programmes fédéraux ou plus à celui de partenaire stratégique avec RHDCC pour réaliser l'IBIEFSA. À ce jour, TPSGC a fait tout ce qui est en son pouvoir pour répondre aux exigences de l'IBIEFSA. Néanmoins, le personnel de la DGBI peut difficilement agir à la fois comme conseiller en biens immobiliers et partenaire d'un programme social. Le mandat du Ministère est de fournir des services communs et partagés.

3. Conclusions

Dans l'ensemble, il existe un appui ferme pour la stratégie gouvernementale fédérale visant à mettre les biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des initiatives locales de lutte contre l'itinérance. Des preuves additionnelles de la valeur de l'IBIEFSA pour le public sont illustrées par le truchement de contributions d'autres sources à ces projets.

Par ailleurs, les cadres supérieurs et les intervenants ont de grandes réserves quant au rôle continu de TPSGC et à l'efficacité et l'efficacités des processus actuels de l'IBIEFSA.

TPSGC pourrait modifier ses processus de l'IBIEFSA afin d'améliorer l'efficacité de sa contribution à cette initiative. En particulier, une modification de la délégation des pouvoirs réduirait le temps nécessaire pour effectuer les opérations. Par contre, comme TPSGC n'a pas l'expertise voulue en matière de santé ou de logement abordable, et qu'il ne partageait pas l'atteinte des résultats concernant le logement abordable et l'itinérance, avant sa participation à cette Initiative, l'équipe de l'évaluation conclut que toute modification des processus de l'IBIEFSA serait inutile si TPSGC redéfinissait son rôle et ses responsabilités dans le cadre de cette initiative horizontale et procurait à RHDCC des services spécialisés en matière de biens immobiliers au moyen des services communs facultatifs qui existent déjà. Ce changement permettrait d'éliminer la plupart des éléments qui influent sur l'efficacité et l'efficacité générales de la contribution de TPSGC à cette initiative, comme le manque de transparence des responsabilités, le temps requis pour effectuer les opérations, la multitude de collaborateurs et le chevauchement des compétences entre TPSGC et la SIC. Et plus important encore, en tant que partenaire stratégique, TPSGC exagère sa participation; par conséquent, il partage les risques liés aux programmes pour ce qui est des résultats qui dépassent sa sphère de contrôle et d'influence.

Selon cette conclusion, TPSGC ne devrait pas continuer d'agir à titre de partenaire stratégique officiel dans le cadre de l'accord de partenariat avec RHDCC pour le partage de la gestion et de la communication de rapports sur l'IBIEFSA. [*]. Selon un tel scénario, TPSGC pourrait, lorsque RHDCC le lui demande, assister aux réunions du comité tripartite pour répondre aux questions concernant les biens immobiliers et le processus d'aliénation. Il pourrait être nécessaire que TPSGC obtienne les délégations de pouvoirs nécessaires si RHDCC ne peut être reconnu comme gardien de biens immobiliers. Mais idéalement pour TPSGC, RHDCC devrait obtenir les autorisations nécessaires pour être reconnu comme tel.

Si TPSGC redéfinissait son rôle de partenaire pour devenir fournisseur de services, il n'existerait pas un besoin continu pour le Ministère de gérer le FIALPA et ce fonds pourrait être fermé ou transféré à RHDCC, étant donné que TPSGC et d'autres ministères gardiens pourraient être remboursés grâce aux mécanismes qui permettent déjà d'indemniser les gardiens pour la valeur marchande de la propriété. Dans le cadre de cette approche, TPSGC s'assurerait également que les processus de transferts « stratégiques » de biens immobiliers éventuels dans le cadre de l'IBIEFSA sont définis

clairement, et qu'ils n'exigent pas que TPSGC rachète un terrain de la SIC afin de procéder à son aliénation dans le cadre de l'IBIEFSA. Enfin, les conditions et les responsabilités découlant du nouvel arrangement seraient clairement communiquées à toutes les parties intéressées.

4. Recommandations

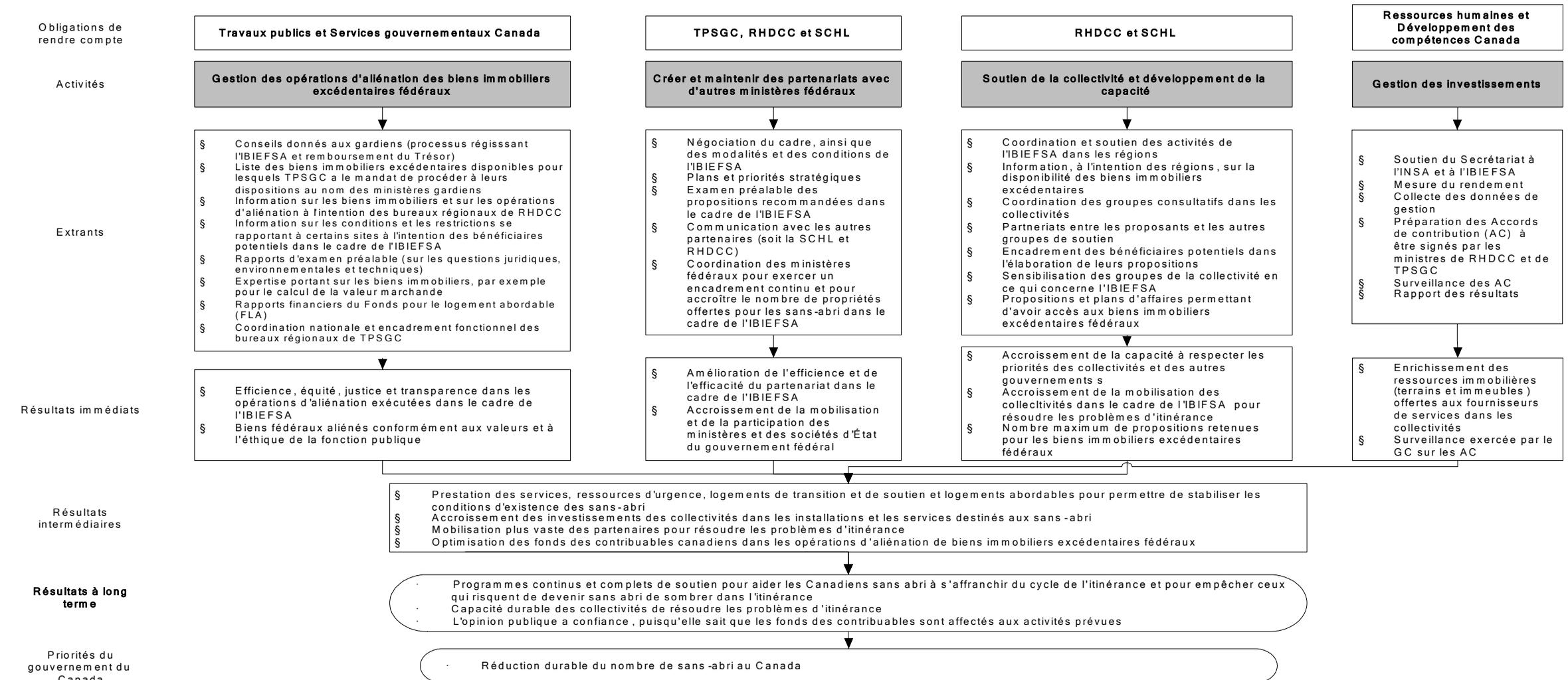
Selon les constatations de cette évaluation, afin de s'assurer que le rôle de TPSGC s'harmonise au mandat du Ministère et que des niveaux de responsabilité clairs sont établis, dans le but d'adopter les méthodes les plus efficaces et efficaces à l'appui de l'IBIEFSA, on recommande :

que le sous-ministre adjoint (SMA) de la Direction générale des biens immobiliers mette en place le processus requis pour redéfinir son rôle de partenaire stratégique de TPSGC et lui substituer celui de fournisseur de services. Le processus devrait :

- montrer que le rôle de TPSGC change de celui de partenaire à celui de fournisseur de services, sans aucune responsabilité directe en ce qui concerne les résultats de l'Initiative;
- préciser les niveaux de responsabilité, particulièrement par rapport à la communication des résultats;
- mettre une fin à la responsabilité du FIALPA, ou transférer cette responsabilité;
- mettre fin à la participation de TPSGC au comité tripartite;
- faire en sorte que les processus en place pour les transferts stratégiques futurs n'exigent pas que TPSGC achète un terrain en vue de le vendre pour satisfaire aux exigences de l'IBIEFSA;

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)
Rapport final

Appendice A - Modèle logique de l'IBIEFSA



2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

Appendice B – Liste des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA

**FONDS IMMOBILIER D'ACCÈS AU LOGEMENT À PRIX ABORDABLE
De 2003 à 2006 (9 000 000 \$)**

PROPRIÉTÉ	PROV	AM	BÉNÉFICIAIRE	FIALPA
Projets complétés				
807, rue Glendale, Strathmore	Alb.	SGC	One Step Housing Society	260 000
39, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Cabot Habitat for Humanity	116 000
41, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Cabot Habitat for Humanity	117 000
37, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Stella Burry Corporation	112 000
59, rue Guy, St. John's	T.-N.	TPSGC	Nfld & Lab Housing Corp.	102 000
33, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Nfld. & Lab. Housing Corp.	105 000
43, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Nfld. & Lab. Housing Corp.	112 000
29, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Assoc. for New Canadians	108 000
36, rue Whiteway, St. John's	T.-N.	TPSGC	Assoc. for New Canadians	111 000
71, rue Guy, St. John's	T.-N.	TPSGC	Ville de St. John's	95 000
Albion Road, Ottawa	ONT.	SIC	Ville d'Ottawa	812 000
20 Amherst Heights, St. John's	T.-N.	MDN	Association for New Canadians	122 000
49, Alcock, Gander	T.-N.	MDN	Nfld & Lab Housing Corp.	69 000
55, Alcock, Gander	T.-N.	MDN	Nfld & Lab Housing Corp.	69 000
61, Alcock, Gander	T.-N.	MDN	Nfld & Lab Housing Corp.	61 500
31, Edinburgh, Gander	T.-N.	MDN	Nfld & Lab Housing Corp.	69 000
4120, chemin Hopedale, Hunter River	Î.-P.-É.	SGC	Habitat pour l'humanité	132 000
TOTAL				2 672 500
Projets proposés / potentiels				
Campbridge Bay, Nunavut	NU	EC		
115, chemin Woodland, Hay River	T.N.-O.			163 000
25, rue Scott, Hull	QC	CCN		30 000
Salmon Arm	C.-B.		Armée du Salut	351 000
Queen Charlotte City – 810, 2 ^e	C.-B.	MPO		
Queen Charlotte City – 618, 5 ^e avenue	C.-B.	MPO		87 400
Queen Charlotte City-1012, 2 ^e	C.-B.	MPO		91 200
5671, avenue Ponderosa, Falkland	C.-B.	GRC	New Life Mission Society	
4787 - 13 avenue, New Hazelton	C.-B.		Muks Kum Oi Housing Society	
5661, rue Dolphin. Sechart	C.-B.		Arrowhead Society	590 000
35, Alcock	T.-N.	MDN	Cara	70 000
37, Alcock	T.-N.	MDN	Cara	68 000
115, Elizabeth	T.-N.	MDN	Cara	70 000
117, Elizabeth	T.-N.	MDN	Cara	70 000
19, place Carty, Cornerbrook	T.-N.			
Benny Farm	QC			1 600 000

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

Terrain Saint-Rédempteur/Montclair	QC		
1721, 8 ^e rue Est	SASK.		
Total proposé / potentiel			3 237 583
Solde (9 M\$ - (2 672 \$+3 238 \$))			3 089 917

Appendice C – Résumé des constatations en fonction des enjeux et des questions de l'évaluation

Succès remporté

Enjeu 1 : La mesure dans laquelle TPSGC a contribué à la réalisation des objectifs de l'IBIEFSA.

Q1. Dans quelle mesure les intervenants sont-ils satisfaits de l'intervention de TPSGC dans le cadre de l'IBIEFSA?

- Dans l'ensemble, les intervenants étaient satisfaits des compétences et des connaissances démontrées ainsi que du soutien et des conseils donnés par TPSGC.
- De manière générale, les intervenants de RHDC étaient satisfaits des compétences, de la participation et du soutien de TPSGC en ce qui concerne les activités de l'IBIEFSA. Leur principale préoccupation concernait les délais occasionnés par l'obtention de la signature du ministre de TPSGC pour les transferts de biens immobiliers et les accords de contribution.
- Au niveau des projets, ils ont critiqué le manque d'adhésion de TPSGC aux grands objectifs sociaux de l'IBIEFSA. Pour ces répondants, TPSGC était perçu comme étant plus centré sur l'application d'un processus mécanique défini que sur la compréhension des aspects sociaux et des besoins de la communauté.
- De manière générale, les représentants de la SIC étaient satisfaits de la participation de TPSGC. Cependant, ils ne comprenaient pas toujours complètement la portée du rôle de TPSGC dans le cadre de l'IBIEFSA.
- Les bénéficiaires étaient conscients du rôle de TPSGC relativement à la communication de renseignements concernant les biens immobiliers et à la prestation de services de transfert de terrains, et ils étaient très satisfaits de ces services. Les services consultatifs de l'immobilier et de gestion immobilière de TPSGC sont considérés comme ayant été fournis de manière professionnelle et en temps opportun.
- La plupart des personnes interrogées notent que l'IBIEFSA compte trop de collaborateurs et, par conséquent, qu'il était difficile de comprendre quel organisme était responsable de quel aspect du programme.
- Les réponses données par les personnes interrogées montrent un manque de transparence en ce qui concerne les rôles et responsabilités additionnelles de TPSGC dans la réalisation de l'IBIEFSA. Certains promoteurs des collectivités croyaient que TPSGC déterminait quelles propriétés devaient faire partie de l'IBIEFSA, tandis que d'autres croyaient que la responsabilité première de l'IBIEFSA relevait de TPSGC. Un proposant a fait remarquer que, par rapport aux mécanismes de réalisation de l'IBIEFSA, TPSGC ne possédait pas beaucoup d'expérience dans la réalisation de programmes et qu'il était, sans doute, en période d'apprentissage.
- L'examen des documents des projets n'a pas permis de relever de la correspondance, des notes ou de plaintes indiquant l'insatisfaction des intervenants.

Q2. Les intervenants ont-ils suffisamment d'information pour pouvoir mieux préparer les propositions et finaliser les transferts dans le cadre de l'IBIEFSA?

- La plupart des intervenants ont indiqué que le principal rôle de TPSGC, dans les régions et dans le SCN, consistait à donner de l'information sur les processus d'aliénation des biens immobiliers fédéraux, à fournir des documents sur les biens immobiliers excédentaires, à surveiller les transferts de propriétés, et à mettre à jour la liste des membres du comité tripartite, des bénéficiaires et des ministères gardiens en ce qui concerne les transferts de propriétés particuliers entrepris dans le cadre de l'IBIEFSA.
- Les bénéficiaires ont indiqué que les représentants des services de RHDCC fournissaient un appui direct pour ce qui est de la préparation de la proposition et du processus de présentation. En outre, les bénéficiaires ont identifié RHDCC comme leur contact fédéral en ce qui touche des renseignements sur les propriétés disponibles, les exigences des propositions et l'état des transferts de propriétés approuvés.
- Les conseillers en biens immobiliers de TPSGC ont fourni aux intervenants des renseignements sur l'historique de l'entretien des immeubles, les rapports environnementaux et les documents juridiques liés aux transferts des propriétés. Dans la majorité des cas, l'interaction entre les proposants et TPSGC se faisait par l'intermédiaire du service juridique de l'organisation ou son représentant.
- Les ministères gardiens et les proposants s'entendent pour dire qu'il existe un manque de communication pour ce qui est des processus de l'IBIEFSA, des procédures de transfert, des calendriers et des exigences futures en matière de communication des résultats.
- Alors que les intervenants considéraient qu'ils avaient reçu suffisamment d'information pour préparer des propositions qui seront retenues et pour finaliser les transferts de propriétés dans le cadre de l'IBIEFSA, on a identifié un nombre de possibilités d'amélioration, notamment :
 - Élaborer des lignes directrices qui énoncent et expliquent les principales étapes du processus de transfert de biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA;
 - Permettre la mise en oeuvre d'un service central d'aide téléphonique pour éviter que les bénéficiaires aient toujours à communiquer avec le représentant de RHDCC de la région pour obtenir des renseignements;
 - Dresser une liste de vérification des transferts de biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA, pour permettre aux intervenants de mieux comprendre les diverses étapes du processus de transfert et d'être mieux préparés.
 - Pour les transferts qui excèdent le délai prévu, mettre en place un processus qui permet d'informer officiellement les intervenants de l'état du transfert et de la raison du retard.

Q3. A-t-on mis fin à des transferts potentiels dans le cadre de l'IBIEFSA pour des raisons directement attribuables à la participation de TPSGC? Si oui, pourquoi?

- Les résultats des entrevues et l'examen de la documentation n'indiquent pas qu'on a mis fin à des transferts potentiels dans le cadre de l'IBIEFSA pour des raisons directement attribuables aux activités de TPSGC, ou qu'on a mis en péril leur réalisation.

Q4. Les améliorations apportées aux processus de l'IBIEFSA de TPSGC pourraient-elles permettre d'accroître le nombre de transferts?

- L'évaluation n'a pas montré qu'il aurait été possible de réaliser un plus grand nombre de transferts de propriétés en raison des améliorations apportées aux processus de TPSGC.
- De nombreux intervenants ont indiqué que trop d'organisations fédérales intervenaient dans les processus de l'IBIEFSA et qu'il était difficile d'élaborer des niveaux de responsabilité clairs. La majorité des bénéficiaires ont indiqué qu'ils ne savaient jamais vraiment qui était responsable du transfert, quelle était la raison réelle des délais, et avec qui ils devaient communiquer pour obtenir des renseignements sur l'état du transfert de la propriété.
- Certains intervenants ont suggéré que l'autorisation de signer des accords de contribution au nom de TPSGC devrait être déléguée au directeur général ou au niveau de la direction, afin de simplifier le processus et de réduire les délais.
- Les personnes interrogées ont indiqué que lorsqu'on identifie un bien immobilier excédentaire fédéral comme propriété potentielle pour des projets communautaires pour les sans-abri, c'est la capacité ou la maturité du promoteur de la collectivité à réaliser le projet qui déterminera si la proposition est retenue.

Q5. Les activités de TPSGC dans le cadre de l'IBIEFSA ont-elles produit des avantages imprévus? Si oui, lesquels?

- Les personnes interrogées avaient de la difficulté à cerner l'incidence des activités de TPSGC sur les résultats et les retombées de l'IBIEFSA. Les avantages prévus réalisés par les bénéficiaires dans le cadre de l'IBIEFSA comprennent :
 - Une capacité accrue de la collectivité à se préoccuper des sans-abri;
 - Une augmentation de l'inventaire des habitations à loyer modéré;
 - Des habitations de meilleure qualité.
- Les avantages non-prévus relevés par les bénéficiaires de l'IBIEFSA, comprennent :
 - L'utilisation de capitaux obtenus grâce aux propriétés de l'IBIEFSA, dans le but d'acquérir d'autres propriétés qui serviront d'habitations à loyer modéré;
 - L'augmentation des revenus d'exploitation et/ou un revenu d'exploitation garanti grâce aux recettes de location et aux contrats de service;
 - Une crédibilité accrue des organisations bénéficiaires au sein de la collectivité et parmi les membres du comité consultatif de la collectivité sur les sans-abri;
 - Une sensibilité améliorée du public pour tous les partenaires, y compris les organisations publiques et privées.

Enjeu 2 : La mesure dans laquelle les politiques, les pratiques et l'éthique régissant l'aliénation des biens immobiliers excédentaires fédéraux ont été respectées dans la réalisation des transferts dans le cadre de l'IBIEFSA.

Q6. Dans quelle mesure a-t-on réalisé des opérations de transferts de biens immobiliers excédentaires dans le cadre de l'IBIEFSA de manière équitable, juste et transparente?

- Dans l'ensemble, les intervenants considéraient que les transferts de propriétés entamés dans le cadre de l'IBIEFSA étaient réalisés de manière équitable, juste et transparente parmi les promoteurs des collectivités.

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

- Les bénéficiaires ont indiqué que RHDC a entrepris le processus de l'IBIEFSA soit en communiquant directement avec les organisations pour les sans-abri de la collectivité soit par l'intermédiaire du comité consultatif communautaire sur l'itinérance.
- Certains représentants de TPSGC dans les régions ont identifié deux secteurs dans lesquels l'IBIEFSA peut ne pas être perçue comme équitable et transparente.
 - Aucun processus de demande de proposition publique en place pour assurer une égalité d'accès;
 - La disponibilité des propriétés de l'IBIEFSA n'est pas équitable entre les différentes collectivités.

Q7. Dans quelle mesure a-t-on tenu compte des intérêts des collectivités et des administrations locales?

- Dans l'ensemble, les intervenants croyaient que les intérêts de la collectivité en général ont été servis, puisque l'IBIEFSA a permis de redonner ces propriétés à la collectivité.
- Les intervenants jugeaient que les intérêts des organisations des collectivités locales étaient très bien servis en leur permettant d'augmenter leur capacité de s'attaquer aux enjeux et aux besoins des sans-abri.
- Les intérêts des administrations locales ont été servis grâce à deux moyens clés :
 - À titre de bénéficiaires de propriétés dans le cadre de l'IBIEFSA, les administrations locales ont augmenté leur inventaire d'habitations à loyer modéré.
 - Une réduction du besoin d'habitations à loyer modéré de la part de l'administration locale en raison d'une capacité accrue de la collectivité.
- Cependant, quelques intervenants ont indiqué que les intérêts des administrations locales n'ont pas été pris en considération de manière appropriée vu l'absence de besoin des bénéficiaires de l'IBIEFSA d'assurer la durabilité ou l'utilisation à long terme des propriétés à l'appui des sans-abri, au-delà de la mise en garde de cinq ans prescrite dans l'accord de contribution.
- Certaines personnes interrogées étaient d'avis qu'il faudrait tenir des consultations publiques dans les cas où le transfert de propriétés dans le cadre de l'IBIEFSA pourrait avoir une incidence réelle ou perçue sur le voisinage. Les consultations publiques ou les communications étaient considérées les plus souhaitables dans les secteurs où un grand nombre de propriétés étaient situées dans un seul voisinage.

Q8. A-t-on modifié les processus d'aliénation existants en fonction de l'IBIEFSA?

- La signature du ministre de TPSGC est requise sur les accords de contribution et les transferts de propriétés réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA. Il s'agit de l'une des principales modifications apportées au processus actuel d'aliénation des biens immobiliers indiquées dans les documents examinés ou lors des entrevues.
- Une autre différence importante mentionnée porte sur la gestion de l'IBIEFSA par TPSGC. Les gardiens sont déjà indemnisés à la valeur marchande des propriétés selon le processus actuel. Il n'y avait pas de besoin continu apparent pour le FIALPA, outre la mise en réserve de fonds du SNSA.
- L'obtention de la signature du ministre a été citée comme un facteur important lié aux délais excessifs associés aux propriétés transférées dans le cadre de l'IBIEFSA.

- Un certain nombre de bénéficiaires ont indiqué qu'on devrait simplifier le processus de l'IBIEFSA en introduisant la prestation de services à guichet « unique ».
- Les promoteurs des collectivités ont indiqué que lorsque que RHDCC les avise des propriétés disponibles, ils n'ont pas suffisamment de temps pour élaborer des plans d'affaires et des propositions dans les 120 jours alloués dans le cadre du processus actuel d'aliénation des biens immobiliers. Quelques intervenants ont indiqué que selon eux TPSGC ne devrait pas inscrire les propriétés excédentaires avant que tous les documents, y compris les rapports environnementaux, aient été préparés.

Rentabilité générale des coûts et solutions de rechange pertinente

Enjeu 3 : La mesure dans laquelle on a maximisé le rapport qualité-prix pour le grand public grâce aux transferts dans le cadre de l'IBIEFSA.

Q9. *La population canadienne obtient-elle le meilleur rapport qualité-prix dans les transferts réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA?*

- Les intervenants ont à cœur l'IBIEFSA, car elle procure des habitations de qualité aux sans-abri ou à ceux à risque d'itinérance.
- Certains bénéficiaires intergouvernementaux ont indiqué que les propriétés obtenues dans le cadre de l'IBIEFSA représentaient les premiers biens immobiliers qu'ils ajoutaient à leur inventaire de logements sociaux depuis le début des années 1990.
- Selon la base de données sur l'itinérance de l'INSA, tenue par RHDCC, la plupart des projets réalisés dans le cadre de l'IBIEFSA ont reçu un financement supplémentaire provenant de sources autres que le gouvernement fédéral.
- Il existe un nombre d'études récentes dans lesquelles on déterminait le coût de l'itinérance et les avantages de logements sociaux abordables. Selon une étude récente entreprise en Colombie-Britannique, on estimait que le coût d'un sans-abri pour la société en général pouvait atteindre en moyenne 40 000 \$ par année³.

Q10. *Existe-t-il plus de solutions de rechange efficaces qui permettraient à TPSGC d'assurer les services d'aliénation de biens immobiliers excédentaires pour l'IBIEFSA? Si oui, lesquelles?*

- Il y a des preuves concluantes que l'IBIEFSA n'est pas un véritable partenariat. Les entrevues et l'examen des documents ont permis de révéler :
 - Que TPSGC n'a pas été consulté au sujet de la préparation des instruments de renouvellement de l'IBIEFSA, tels que les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor subséquents;
 - Que TPSGC ne participe pas aux négociations avec le Québec concernant le transfert de Benny Farm;
 - Qu'il y a une absence de gouvernance claire au-dessus du niveau du comité tripartite sur l'IBIEFSA, et aucune participation de TPSGC aux niveaux de la direction, de la direction générale, du sous-ministre adjoint ou du sous-ministre.

³ *The Costs of Homelessness in British Columbia*, février 2001 – parrainé par le ministère du Développement social et de la Sécurité économique de la Colombie-Britannique, et la Commission de gestion du logement de la Colombie-Britannique.

- Certains intervenants ont indiqué que les processus actuels de l'IBIEFSA peuvent faire en sorte que TPSGC prenne des risques inutiles et injustifiés au nom de l'Initiative. Ils ont identifié trois principaux risques :
 - Le manque de transparence relatif au partage des responsabilités en ce qui concerne les résultats globaux de l'INSA, en général, et la gestion et les résultats de l'IBIEFSA, en particulier;
 - Les difficultés possibles liées aux responsabilités de TPSGC pour le rachat de biens immobiliers de la SIC, la condition imposée par la SIC pour l'utilisation et l'aménagement des biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA, ainsi que les obligations environnementales ou en matière de titre cachées;
 - Le rôle de TPSGC en ce qui concerne la récupération de biens immobiliers dans le cadre de l'IBIEFSA, conformément à la mise en garde de cinq ans prescrite dans les accords de contribution pour l'utilisation.
- Des intervenants qui connaissent le processus actuel d'aliénation des biens immobiliers ont proposé des solutions de rechange à la structure actuelle de l'IBIEFSA, notamment :
 - Que TPSGC ne gère pas le Fonds immobilier d'accès au logement à prix abordable (FIALPA) au nom de l'IBIEFSA;
 - Que TPSGC ne soit pas cosignataire des accords de contribution dans le cadre de l'IBIEFSA;
 - Que TPSGC ne participe pas au comité tripartite dans le cadre de l'IBIEFSA;
 - Que TPSGC offre des services en biens immobiliers et en aliénation, comme c'est le cas pour tous les autres programmes, à titre de service facultatif de recouvrement des coûts.
- Selon l'approche actuelle adoptée pour les biens immobiliers détenus par la SIC, TPSGC doit racheter les biens afin de rembourser la SIC. Des solutions de rechange sont possibles. Par exemple, l'INSA pourrait fournir une contribution aux bénéficiaires afin qu'ils puissent acheter les terrains directement de la SIC.
- On s'attend à ce qu'il y ait plus de propriétés stratégiques de la « SIC » dans le futur.

Raison d'être et pertinence

Enjeu 4 : Le besoin continu de TPSGC de participer à l'IBIEFSA.

Q11. L'IBIEFSA s'harmonise-t-elle stratégiquement avec les préoccupations stratégiques du gouvernement, ainsi qu'avec l'orientation et les priorités de TPSGC?

- L'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) est appuyée financièrement jusqu'en 2007. Il n'est pas certain si l'INSA demeurera une priorité du gouvernement fédéral après cette date.
- Le BVG s'est montré préoccupé du fait que l'INSA et l'IBIEFSA ne tirent pas avantage des compétences fédérales en matière de santé et de logement qui pourraient être offertes par d'autres ministères et organismes fédéraux. TPSGC ne possède pas les compétences dans les domaines de la santé ou du logement. Ses compétences sont plutôt dans la gestion de biens immobiliers à vocation commerciale et dans les transactions de biens immobiliers.

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

- Le mandat de TPSGC ne comporte aucun volet de développement social ou économique et, en tant que tel, le SCT et les cadres supérieurs du Ministère ont mis en question son rôle à titre de partenaire stratégique dans le cadre de l'IBIEFSA.
- TPSGC offre des services communs dans le cadre de la majorité des initiatives horizontales d'envergure du gouvernement fédéral et, traditionnellement, il est devenu un partenaire stratégique lorsqu'il possédait des compétences liées à son mandat principal. La participation directe de TPSGC dans la réalisation de l'IBIEFSA représente une exception à cette pratique.

Q12. Le rôle de TPSGC dans le cadre de l'IBIEFSA tient-il compte des lacunes sur le plan des connaissances ou des compétences dans la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre l'itinérance?

- La plupart des intervenants conviennent que le rôle de TPSGC dans le cadre de l'IBIEFSA tient compte des lacunes sur le plan des connaissances ou des compétences dans la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre l'itinérance. Par contre, TPSGC ne contribue pas de connaissances et de compétences additionnelles en matière de logements et de logements abordables.
- TPSGC a fourni tous les services de diligence raisonnable liés aux titres fonciers, aux rapports environnementaux et à ceux sur les immeubles et l'état des terrains, aux rapports concernant les Autochtones, et aux évaluations pour les propriétés transférées dans le cadre de l'IBIEFSA.
- Les intervenants qui possèdent des compétences en matière de biens immobiliers et d'aliénation de biens immobiliers se sont demandés pourquoi TPSGC agirait à titre de partenaire stratégique plutôt que fournisseur de services, comme c'est le cas dans le cadre de tous les autres transferts et opérations d'aliénation de biens immobiliers gérés par TPSGC.
- Ils étaient préoccupés du fait qu'en tant que membre du comité tripartite, TPSGC était devenu moins efficace dans la prestation de services en biens immobiliers portant sur les transferts dans le cadre de l'IBIEFSA, étant donné l'absence de définitions claires sur la responsabilisation de cette initiative.
- Les cadres de la SIC ont indiqué qu'il y a chevauchement de beaucoup de services de diligence raisonnable offerts par TPSGC et la SIC en matière de transferts mettant en cause la SIC.
- Les cadres supérieurs ont indiqué que les lacunes comblées par TPSGC sur le plan des compétences pourraient être comblées grâce aux services communs actuels fournis par TPSGC, et qu'il n'est pas nécessaire que TPSGC agisse à titre de partenaire en soi.

Appendice D – Liste des principaux intervenants interviewés

- Abbot, Bob, facilitateur local pour l'Initiative nationale pour les sans-abri, Service Canada, St. John's (Terre-Neuve)
- Atkins, Louise, gestionnaire, Développement en partenariats, Politiques, recherche et relations gouvernementales, RHDCC
- [*], président – Step One Housing Society
- [*], directrice, Biens immobiliers, Québec, SIC
- Brady, Ruth, analyste principale, Direction de la politique du matériel et des biens immobiliers, SCT
- [*], directeur général, Biens immobiliers, Québec
- [*], secrétaire – Step One Housing Society
- Conners, Joe, facilitateur local pour l'Initiative nationale pour les sans-abri (à la retraite), Service Canada, St. John's (Terre-Neuve)
- Coolican, Joscelyn, conseiller en biens immobiliers, Direction des investissements stratégiques et des services immobiliers, TPSGC
- [*], adjointe administrative – Cabot Habitat for Humanity, St. John's (Terre-Neuve)
- Domino, Doug, gestionnaire immobilier, Gestion des biens et des installations, TPSGC, St. John's (Terre-Neuve)
- Dubuc, Catherine, conseillère en programmes, Gestion de programmes, SNSA (RHDCC)
- Floyd, Dean, capitaine, MDN, St. John's (Terre-Neuve)
- [*], agente financière, Association for New Canadians, St. John's (Terre-Neuve)
- [*], gestionnaire, Programmes de logements, Services aux citoyens – Direction du logement, ville d'Ottawa
- Gooch, Vanessa, conseillère en biens immobiliers – Services consultatifs des biens immobiliers, TPSGC
- [*], directeur général – Stella Burry Corporation, St. John's (Terre-Neuve)
- [*], responsable principale de l'hébergement, Division du logement sans but lucratif, St. John's (Terre-Neuve)
- [*], gestionnaire, Logement abordable, Newfoundland & Labrador Housing Corporation
- [*], réalisatrice de logement, ville d'Ottawa
- [*], gestionnaire de projet, RCN, SIC
- [*], coordonnateur de projet (expert-conseil), SHDM
- Luchuk, David - conseiller en politiques, Direction de la politique et des systèmes, TPSGC
- Lussier, Nicole, conseillère régionale, Division des programmes d'emploi, Service Canada
- [*], Division des services aux entreprises, Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador
- [*], réalisatrice de logement, ville d'Ottawa
- McCollum, Lorraine, analyste, Direction de la politique des biens immobiliers, SCT
- Morency, Caroline, gestionnaire, Stratégies d'exploitation des biens immobiliers et du matériel – Services consultatifs des biens immobiliers, TPSGC
- [*], conseillère principale, Partenariat public-privé, Centre d'aide au logement – Québec
- [*], président, conseil d'administration – Cabot Habitat for Humanity, St. John's (Terre-Neuve)
- Oxford, Cheryl, conseillère régionale en programmes, INSA Alberta/T.N.-O., Nunavut, Service Canada
- [*], directeur général, Biens immobiliers, RCN, SIC
- [*], directeur, Comité consultatif communautaire de St. John's sur l'itinérance
- Pumphrey, Stephen, conseiller en biens immobiliers, Services consultatifs des biens immobiliers, TPSGC
- Roy, Isabelle, coordinatrice environnementale, TPSGC

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

- Roy, Mario, directeur du développement, SHDM
- Stewart, Russel, expert-conseil au sein de la Direction des investissements stratégiques et des services immobiliers, TPSGC
- Sweet, Cindy, conseillère régionale en programmes, INSA Alberta/T.N.-O., Nunavut, Service Canada
- Taylor, Brian, adjoint aux services immobiliers – Services consultatifs des biens immobiliers, TPSGC
- Trépannier, Alain, directeur général, Section de la politique ministérielle - TPSGC
- [*], coprésidente, Comité consultatif communautaire de St. John's sur l'itinérance

Appendice E – Descriptions des études de cas

Étude de cas 1 – St. John's (Terre-Neuve)

La ville de St. John's a été identifiée comme l'une des 61 collectivités admissibles à un financement dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) du gouvernement fédéral. À ce titre, le Comité consultatif communautaire de St. John's sur l'itinérance a été créé en 2001 avec des fonds de l'INSA. Une des premières activités entreprises par le Comité était l'élaboration du plan directeur pour s'attaquer aux questions de l'itinérance à St. John's. Le plan identifiait les besoins et les priorités de la collectivité dans le but de réduire et de prévenir l'itinérance. En outre, il faisait état du besoin d'appuyer la collectivité pour l'accès aux programmes fédéraux dans le cadre l'INSA. Le Comité a embauché un conseiller en développement communautaire pour aider les organismes locaux à préparer les propositions de financement dans le cadre des programmes de l'INSA. Le Comité consultatif de la collectivité, composé de membres provenant de 34 organismes multigouvernementaux locaux, organismes de services communautaires et organismes non gouvernementaux, a organisé un forum pour permettre aux promoteurs visés par l'IBIEFSA d'échanger de l'information et des connaissances.

Grâce à l'IBIEFSA, un total de 25 propriétés excédentaires à St. John's, d'une valeur estimative de 2 518 000 \$, ont été transférées aux fournisseurs de logements sociaux de la province, des municipalités et des collectivités. Pendant la phase I, à St. John's, 15 immeubles résidentiels, d'une valeur estimative de 1 418 000 \$, ont fait l'objet de transferts dans le cadre de l'IBIEFSA.

Durant la phase II, dix immeubles résidentiels, dont la valeur marchande se chiffre à 1 100 000 \$, ont fait l'objet de transferts à l'appui de projets communautaires pour les sans-abri. Le Tableau 1 donne un aperçu des propriétés excédentaires à St. John's ayant fait l'objet d'un transfert pendant la phase II de l'IBIEFSA.

IBIEFSA – Phase II St. John's (Terre-Neuve)				
Promoteur	Propriétés	Gardien	Valeur marchande	Utilisation
Cabot Habitat for Humanity	39, rue Whiteway 41, rue Whiteway	TPSGC	233 000 \$	Logements abordables, à loyer modéré
Stella Burry Corporation	37, rue Whiteway	TPSGC	112 000 \$	Logements de transition, en milieu de soutien, abordables
Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador	59, rue Guy 33, rue Whiteway 43, rue Whiteway	TPSGC	319 000 \$	Logements accessibles, abordables, pour les personnes handicapées
Association for New Canadians	29, rue Whiteway 36, rue Whiteway 20, Amherst Heights	TPSGC MDN	341 000 \$	Hébergement temporaire, abordable, à l'intention des familles
Ville de St. John's	71, rue Guy	TPSGC	95 000 \$	Logements accessibles, à loyer modéré
			1 100 000 \$	

TPSGC a rendu disponible aux fins d'aliénation neuf des dix immeubles résidentiels ayant fait l'objet d'un transfert dans le cadre de la phase II, et l'immeuble restant a été fourni par le ministère de la Défense nationale. Les neuf immeubles, situés sur les rues Whiteway et Guy, ont été construits à la fin des années 1950 comme logements familiaux pour le personnel militaire. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, la garde de ces immeubles a été transférée à TPSGC qui en assurait la gestion pour le MDN aux termes d'un contrat de location. On considère les propriétés comme étant excédentaires en fonction des besoins du MDN en matière de logements pour militaires mariés. Le personnel local de TPSGC à St. John's s'attend à ce que d'autres immeubles résidentiels soient déclarés excédentaires aux cours des prochaines années.

Promoteurs des collectivités

Cabot Habitat for Humanity

L'organisation Cabot Habitat for Humanity a été créée en 1994 et a permis la construction de résidences pour dix-sept familles dans la grande région de St. John's. Les résidences sont vendues au prix coûtant à des familles partenaires, et les acheteurs bénéficient de prêts hypothécaires abordables et sans intérêts qui sont détenus par Habitat for Humanity. Cette organisation a antérieurement reçu, dans le cadre de la phase I, deux propriétés à St. John's, dont la valeur marchande est de 180 000 \$.

Durant la Phase II, Cabot Habitat for Humanity a reçu deux propriétés à St. John's d'une valeur estimative de 244 000 \$. Ces propriétés ont été rénovées afin de fournir un logement abordable à deux familles pauvres; une famille de deux adultes et de quatre enfants, et une famille d'un adulte et de trois enfants. La contribution de l'IBIEFSA représente environ 66 % de l'investissement total dans ces deux propriétés. Les autres sources de financement étaient notamment les subventions provenant du secteur privé et les dons en nature (17 %), les activités de financement (10 %), et un prêt bancaire (7 %). Cabot Habitat for Humanity a soumis sa proposition au début de 2003; le projet a été approuvé en décembre 2003 et l'accord de contribution a été signé en février 2005. Le transfert de propriété a été fait en août 2005.

Stella Burry Corporation

Stella Burry Corporation, une organisation de l'Église Unie du Canada, a été créée en 1995. Elle assure un leadership dans les projets de construction et de gestion de logements supervisés pour personnes marginalisées. Grâce à l'IBIEFSA, la Stella Burry Corporation a déjà reçu six propriétés à St. John's d'une valeur globale de 610 000 \$.

Pendant la Phase II, la Stella Burry Corporation a obtenu une propriété d'une valeur marchande de 112 000 \$ dans le but de fournir un logement supervisé, transitoire et à prix abordable à une famille à faible revenu difficile à loger. Le lancement du projet a eu lieu au printemps de 2003 et le transfert du logement a été complété en mai 2005. La contribution de l'IBIEFSA correspond à environ 97 % de l'investissement dans le projet; la Stella Burry Corporation a reçu des fonds additionnels (3 %) pour effectuer des améliorations; l'Église et des organisations locales sans but lucratif ont fourni des fonds pour des améliorations et de l'ameublement. Au moment de la préparation du présent rapport, la propriété offrait un logement de qualité à un chef de famille monoparentale avec un enfant.

2005-616 Évaluation de l'intervention dans l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEFSA)

Rapport final

Les projets de l'IBIEFSA constituent la pierre angulaire dans l'accroissement du portefeuille de logements à prix abordables de la Corporation. Celle-ci a emprunté la valeur acquise de ses propriétés pour acheter trois autres propriétés, y compris un logement à trois unités et une unité de logement à 16 chambres à coucher, et se propose d'acheter au cours des prochaines années d'autres logements sociaux à St. John's.

Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador

La Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador, l'organisation provinciale chargée du logement social, a été établie en 1967 et administre plus de 5 900 logements locatifs dans la province. Dans le cadre de la Phase I, la NLHC a reçu cinq propriétés à St. John's et quatre à Gander d'une valeur totale de 669 000 \$. Au cours de la Phase II, la NLHC a reçu trois propriétés à St. John's d'une valeur marchande de 319 000 \$ qui ont été rénovées afin de fournir des logements à prix abordables à des personnes ayant des incapacités.

Le projet de St. John's a été lancé en octobre 2002, l'accord de contribution a été signé en novembre 2004 et le transfert des propriétés a été complété en juillet 2005. Par la suite, la Société a consacré des fonds du budget qui lui est accordé à la rénovation des propriétés et, au moment de la préparation du présent rapport, on procédait à l'évaluation des familles potentielles qui les occuperont. Les propriétés de l'IBIEFSA constituent la première augmentation d'habitations du parc de logements sociaux de la Société depuis 1993.

Association for New Canadians

L'Association for New Canadians, une organisation sans but lucratif, a été établie en 1979 pour aider les nouveaux immigrants à s'établir et à s'intégrer au sein de la collectivité. À titre de seul prestataire de services visant à assurer l'établissement et l'intégration dans la province, l'Association répond aux besoins des réfugiés parrainés par le gouvernement de leur arrivée jusqu'à ce qu'ils puissent vivre de manière autonome. Ses activités sont financées par Immigration Canada avec laquelle elle a conclu une entente concernant la prestation de services. L'Association fournit des logements à prix abordables convenant aux 150 à 200 personnes qui arrivent dans la province chaque année.

Au cours de la Phase II de l'IBIEFSA, l'Association for New Canadians a reçu trois propriétés d'une valeur marchande de 341 000 \$. Les propriétés de l'IBIEFSA fournissent des logements temporaires, à prix abordables, aux familles et aux familles étendues. Au moment de la préparation du présent rapport, les propriétés abritaient trois familles comprenant un nombre total de 14 personnes : dix adultes, deux adolescents et deux enfants. Le projet a été lancé en décembre 2002, au moyen d'une demande de déclaration d'intérêt. L'Association a présenté sa proposition en mars 2003; elle a reçu une contribution financière en février 2005 et le transfert a été complété en juin 2005. Les projets de l'IBIEFSA ont permis à l'Association d'améliorer à la fois sa capacité d'obtenir des logements sociaux de qualité et d'obtenir le financement ainsi que les recettes d'exploitation nécessaires pour élargir et diversifier ses programmes afin de réaliser son mandat.

Ville de St. John's

La Ville de St. John's administre et gère un portefeuille de logements sociaux de 424 unités. La Ville de St. John's a reçu une propriété dans le cadre de l'IBIEFSA, d'une valeur marchande de 95 000 \$, afin de fournir des logements aux personnes à faible revenu qui ont besoin d'un

logement partiellement accessible (toutes les commodités sur un seul étage). Au moment de la préparation du présent rapport, la Ville se chargeait d'examiner les demandes et prévoyait choisir un locataire en février 2006. Les fonds reçus de l'IBIEFSA correspondent à environ 90 % du coût du projet; 10 % des fonds additionnels engagés pour améliorer la propriété lui ont été accordés par le Provincial Home Repair Program, qui est géré par la Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador. Le projet de l'IBIEFSA a permis d'augmenter pour la première fois depuis 1992 le nombre d'habitations du parc de logements de la Ville.

Étude de cas 2 – Benny Farm, Montréal (Québec)

Benny Farm s'étend sur une superficie de 18 acres et elle est située dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce. La SIC en a acquis la propriété de la SCHL en 1999.

[*]

La SHDM est une société d'habitation sans but lucratif de la Ville de Montréal qui a été créée en 1988. Elle est chargée de répondre aux besoins de ses citoyens en matière de logement abordable tout en collaborant à la revitalisation des quartiers ciblés. La SHDM est propriétaire et assure la gestion de 5 572 unités de logements locatifs à Montréal. La SHDM n'a jamais auparavant reçu l'apport financier de l'IBIEFSA.

La SHDM lancera un processus de demande de propositions afin de choisir un entrepreneur pour construire environ 110 unités de logements de propriétaires-occupants à prix abordables. Ces unités seront ensuite vendues à des personnes seules ou à des ménages à revenu modeste comprenant jusqu'à huit personnes qui ne pourraient pas autrement devenir propriétaires d'une habitation. La SHDM détient une garantie d'hypothèque pour chaque unité d'habitation, assurant ainsi qu'elles demeurent abordables pour les propriétaires ultérieurs.

Parce que cette propriété fédérale est située dans la province de Québec, il s'avérait essentiel de conclure un accord intergouvernemental en vertu de la *Loi sur le Ministère du Conseil exécutif*. Par conséquent, l'acquéreur a dû obtenir, de la province de Québec, un décret d'exclusion pour effectuer la transaction. Nous avons pu comprendre qu'au moment de la rédaction du présent rapport, le décret était en voie de préparation.

Étude de cas 3 – chemin Albion, Ottawa (Ontario)

La ville d'Ottawa est le promoteur de ce projet visant à utiliser deux terrains dans le village de Blossom Park, situés au coin du chemin Albion et de l'avenue Queensdale, pour construire 80 unités de logements mixtes et hors marché d'une valeur de 812 000 \$, mais comprenant un nombre plus élevé de logements hors marché.

Ce projet a été lancé en octobre 2002 et a été accepté à l'été 2004. La ville d'Ottawa veut réduire le nombre de familles dont le nom figure au Registre de logement social d'Ottawa et la plupart des unités de logements seront mises à la disposition des ménages dont les noms figurent sur cette liste. La majorité des logements sont construits de manière à répondre aux besoins des sans-

abri et des personnes qui risquent de se retrouver dans cette même situation, ainsi qu'aux personnes qui cherchent des logements à prix abordables. Ces logements répondent aux besoins des ménages à revenus modestes et faibles. Les coûts des logements sont abordables pour la population visée. Nous croyons comprendre que la Ville doit publier une demande de propositions pour commencer les travaux de construction sur les deux terrains au printemps.

Étude de cas 4 – Strathmore (Alberta)

Le projet Strathmore porte sur une propriété fédérale qui a été destinée à l'aliénation par la Gendarmerie royale du Canada. Le bâtiment a été occupé par un détachement pendant environ dix ans, soit jusqu'à l'été 2003, puis par un centre d'hébergement pour femmes. Le projet a été lancé à l'automne 2003 et les travaux ont été complétés le 31 mars 2005.

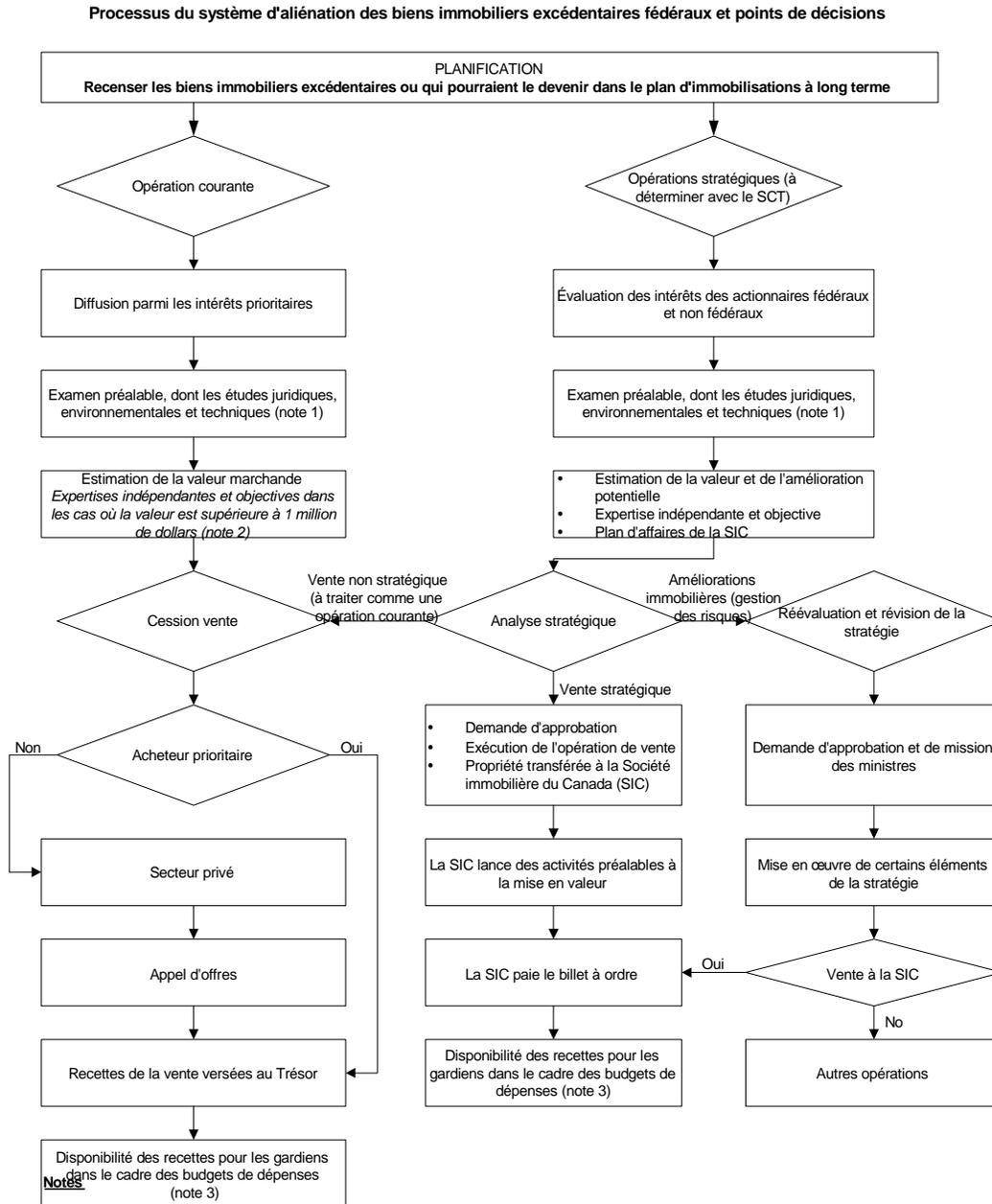
La Step One Housing Society a effectué les recherches nécessaires pour connaître le propriétaire du bâtiment et lui indiquer qu'elle voulait le transformer en abri pour femmes et hommes atteints de maladies mentales, mais qui sont capables de vivre de façon autonome.

La propriété, d'une valeur de 260 000 \$ est située au 807, rue Glendale, à Strathmore (Alberta).

La Step One Housing Society a été constituée en personne morale en 1999. Sa mission consiste à loger des femmes et des hommes atteints de problèmes de santé mentale. Depuis 2001, elle fournit, à Strathmore, des services de logements et de soutien à deux personnes et les aide à faire la transition vers l'autonomie. Step One Housing Society n'a reçu aucun apport financier de l'IBIEFSA.

La propriété a été convertie afin de loger huit clientes et clients atteints de maladie mentale qui risquent de devenir des sans-abri. Elle comprend également un bureau pour un travailleur d'approche qui permet d'offrir des programmes sur place. Cette organisation est gérée par des bénévoles et n'a aucun employé rémunéré. Elle a formé un partenariat avec la Alberta Casinos Corporation et d'autres organisations philanthropiques locales pour assumer les coûts d'entretien et d'exploitation.

Appendice F – Processus du système d'aliénation des biens immobiliers



Source : Politique sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires, Secrétariat du Conseil du Trésor