



# **Examen horizontal des immobilisations – Sommaire du rapport final**

Publié : le 2021-07-22

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada,  
représenté par la présidente du Conseil du Trésor, 2021

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT22-271/2021E-PDF  
ISBN : 978-0-660-43109-3

Ce document est disponible sur le site Web du gouvernement du Canada à l'adresse [www.canada.ca](http://www.canada.ca)

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé  
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Horizontal Fixed Asset Review – Executive Summary of the Final  
Report

# Examen horizontal des immobilisations – Sommaire du rapport final

---

Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

## Sur cette page

[Introduction](#)

[Contexte](#)

[Cadre et méthodologie de l'Examen](#)

[Conclusions et observations découlant de l'Examen](#)

[Analyse des causes fondamentales](#)

[Une voie commune à suivre : transformation des biens immobiliers](#)

[Mesures fondamentales immédiates](#)

[Conclusion](#)

## Introduction

Les biens immobiliers fédéraux sont au cœur de tout ce que fait le gouvernement, qu'il s'agisse d'offrir des programmes et des services aux Canadiens, de bâtir l'économie ou de réaliser de grands objectifs gouvernementaux. Comptant 32 000 immeubles, 23 millions de mètres carrés (m<sup>2</sup>) de surface de plancher, environ 20 000 ouvrages techniques et 39 millions d'hectares de terrain, le gouvernement du Canada possède et gère le plus grand portefeuille d'immobilisations au Canada. Il dépense environ 10 milliards de dollars par année pour administrer ce portefeuille, dont la valeur de remplacement est estimée à quelque 100 milliards de dollars. Environ 10 525 employés (4 % de la fonction publique fédérale) exercent diverses fonctions relatives aux biens immobiliers dans l'ensemble du gouvernement<sup>1</sup>. Conscient de la valeur des biens immobiliers comme outil essentiel à l'exécution des programmes ainsi que des problèmes associés à ce portefeuille, le gouvernement a annoncé la tenue d'un examen horizontal des immobilisations fédérales dans le budget de 2017. Dirigé par le président du Conseil du Trésor avec le soutien du contrôleur général du Canada, l'Examen horizontal des immobilisations (l'Examen) visait à trouver des moyens d'améliorer la gestion des biens immobiliers gouvernementaux et à en accroître la valeur.

Cette initiative a permis de réaliser le plus vaste examen des biens immobiliers fédéraux en plus de 35 ans et de formuler des observations détaillées et un ensemble complet de recommandations. Soulignant que le statu quo n'est pas viable, on recommande dans l'Examen que le gouvernement transforme sa façon de faire des affaires (c'est-à-dire la gestion des biens immobiliers) et ce qu'il offre (c'est-à-dire un portefeuille modernisé). Cette transformation consistera à mettre en place une approche plus proactive et plus novatrice qui permettra de modifier notre perception des biens immobiliers, qui ne seront plus considérés comme un facteur d'augmentation de coûts et une source de responsabilité, mais plutôt comme une plateforme stratégique, positionnant ainsi le Canada pour le XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà. Les avantages de cette transformation seront considérables étant donné que le portefeuille de biens immobiliers du gouvernement fédéral s'étend des centres urbains densément peuplés et des collectivités nordiques, rurales et éloignées aux capitales du monde entier. Si l'on sort du cadre traditionnel de la gestion des biens

immobiliers, ce portefeuille peut contribuer à la réalisation des priorités du gouvernement (par exemple la lutte contre le changement climatique et la création d'emplois), tout en permettant d'accroître les gains d'efficacité et d'augmenter leur valeur et les avantages du portefeuille pour les Canadiens.

Bien que l'Examen ait été lancé il y a 3 ans, la publication de ce rapport complet sur la gestion des biens immobiliers n'a jamais été aussi opportune qu'aujourd'hui compte tenu des changements importants que la pandémie de COVID-19 a déclenchés au Canada et dans le monde entier. Toutes les administrations se sont interrogées sur la façon d'adapter les biens immobiliers aux changements. Qu'il s'agisse des bureaux, des entrepôts, des tribunaux, des laboratoires, des prisons ou des postes frontaliers, à quoi ressemblera l'environnement bâti à mesure que l'incidence de la technologie s'accroîtra et que des adaptations seront apportées à notre travail en raison de la pandémie? Dans un contexte où nous cherchons des réponses à ces questions, les observations de l'Examen sont plus pertinentes que jamais et la mise en œuvre de ses recommandations encore plus urgente. L'Examen appelle à une transformation intégrée et progressive qui facilitera le passage du portefeuille existant et des pratiques de gestion traditionnelles vers un portefeuille moderne, agile, de la bonne taille et durable, géré dans une perspective d'avenir, stratégique et centrée sur le citoyen. Le contexte actuel offre une rare occasion de concrétiser cette vision.

L'Examen a été un point de départ essentiel à la transformation de la gestion des biens immobiliers du gouvernement, mais il ne peut marquer la fin du processus. La gestion du changement qui a été amorcée dans le cadre de l'Examen doit se poursuivre, être dotée d'un mandat clair et être accompagnée de mesures ciblées et intentionnelles mises en œuvre avec souplesse, diligence et rapidité. Ce rapport final est l'aboutissement de 3 années d'enquête et d'analyse approfondies et présente les observations, les recommandations et les mesures proposées dans le cadre de l'Examen, qui visent à faciliter un véritable changement transformationnel et à créer un ensemble de biens immobiliers publics modernes, agiles, financièrement et écologiquement durables qui profitent à tous au XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà – des biens immobiliers publics au service des Canadiens.

## Contexte

Les biens immobiliers acquis ou bâtis par le ministère des Travaux publics avant et après la Confédération témoignent de la relation étroite entre l'environnement bâti et la réussite socioéconomique du Canada. Entre 1867 et 1881, des bureaux de poste, des postes de douane, des pénitenciers, des manèges militaires et des ports d'immigration ont été construits, jetant ainsi les bases des programmes gouvernementaux pour le siècle suivant. De même, l'infrastructure fédérale, qui nous évoque des images de services publics, de ponts, de barrages, de routes et d'autres symboles des premières réalisations techniques, « a transformé le Canada et contribué à propulser le pays dans une nouvelle ère de prospérité et de possibilités »<sup>2</sup>. Par exemple, les investissements fédéraux dans le chemin de fer transcontinental ont favorisé la croissance et la prospérité économique de l'Ouest, tandis que les investissements dans les systèmes de traitement de l'eau et des eaux usées ont permis de freiner les maladies et de promouvoir la santé publique. Le portefeuille immobilier a connu une croissance exponentielle entre 1953 et 1967. Au cours de cette période, les changements apportés au rôle et à la portée des programmes gouvernementaux, y compris les développements du gouvernement fédéral dans le Nord du Canada, la réforme du système pénitentiaire, le renforcement des installations de la Gendarmerie royale du Canada et la construction de nouveaux laboratoires de recherche scientifique, ont stimulé la croissance au sein de la fonction publique fédérale et entraîné l'expansion du portefeuille des immobilisations.

**Figure 1. Pont Union entre Ottawa et Gatineau, région de la capitale nationale (vers 1870)**



Image © Bibliothèque et Archives nationales du Québec/Photographe : William James Topley

**Figure 2: Peggy's Cove, sur la baie de St. Margaret's, Nouvelle-Écosse**



Image © Tourisme Nouvelle-Écosse/Photographe : Acorn Art Photography

Les biens immobiliers du gouvernement fédéral constituent toujours le fondement sur lequel repose la prestation des services publics fédéraux. Par conséquent, il est important de comprendre la relation entre les biens immobiliers, les priorités changeantes du gouvernement et les besoins particuliers des ministères, surtout dans un contexte où le travail et la prestation des services au gouvernement changent considérablement en raison des perturbations numériques ainsi que des conditions socioéconomiques et environnementales. La gestion du portefeuille immobilier fédéral est actuellement répartie entre 16 ministères, 11 organismes et 38 sociétés d'État. Les administrateurs généraux des organismes gardiens<sup>3</sup> sont responsables de leur portefeuille respectif et doivent se conformer aux lois et aux cadres stratégiques qui régissent la gestion des biens immobiliers fédéraux, comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, la

*Politique sur la planification et la gestion des investissements* du Conseil du Trésor et la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor.

Au fil des ans, un certain nombre d'examen ont été menés sur l'exécution des programmes gouvernementaux et la gestion des biens fédéraux.

Toutefois, aucun examen complet de la gestion des biens immobiliers n'avait été entrepris depuis plus de 35 ans. En 1960, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (aussi appelée Commission Glassco) a examiné la structure et le fonctionnement des ministères fédéraux.

Consciente que les biens immobiliers sont essentiels à l'exécution des programmes, la Commission Glassco a recommandé que des changements soient apportés à la gestion des biens immobiliers afin d'améliorer leur efficacité<sup>4</sup>.

Dans le rapport qu'il a présenté à la Chambre des communes en 1984, le vérificateur général a examiné un certain nombre d'activités menées à l'échelle du gouvernement, de même que les biens immobiliers. Ce rapport faisait état d'un « manque de souci pour l'économie et l'efficacité » dans la gestion des immobilisations fédérales, ce qui a été mis en évidence par ce qui suit : « on ne gère pas les biens immobiliers en fonction de leur valeur; on ne se conforme pas aux politiques, on n'installe pas et on n'a pas recours à des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces »<sup>5</sup>.

En 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a produit un document intitulé la Gestion du gouvernement : Rapport sur les biens immobiliers (connu sous le nom de rapport Nielsen) dans lequel il a établi le modèle de gestion des immobilisations qui est en place aujourd'hui. Dans ce rapport, on confirmait le modèle de garde décentralisée en place et recommandait l'établissement du Bureau de gestion des biens immobiliers au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) pour qu'il assure des fonctions centrales de leadership, de coordination et de surveillance. Le Groupe de travail a également recommandé le transfert des responsabilités liées à la gestion des locaux à usage général (c'est-à-dire les locaux à bureaux) et à la prestation de services communs en matière de biens immobiliers (c'est-à-dire les services d'entretien et de passation de marchés d'architecture et de génie) à Travaux publics Canada<sup>6</sup>.

**Figure 4: Réserve de parc national de Nahanni, à Fort Simpson, Territoires du Nord-Ouest**

Dans le rapport qu'il a présenté au Parlement en 1994, le vérificateur général a précisé que, même si le gouvernement fédéral avait apporté divers changements législatifs et stratégiques depuis le rapport Nielsen, il y avait encore beaucoup à faire pour améliorer la gestion des biens immobiliers fédéraux. Ce rapport faisait état de « plusieurs obstacles à la gestion des biens immobiliers selon les règles de l'art ». Le vérificateur général soulignait « qu'il

**Figure 3: Monument commémoratif du Canada à Vimy, à Givenchy-en-Gohelle, France**



Image © Anciens Combattants Canada



Image © Parcs Canada

était urgent que le gouvernement renforce la surveillance centralisée de la gestion des biens immobiliers, notamment en améliorant les pratiques de surveillance, et qu'il apporte des changements qui permettront de diminuer ces obstacles, afin que ces biens de valeur soient gérés de façon plus économique et plus efficiente »<sup>7</sup>. Dans son rapport de 1994, le vérificateur

général a également recommandé que les organismes gardiens s'efforcent de concilier les besoins des programmes et les exigences en matière de biens immobiliers, qu'ils prennent en charge les coûts d'entretien différés de plus en plus élevés, qu'ils améliorent leurs pratiques comptables en matière de biens immobiliers, qu'ils accordent une plus grande attention aux exigences de la politique sur les biens immobiliers et qu'ils mettent en place un système de données centralisé qui permette de rattacher les données financières aux biens immobiliers fédéraux.

Dans les années 2000, d'autres examens, de portée plus limitée, ont été menés, notamment l'examen des immobilisations par le Secrétariat (2004), l'examen de la gestion des immobilisations par Deloitte (2011) et le Rapport sur les biens immobiliers excédentaires par le groupe CBRE (2013). Comme le rapport du vérificateur général de 1994, ces examens ont permis de mettre en lumière le manque de leadership centralisé, de surveillance et d'approches stratégiques pour la gestion des immobilisations fédérales; ils ont aussi souligné l'absence d'une vue organisationnelle du portefeuille, entraînant la perte de possibilités, l'inefficacité des processus opérationnels, des préoccupations liées à l'accessibilité et à la qualité de l'information sur les biens immobiliers, et l'augmentation des coûts d'entretien différés, en mettant l'accent sur les problèmes croissants d'intégrité des activités et des biens.

Malgré ces obstacles, des investissements ont continué d'être faits dans les grands projets immobiliers (par exemple les rénovations de la Cité parlementaire), les gardiens ont continué de recevoir des fonds pour l'intégrité des programmes afin qu'ils puissent régler les problèmes de détérioration et d'entretien différé, et de nouveaux biens immobiliers ont continué d'être acquis. Les lumières sont restées allumées et les programmes et services gouvernementaux ont été offerts sans presque aucune interruption. Pourtant, tous ces investissements ont été faits en l'absence d'une perspective pangouvernementale intégrée, et au cas par cas, sans que l'on tienne compte du contexte général. De plus, le gouvernement a fait d'importants investissements dans l'infrastructure fédérale dans le cadre du Plan d'action économique du Canada en 2009 et, plus récemment, du Programme accéléré d'infrastructure I, en 2014, et du Programme accéléré d'infrastructure II, en 2016. Dans le budget de 2017, le gouvernement a annoncé l'élaboration de la stratégie en matière d'infrastructure scientifique fédérale qui permettra d'adopter une approche plus intégrée à l'égard des investissements ultérieurs dans l'infrastructure scientifique, et il a investi 2,8 milliards de dollars sur 5 ans pour le renouvellement des laboratoires fédéraux dans le budget de 2018. Bien que ces injections de fonds aient contribué à stabiliser le portefeuille immobilier à court terme, une solution à long terme est toujours nécessaire.

### Figure 6 : Les biens immobiliers, bien plus que des briques

**Figure 5: Station de recherche et de sauvetage de la Garde côtière canadienne, à Goderich, Ontario**



Image © Alan Avis Architects

#### Le saviez vous?

- **16 millions de personnes** ont visité les parcs nationaux du Canada en 2018-2019.
- **3 584 installations scientifiques** appuient la science moderne et l'innovation au Canada.
- **25 000 personnes**, soit des soldats et leurs familles, vivent dans les logements de la Défense nationale.

- La cale sèche d'Esquimalt (Colombie-Britannique) contribue à l'économie locale à hauteur de **183 millions de dollars par an**.
- **260 000 fonctionnaires fédéraux** travaillent dans les immeubles de bureaux fédéraux.
- **70 000 voitures** traversent le pont Macdonald-Cartier (région de la capitale nationale) chaque jour.
- **43 établissements correctionnels** au Canada desservent des populations de plus en plus diversifiées et offrent des espaces pour la spiritualité (par exemple les pavillons de ressourcement) et des secteurs de programmes.
- **700 détachements de police de la GRC** offrent des services de police dans **150 collectivités**.
- **27,3 millions de voitures** ont été contrôlées dans **107 ports d'entrée terrestres** en 2017-2018.

## Cadre et méthodologie de l'Examen

Afin de respecter un engagement pris dans le budget de 2017, le Secrétariat a entrepris un examen horizontal des immobilisations fédérales. Vingt-sept ministères et organismes gardiens ont été visés par l'Examen (les sociétés d'État n'étaient pas considérées). L'Examen visait l'évaluation du portefeuille de biens immobiliers fédéraux par catégories d'actifs, ainsi que l'étude des questions horizontales qui se dessinent dans l'ensemble du portefeuille. L'évaluation de 4 grandes catégories de biens et de 11 catégories de biens secondaires s'est déroulée en 4 étapes :

- Étape I : sciences et technologie;
- Étape II : bureaux et autres (logements, entrepôts, locaux commerciaux et locaux pour commerce de détail, installations d'enseignement et de formation et bureaux législatifs, judiciaires et diplomatiques);
- Étape III : ouvrages techniques et autres (parcs et installations récréatives, locaux destinés à la tenue d'assemblées et d'activités culturelles et terres aménagées);
- Étape IV : sécurité et sûreté et autres (installations à vocation sanitaire, médicale et dentaire).

L'Examen a permis d'analyser le portefeuille immobilier fédéral et les catégories d'actifs ainsi que de formuler des recommandations en fonction de 6 thèmes horizontaux, présentés à la figure 7.

**Figure 7. Cadre d'évaluation de l'Examen**



### Gouvernance

Évaluer le modèle de gouvernance actuel (c'est-à-dire la garde, la gestion et la surveillance) et la capacité professionnelle de la collectivité des biens immobiliers. Formuler des recommandations sur le modèle opérationnel optimal.



### Optimisation

Examiner les possibilités d'optimiser le portefeuille des biens immobiliers dans le but d'atteindre les grands objectifs du gouvernement (par exemple écologisation, logement abordable, réconciliation, patrimoine et vocation sociale) et d'augmenter la valeur des biens immobiliers pour les Canadiens.



### Gestion de portefeuille

Évaluer l'état du portefeuille des biens immobiliers (par exemple âge, état et utilisation) et la maturité de l'intégration de l'offre et de la demande. Formuler des conseils sur les pratiques de gestion de portefeuille les plus efficaces.



### Cession

Évaluer l'état actuel du répertoire des biens immobiliers excédentaires et formuler des conseils sur l'innovation et la simplification des processus opérationnels afin d'accélérer la cession et d'optimiser la valeur.



### Durabilité du financement

Évaluer l'environnement actuel de gestion financière (par exemple dépenses, tendances, coûts d'entretien différés, revenus et protocoles comptables) ainsi que les niveaux de financement en vue de formuler des conseils sur la durabilité du financement à long terme.



## Information et gestion de l'information

Évaluer l'état actuel des systèmes de gestion de l'information et des données sur les biens immobiliers. Formuler des conseils sur la façon d'améliorer la qualité des données et la gestion de l'information à l'appui d'un processus décisionnel fondé sur des données probantes.

Fondé sur une méthode de transformation de l'organisation, l'Examen a permis de faire le point sur le parc immobilier fédéral (y compris de recueillir et d'analyser de nombreuses données qualitatives et quantitatives), de définir l'état souhaité (en fonction de l'examen des administrations et de l'industrie axé sur les dernières tendances et les pratiques exemplaires ainsi que des consultations auprès des gardiens et des autres intervenants), de déterminer l'écart entre l'état actuel et l'état souhaité, d'analyser des options et d'élaborer une gamme complète de recommandations ainsi qu'un plan d'action. Les travaux de recherche effectués dans le cadre de l'Examen ont permis de démontrer qu'il n'existe pas de solution parfaite qui puisse être facilement appliquée dans le contexte canadien. Il faudrait plutôt adapter au contexte canadien les idées et les stratégies novatrices présentes dans d'autres pays afin de formuler des solutions efficaces et canadiennes.

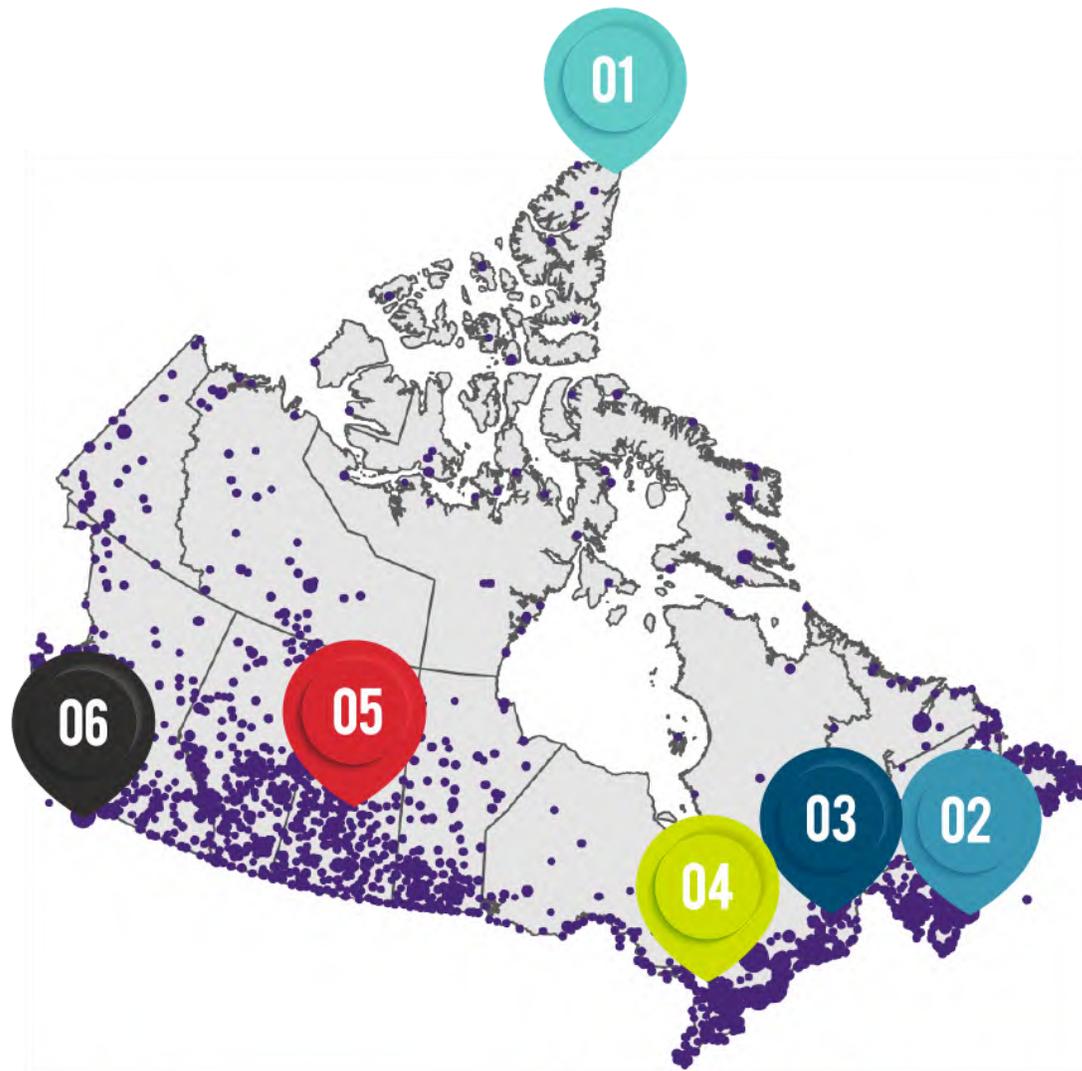
## Conclusions et observations découlant de l'Examen

### ► Titres de la section

## **Profil du portefeuille immobilier fédéral**

Le gouvernement du Canada possède et gère le portefeuille immobilier le plus important et le plus diversifié au Canada, qui comprend 32 000 immeubles, 23 millions de mètres carrés de superficie, environ 20 000 ouvrages techniques et 39 millions d'hectares de terrain. Ce portefeuille est réparti dans les centres urbains densément peuplés et les collectivités nordiques, rurales et éloignées du Canada ainsi que dans les capitales du monde entier. Quatre-vingt-dix-sept pour cent de la superficie est située au Canada, et 3 % à l'étranger. Au Canada, les 5 régions comptant le plus grand pourcentage de la superficie de plancher du gouvernement sont la région de la capitale nationale (22 %), l'Ontario (18 %, sauf Ottawa), le Québec (13 %, sauf Gatineau), l'Alberta (10 %) et la Colombie-Britannique (9 %) (voir la figure 8). La carte 1 donne des exemples des biens immobiliers du gouvernement du Canada partout au pays et illustre la vaste répartition géographique et la diversité de ces biens.

### **Carte 1. Exemples de biens immobiliers du gouvernement du Canada dans l'ensemble du pays**



**STATION DES FORCES CANADIENNES ALERT**  
 Base militaire à Alert, Nunavut  
 (Défense nationale)  
 Image © Défense nationale



**PLACE DU PORTAGE, PHASE III**  
 Édifice à bureaux  
 à Gatineau, Québec  
 (Services publics et Approvisionnement Canada)  
 Image © Services publics et Approvisionnement Canada



**INSTITUT OCÉANOGRAPHIQUE DE BEDFORD**  
 Installation scientifique et base de la Garde côtière  
 à Dartmouth, Nouvelle-Écosse  
 (Pêches et Océans Canada)  
 Image © Garde côtière canadienne



**LE CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU BUREAU DE SASKATOON**  
 Installation de science et de recherche  
 à Saskatoon, Saskatchewan  
 (Conseil national de recherches du Canada)  
 Image © Conseil national de recherches du Canada



**LA CITADELLE DE QUÉBEC**  
 Base militaire et résidence officielle,  
 à Québec, Québec  
 Image © Musée Royal 22e Régiment



**CALE SÈCHE D'ESQUIMALT**  
 Infrastructure de transport maritime,  
 à Victoria, Colombie-Britannique  
 (Services publics et Approvisionnement Canada)  
 Image © Services publics et Approvisionnement Canada

cette carte montre un certain nombre d'endroits au Canada, chacun étant représenté par un point se distinguant par l'une des quatre tailles. Les plus petits points représentent les zones où il y a de un à cinq immeubles du gouvernement du Canada dans un rayon de 25 kilomètres d'un endroit donné. Les plus gros points indiquent les zones où il y a de 101 à 1 388 immeubles de ce type dans un rayon de 25 kilomètres d'un endroit donné.

#### **1. Station des Forces canadiennes Alert**

Base militaire à Alert, Nunavut

(Défense nationale)

Image © Défense nationale

#### **2. Institut océanographique de Bedford**

Installation scientifique et base de la Garde côtière

à Dartmouth, Nouvelle-Écosse

(Pêches et Océans Canada)

Image © Pêches et Océans Canada

#### **3. La Citadelle de Québec**

Base militaire et résidence officielle, à Québec, Québec

Image © Musée Royal 22e Régiment

#### **4. Place du Portage, Phase III**

Édifice à bureaux

à Gatineau, Québec

(Services publics et Approvisionnement Canada)

Image © Services publics et Approvisionnement Canada

#### **5. Le Conseil national de recherches du Bureau de Saskatoon**

Installation de science et de recherche

à Saskatoon, Saskatchewan

(Conseil national de recherches du Canada)

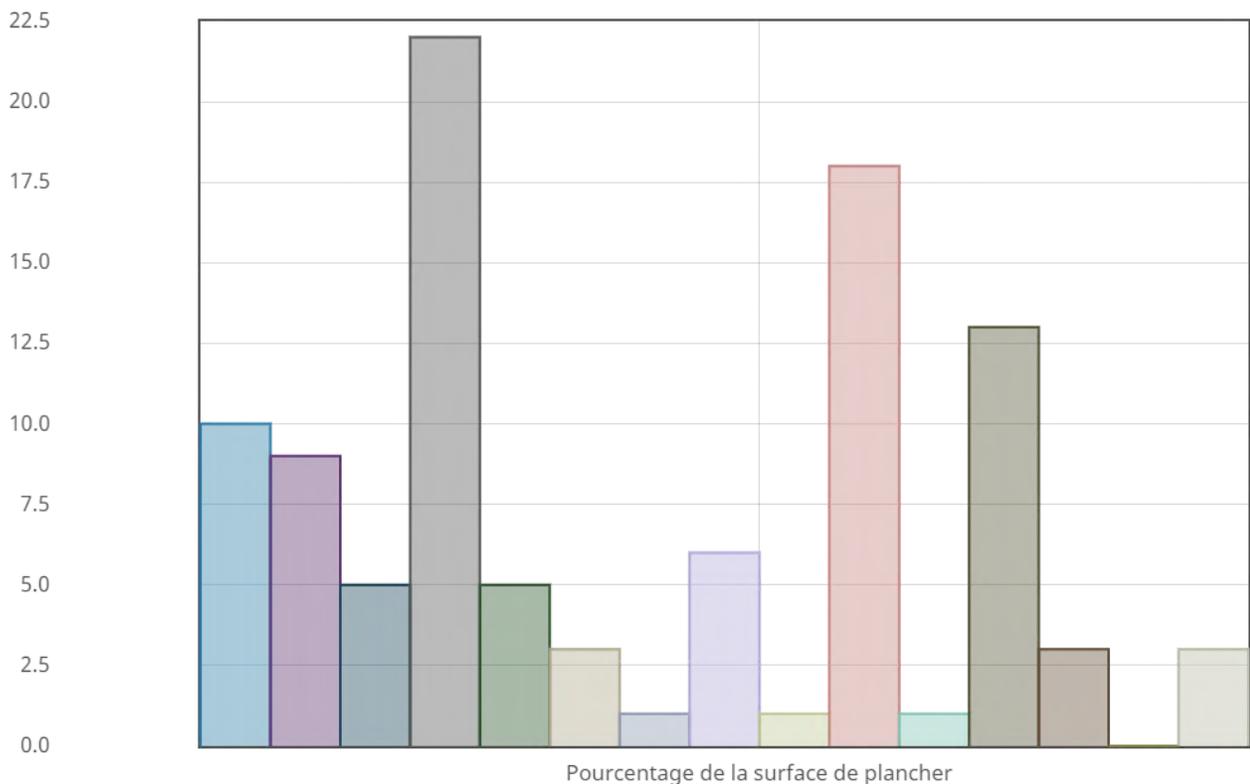
Image © Conseil national de recherches du Canada

#### **6. Cale sèche d'Esquimalt**

Infrastructure de transport maritime, à Victoria, Colombie-Britannique (Services publics et Approvisionnement Canada)

Image © Services publics et Approvisionnement Canada

**Figure 8 : Répartition géographique selon la surface de plancher (mètres carrés)**

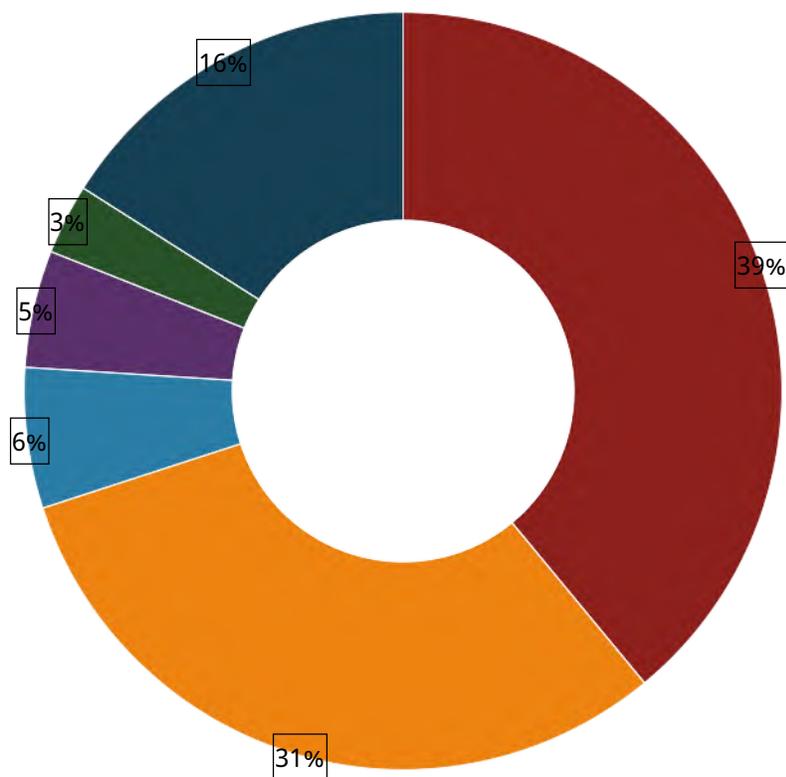


- Alberta
- Colombie-Britannique
- Manitoba
- Région de la capitale nationale
- Nouveau-Brunswick
- Terre-Neuve et Labrador
- Territoires du Nord-Ouest
- Nouvelle-Écosse
- Nunavut
- Ontario
- Île-du-Prince-Édouard
- Québec
- Saskatchewan
- Yukon
- À l'étranger

► **Figure 8 : Répartition géographique selon la surface de plancher (mètres carrés) - Tableau**

Le portefeuille immobilier fédéral appartient principalement à l'État (90 % des immeubles et 80 % de la surface de plancher) <sup>8</sup>. Une grande partie du portefeuille appartenant à l'État est à vocation particulière, allant des biens scientifiques et technologiques (par exemple laboratoires, souffleries, couvoirs, observatoires), et des ouvrages techniques (par exemple ponts, routes et autoroutes, quais, canaux, centrales de chauffage et de refroidissement), aux actifs affectés à la sécurité et à la protection (par exemple bases militaires, manèges militaires, établissements correctionnels, ports d'entrée) et aux parcs et biens patrimoniaux (par exemple parcs nationaux, monuments, édifices parlementaires et judiciaires). Il y a toutefois une répartition relativement égale entre les biens appartenant à l'État et les biens loués dans le portefeuille de locaux à bureaux – 48 % de la surface de plancher appartient à l'État et 52 % est louée <sup>9</sup>.

**Figure 9. Les 5 principaux gardiens selon la surface de plancher (m<sup>2</sup>)**



- Ministère de la Défense nationale
- Services publics et Approvisionnement Canada
- Service correctionnel du Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Affaires mondiales Canada
- Autres

► **Figure 9. Les 5 principaux gardiens selon la surface de plancher (m<sup>2</sup>) - Tableau**

Les 5 principaux gardiens de biens immobiliers fédéraux en fonction de la surface de plancher (m<sup>2</sup>) sont la Défense nationale (MDN) (39 %), Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) (31 %), Service correctionnel Canada (SCC) (6 %), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (5 %) et Affaires mondiales Canada (AMC) (3 %) (voir la figure 9). Au total, ces 5 gardiens possèdent et gèrent 84 % du portefeuille immobilier du gouvernement, ce qui représente 19 millions de mètres carrés de la superficie totale.

Parmi les 15 catégories de biens examinées dans le cadre de l'Examen, la catégorie des actifs affectés à la sécurité et à la protection est celle qui occupe la plus grande partie du portefeuille, représentant 38 % de la surface de plancher totale du gouvernement du Canada. Cette catégorie est suivie de celles des bureaux (28 %), des logements (12 %) et des biens scientifiques et technologiques (11 %). Une part importante du portefeuille du gouvernement du Canada est également composée d'ouvrages techniques, soit environ 20 000 ouvrages techniques (par exemple des pistes, des brise-lames, des bassins de décantation, des digues, des canaux, des systèmes d'irrigation et des systèmes de production et de distribution d'énergie électrique). La valeur de remplacement de la catégorie des ouvrages techniques est estimée à 39 milliards de dollars et représente près de 40 % du portefeuille immobilier global du gouvernement du Canada. Bon nombre de ces ouvrages techniques sont accessibles au public et revêtent une grande importance pour les Canadiens qui les utilisent régulièrement. Le portefeuille du gouvernement du Canada comprend également diverses catégories de biens secondaires, notamment les logements, les entrepôts, les locaux commerciaux et locaux pour commerce de détail, les installations d'enseignement et de formation, les bureaux législatifs, judiciaires et diplomatiques, les parcs et les locaux destinés à la tenue d'assemblées et d'activités culturelles, les terres aménagées,

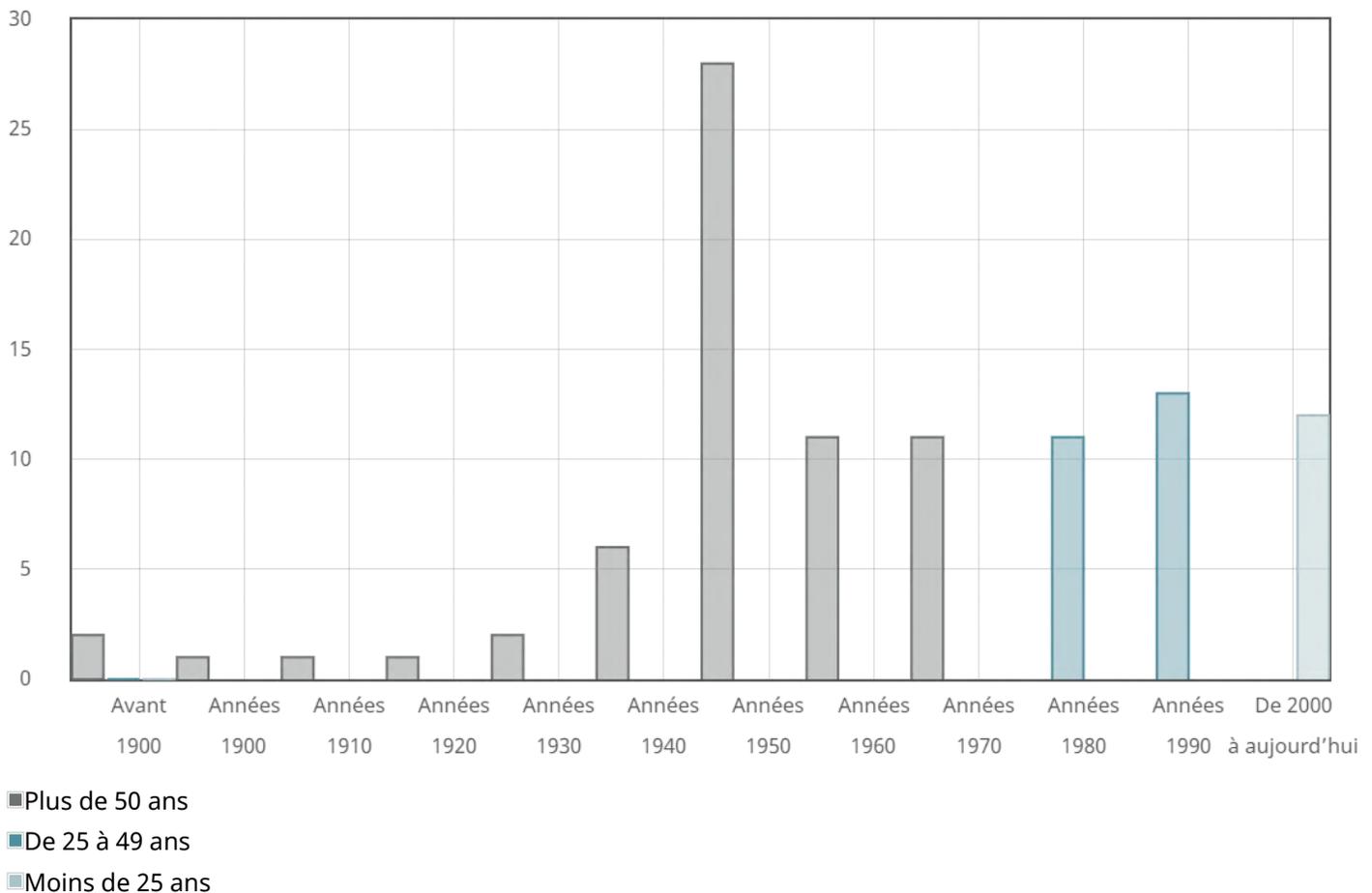
ainsi que les installations à vocation sanitaire, médicale et dentaire. Malgré leur taille relativement réduite, ces catégories de biens soutiennent la mise en œuvre de programmes fédéraux importants (comme la représentation du Canada sur la scène internationale, le soutien des célébrations annuelles du patrimoine canadien, la mise en œuvre de la démocratie canadienne, le respect de l'État de droit et la prestation de services de santé essentiels aux collectivités autochtones). Les 10 catégories de biens secondaires, excluant les terres aménagées, représentent 24,3 % de l'ensemble du portefeuille du gouvernement du Canada selon la surface de plancher.

## État du portefeuille de biens immobiliers fédéraux

### Immeubles fédéraux

En général, 4 mesures clés de rendement sont utilisées pour évaluer le rendement d'un bien ou d'un portefeuille immobilier : la fonctionnalité, l'utilisation, le rendement physique et le rendement financier<sup>10</sup>. Tirant parti des renseignements recueillis auprès des gardiens sur l'âge, l'état et l'entretien différé, l'Examen a évalué le rendement physique du portefeuille immobilier du gouvernement du Canada. Cette analyse a également permis de mieux comprendre la fonctionnalité du portefeuille, étant donné qu'à mesure qu'un bien vieillit et que son état se détériore, sa capacité à soutenir la mise en œuvre des programmes diminue.

**Figure 10 : Portefeuille de biens immobiliers du gouvernement du Canada selon les années de construction**

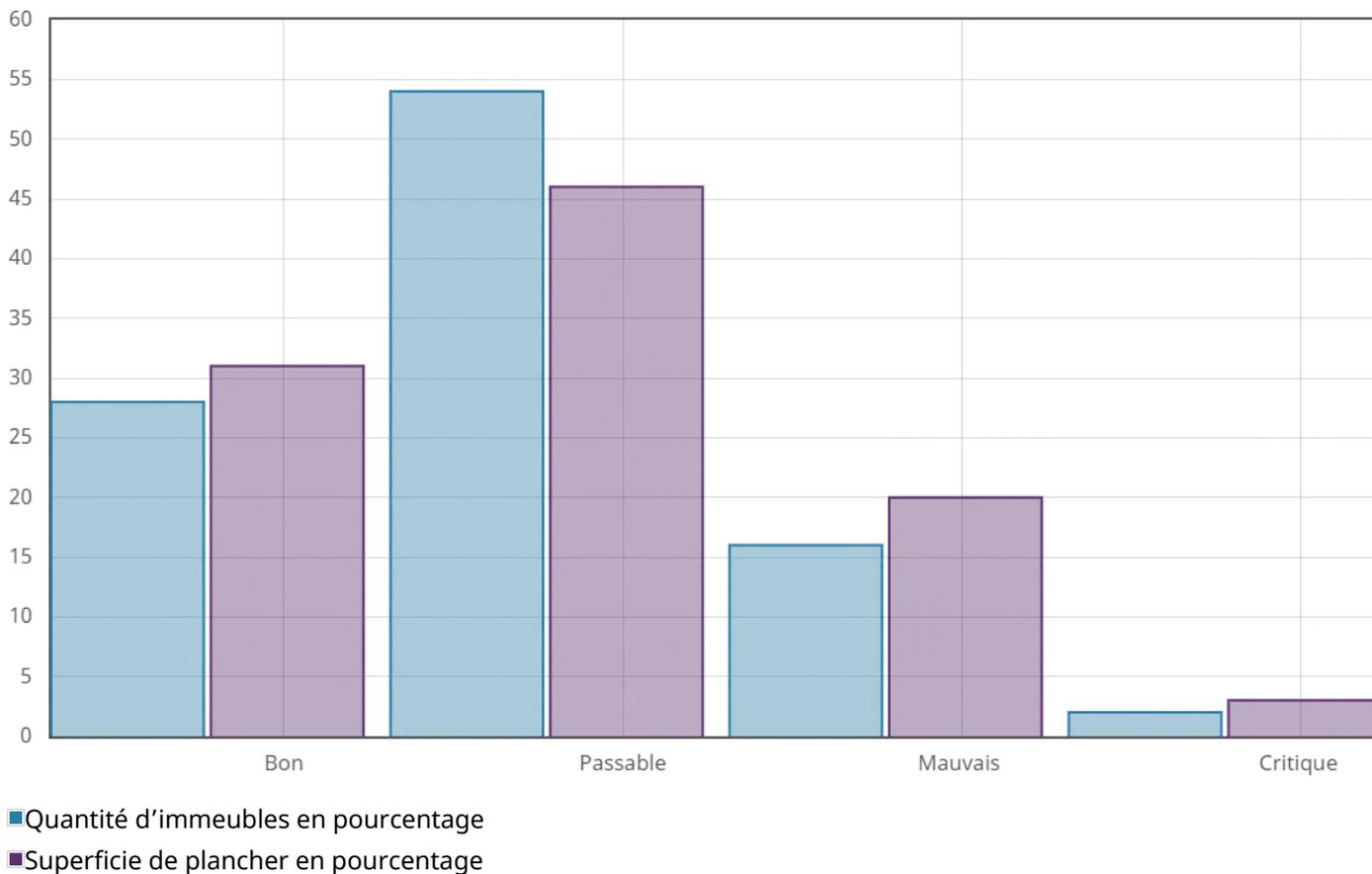


► **Figure 10 : Portefeuille de biens immobiliers du gouvernement du Canada selon les années de construction**  
- Tableau

L'âge moyen des biens appartenant à l'État est de 49 ans. Les résultats de cette analyse ont permis de déterminer que des travaux d'entretien importants doivent être effectués aux systèmes de base, à l'enveloppe et à l'espace intérieur d'un bâtiment à des moments précis de son cycle de vie<sup>11</sup>. En général, les immeubles qui ont moins de 25 ans présentent des risques faibles à moyens de défaillance de la structure du bâtiment et des systèmes. Les bâtiments

de 25 à 49 ans sont considérés comme présentant des risques plus élevés, car plusieurs composantes importantes de ceux-ci peuvent arriver à la fin de leur vie utile. Les risques les plus élevés pour la santé et la sécurité découlant de problèmes tels que les défaillances de systèmes, la fermeture de bâtiments ou l'interruption de la mise en œuvre de programmes et de services sont généralement associées aux bâtiments de 50 ans et plus.

**Figure 11 : Portefeuille de biens immobiliers du gouvernement du Canada selon l'état des immeubles**

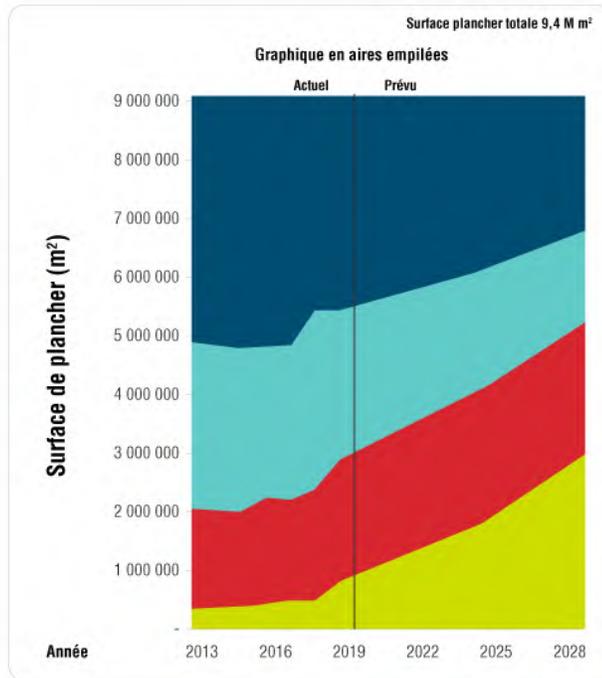
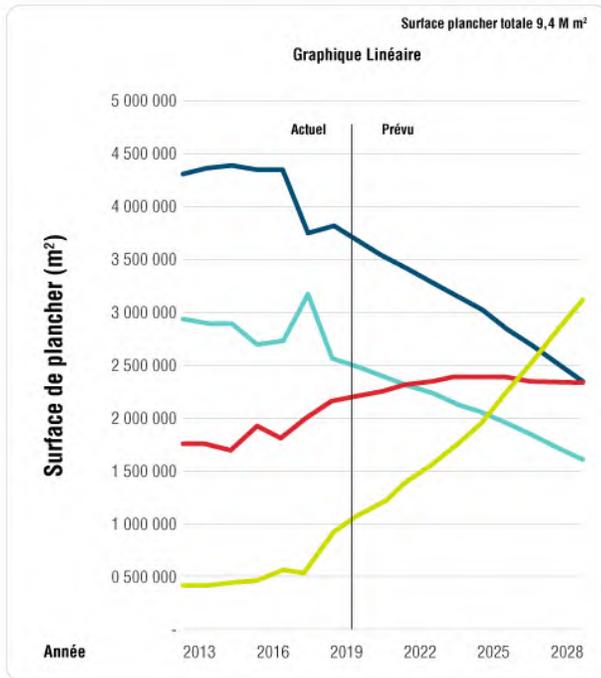


► **Figure 11 : Portefeuille de biens immobiliers du gouvernement du Canada selon l'état des immeubles - Tableau**

Pour les portefeuilles dont les biens ont été bien entretenus et dont les composantes des immeubles ont été modernisées tout au long de leur cycle de vie, l'âge des biens n'est pas un motif d'inquiétude. Toutefois, dans le contexte du portefeuille immobilier fédéral, l'âge devient un indicateur important de l'état des biens compte tenu du nombre important de travaux d'entretien différés qui se sont accumulés. Actuellement, 52 % des immeubles appartenant à l'État canadien ont 50 ans ou plus, ce qui signifie qu'ils font partie de la catégorie présentant le risque le plus élevé, tandis que 28 % ont 25 à 49 ans, ce qui indique que si les investissements nécessaires ne sont pas faits, ces biens se détérioreront prématurément (voir la figure 10).

Selon une analyse des données actuellement accessibles sur le portefeuille immobilier fédéral, il existe un lien inversement proportionnel entre l'âge et l'état – plus un bien vieillit, plus son état se détériore, ce qui entraîne une aggravation des problèmes et une accumulation accélérée des travaux d'entretien différés. D'après l'analyse des prévisions relatives à l'état des biens élaborées dans le cadre de l'Examen, plus de 50 % de la superficie totale du gouvernement du Canada se détériorera pour atteindre un état médiocre ou critique, dans les 10 prochaines années, et la surface de plancher dont l'état est critique dépassera celle de chacune des autres catégories (voir la figure 12) <sup>12</sup>. Une telle détérioration nuira considérablement à la capacité de ces biens de soutenir les programmes gouvernementaux et augmentera les coûts.

**Figure 12. Prévisions relatives à l'état des biens selon la superficie (m<sup>2</sup>)**



État : âge moyen (2019)  
 Bon : 43,2 ans ●  
 Passable : 50,2 ans ●  
 Mauvais : 57,1 ans ●  
 Critique : 60,1 ans ●

▼ Figure 12 - version textuelle

La figure 12 se compose de deux graphiques : un graphique linéaire et un graphique à aires empilées. Les deux graphiques illustrent les données présentées dans le tableau suivant :

	Surface de plancher réelle			Surface de plancher prévue		
	2013	2016	2019	2022	2025	2028
<b>Bon</b>	4 361 844	4 420 832	3 834 961	3 447 828	3 043 179	2 530 846
<b>Passable</b>	2 951 215	2 698 798	2 580 226	2 327 893	2 061 204	1 720 149
<b>Mauvais</b>	1 755 193	1 895 970	2 156 928	2 297 215	2 394 187	2 358 770
<b>Critique</b>	367 269	419 921	863 406	1 362 585	1 936 952	2 825 756

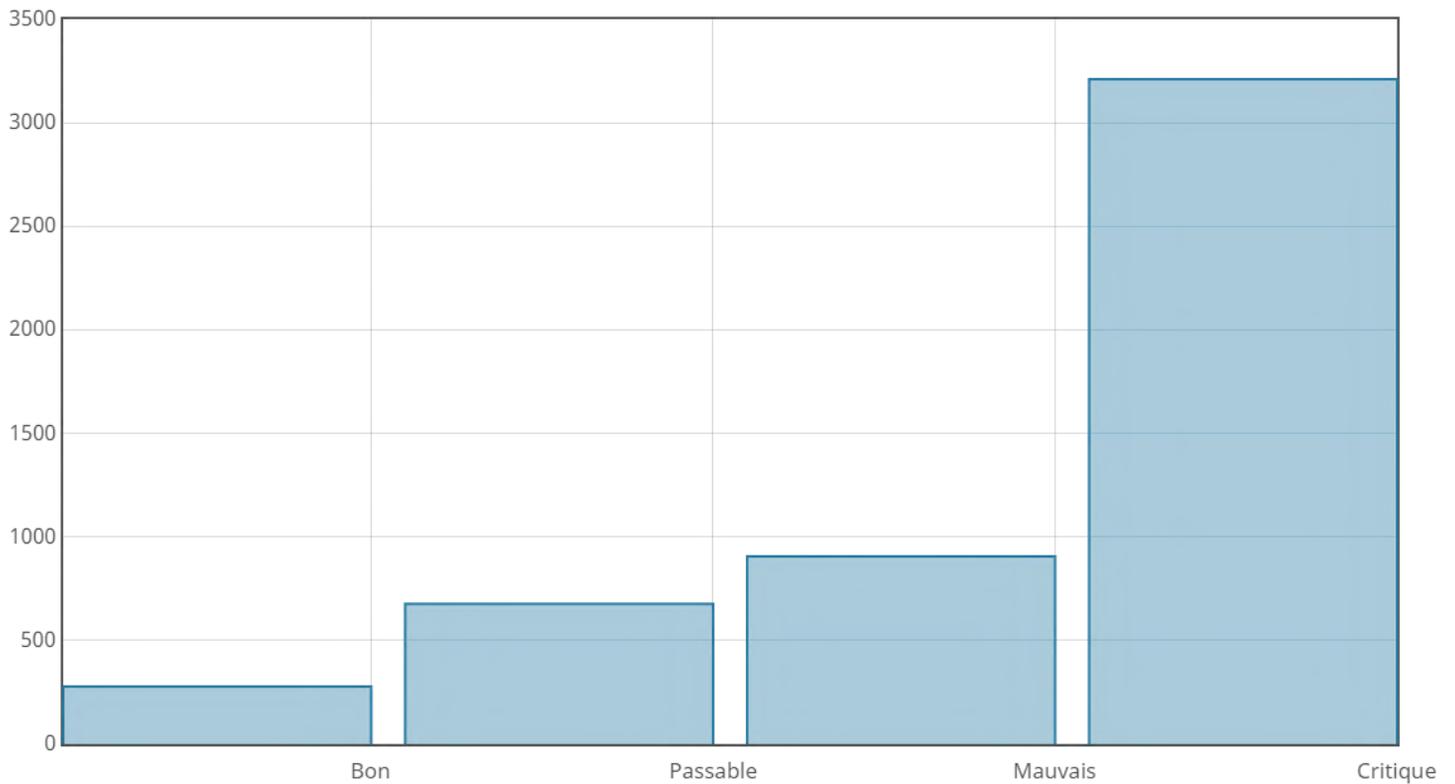
**Notes**

La surface totale de plancher est de 9,4 millions de mètres carrés. L'âge moyen en 2019 selon les catégories de condition est le suivant : bon : 43,2 ans ; passable : 50,2 ans ; mauvais : 57,1 ans ; critique : 60,1 ans.

Comme on peut le voir à la figure 13, le coût des travaux d'entretien différés augmente considérablement pour les biens immobiliers qui sont dans un état critique. Il est 12 fois plus élevé pour les installations scientifiques et 5,6 fois plus élevé pour les immeubles de bureaux – ce qui indique qu'il est plus coûteux d'entretenir et de réparer des systèmes de bâtiments anciens et inefficaces. Selon les modèles et les prévisions élaborés dans le cadre de l'Examen, en collaboration avec Statistique Canada, on estime que la valeur des travaux d'entretien différés du portefeuille immobilier du gouvernement s'élève à 20 milliards de dollars (à l'exclusion des ouvrages techniques). Étant donné qu'aucun travail n'est entrepris, ce montant devrait augmenter d'environ 2 milliards de dollars par an<sup>13</sup>.

**Figure 13 : Coût de traitement de l'entretien différé**

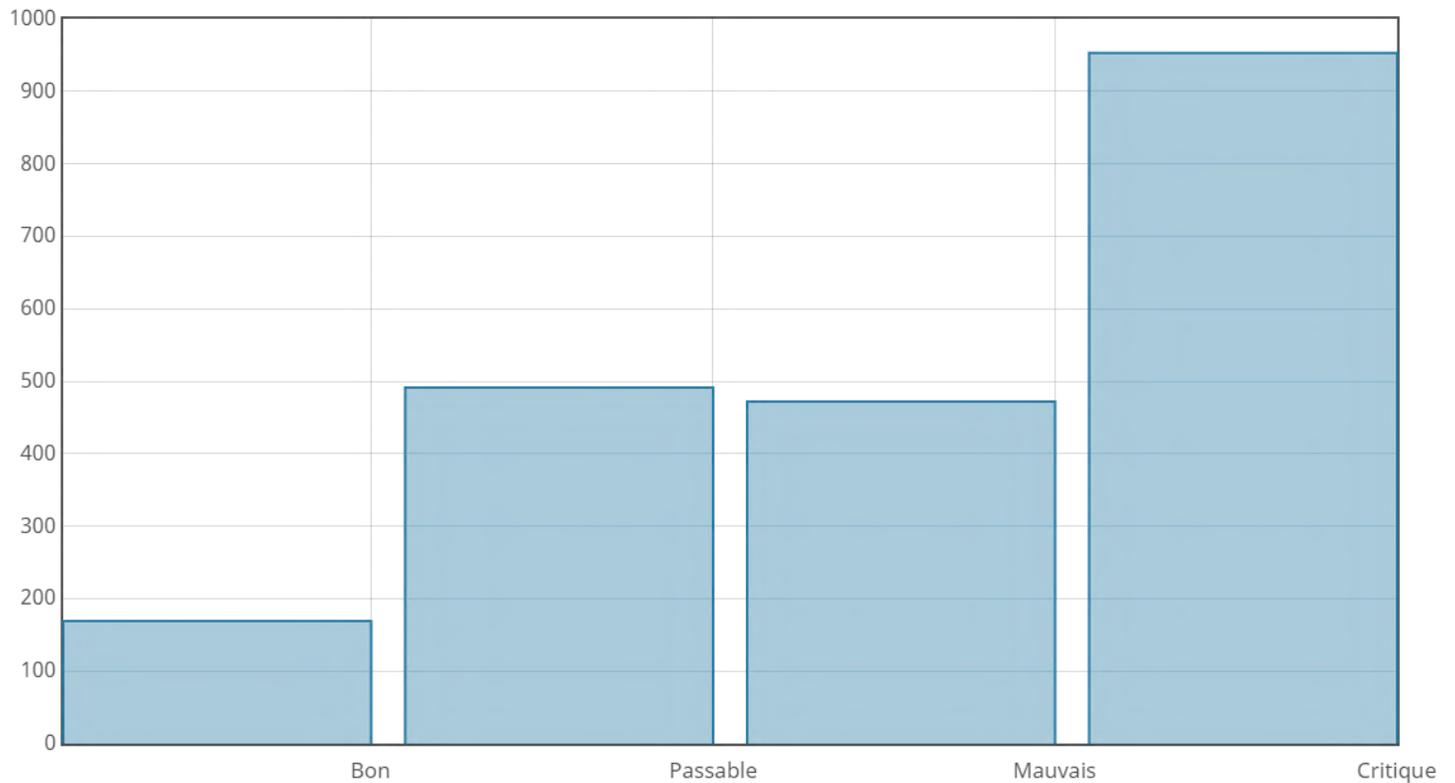
**Figure 13a : coût de l'entretien différé, portefeuille des sciences et de la technologie (\$)**



■ Coût de l'entretien différé par mètre carré selon l'état

► **Figure 13a : coût de l'entretien différé, portefeuille des sciences et de la technologie (\$) - Tableau**

**Figure 13b : coût de l'entretien différé, portefeuille de bureaux (\$)**



■ Coût de l'entretien différé par mètre carré selon l'état

► **Figure 13b : coût de l'entretien différé, portefeuille de bureaux (\$) - Tableau**

## Ouvrages techniques fédéraux

L'état actuel du portefeuille des biens de la catégorie des ouvrages techniques est similaire à celui du portefeuille d'immeubles, mais les renseignements relatifs à cette catégorie de biens sont plus limités. Le gouvernement du Canada n'avait pas une vue d'ensemble de ses ouvrages techniques, car cette information n'est actuellement pas saisie dans le Répertoire des biens immobiliers fédéraux. C'est pourquoi un premier inventaire général des ouvrages techniques fédéraux a été effectué aux fins d'analyse dans le cadre de l'Examen<sup>14</sup>. Afin de faciliter l'analyse par l'Examen, ces biens ont été regroupés en 5 grandes catégories (c'est-à-dire les transports terrestres, les transports maritimes, les transports aériens, les voies navigables et les services publics et autres services). Ce regroupement s'appuie sur les pratiques exemplaires des autres administrations et de l'industrie, ainsi que des caractéristiques uniques des biens.

**Figure 14. Autoroute de l'Alaska, Colombie-Britannique**



Image © Services publics et  
Approvisionnement Canada

Comme pour le portefeuille d'immeubles, l'âge est utilisé comme indicateur de l'état des biens ou du besoin de remplacement des ouvrages techniques. Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions précises sur l'état actuel de l'ensemble du portefeuille d'ouvrages techniques en se fondant sur les données disponibles sur l'âge. Les différents types d'ouvrages techniques ont des durées de vie (prévues) différentes. Par exemple, les ponts d'autoroute, les brise-lames en pierre et les grands barrages ont une durée de vie nominale de 75 à 100 ans, alors que la durée de vie nominale des quais flottants est de 20 à 25 ans. La durée de vie nominale peut être prolongée grâce à un entretien et à des réparations continus et diligents ou être raccourcie par la négligence ou les effets du changement climatique. Les gardiens ont indiqué que l'âge est une préoccupation majeure, car le vieillissement des biens peut compromettre l'intégrité de leurs portefeuilles

sur le plan de la sécurité et du rendement.

Des renseignements ont été communiqués sur l'état de 65 % des biens déclarés. Les gardiens ont donné diverses raisons pour justifier l'absence de renseignements sur l'état du reste du portefeuille d'ouvrages techniques, comme le fait que ces renseignements ne sont pas recueillis, qu'ils sont recueillis au niveau local, mais ne sont pas consignés dans un système central, ou qu'ils sont trop vieux pour être fiables. Le nombre limité de rapports sur l'état est préoccupant, car des renseignements à ce sujet sont essentiels à la définition des besoins et à l'établissement des priorités en matière d'investissements visant à atténuer les risques, tels que l'échec de leur mission. En tant que pratique exemplaire de l'industrie, l'évaluation de l'état des ouvrages techniques est généralement effectuée en utilisant 5 catégories d'état, plutôt que les 4 utilisées dans les évaluations de l'état des immeubles. Selon les renseignements recueillis, 9 % des biens déclarés sont en très bon état, 34 % sont en bon état et 39 % sont dans un état acceptable, tandis que 13 % sont en mauvais état et 5 % sont en très mauvais état. Bien que les données disponibles laissent croire que l'état général de cette catégorie de biens varie d'acceptable à bon, le manque de données pour 35 % des ouvrages techniques signalés et l'absence de processus de l'analyse de l'état des biens normalisés dans l'ensemble du portefeuille du gouvernement du Canada soulèvent des inquiétudes quant à l'intégrité des renseignements sur l'état des biens déclarés.

**Figure 16. Écluse et barrage St. Andrews, à Lockport, Manitoba**

La fonctionnalité est essentielle pour comprendre comment les ouvrages techniques répondent aux exigences de leurs programmes et services définis et s'ils offrent un bon rapport qualité-prix. La fonctionnalité est généralement

**Figure 15. Place Canada, à Edmonton, Alberta**



Image © Services publics et  
Approvisionnement Canada

déterminée par des facteurs tels que la mesure dans laquelle le gardien respecte les normes techniques acceptées, les rapports/critères de risque et de rendement, et les priorités, délais et exigences de fiabilité définis. La plupart des gardiens mesurent régulièrement la fonctionnalité, bien qu'ils n'utilisent pas nécessairement

un cadre officiel de gestion du rendement ou un système centralisé pour saisir ces renseignements. L'évaluation horizontale de la fonctionnalité ne peut pas être réalisée étant donné l'absence d'indicateurs de rendement communs pour la fonctionnalité entre les gardiens.

Les ouvrages techniques, comme les bâtiments, se détériorent au fil du temps. L'Examen a permis d'élaborer un modèle pour estimer les besoins d'investissement prévus en capital et en entretien relativement aux ouvrages techniques au cours des 50 prochaines années, en utilisant les renseignements sur l'âge, l'état et le coût de remplacement communiqués, ainsi que les courbes de détérioration des biens et les durées de vie typiques par type de biens. Selon ce modèle, au cours des 10 prochaines années, les besoins en investissements seront d'environ 10 milliards de dollars pour l'entretien et de 8 milliards de dollars en capital, ce qui met en évidence des contraintes financières d'environ 18 milliards de dollars pour les ouvrages techniques.

Pour conclure, le portefeuille immobilier fédéral (les édifices et les ouvrages techniques) vieillit, les coûts d'entretien différé augmentent, et l'état et la fonctionnalité des biens diminuent. Si aucune mesure n'est prise, le portefeuille immobilier fédéral continuera de se détériorer progressivement. Cette détérioration accélérée fera augmenter les responsabilités et les risques opérationnels, financiers, juridiques et les risques pour la réputation, ce qui compromettra la capacité du portefeuille à soutenir les programmes fédéraux et à réaliser les objectifs plus généraux du gouvernement.

**Figure 17. Parc national et réserve de Kluane, à Kluane, Yukon**



Image © iStock.com/Arctos\_Photography



Image © Tous droits réservés. Les photos  
et les clips vidéo ont été reproduits avec  
la permission de Services publics et  
Approvisionnement Canada,  
gouvernement du Canada, 2021.

# Analyse des causes fondamentales

Dans le cadre de l'Examen, une analyse des causes fondamentales a été réalisée afin de comprendre les causes sous-jacentes expliquant l'état actuel du portefeuille. L'Examen a également permis d'évaluer le portefeuille selon les catégories des biens, ainsi que les questions horizontales qui recoupent toutes les catégories de biens. Les conclusions révèlent que l'état actuel du portefeuille s'explique par un certain nombre de causes interreliées, systémiques et complexes, notamment un manque de visibilité, de leadership et de surveillance au niveau organisationnel et ministériel, l'absence de gestion stratégique du portefeuille, une approche axée sur les opérations plutôt qu'une orientation stratégique en ce qui concerne l'effectif, un financement volatile et non durable, des données peu fiables et incohérentes, et des anciens systèmes non intégrés, des pratiques de gestion cloisonnées et des processus opérationnels inefficaces. La plupart des gardiens ont fait état d'une érosion de leur budget des biens immobiliers avec le temps en raison de l'augmentation des frais de fonctionnement, de l'absence générale de protection contre l'inflation, de la croissance des programmes, et des effets des primes d'assurance (par exemple écologisation, accessibilité). La figure 18 présente un résumé des conclusions et des observations générales issues de l'Examen, avec en toile de fond la perspective horizontale qui a guidé l'analyse.

## Figure 18. Perspectives stratégiques et opérationnelles

### Gouvernance

- Faible visibilité, manque de leadership et de surveillance au niveau organisationnel et ministériel.
- Absence d'une vision intégrée : les gardiens gèrent leurs portefeuilles en vase clos et ne tiennent compte que des responsabilités verticales, empêchant ainsi l'intégration horizontale.
- Les activités liées aux biens immobiliers sont plus transactionnelles que stratégiques.

### Gestion du portefeuille

- Absence de gestion stratégique du portefeuille, entraînant la prise de décisions d'investissement par projet, sans contextualisation dans une stratégie plus large.
- Manque de planification efficace et à long terme du portefeuille, entravant la durabilité du financement.

- Absence de pratiques systématiques et rigoureuses de gestion des biens.

## **Durabilité du financement**

- Financement instable et non viable et érosion des budgets immobiliers en raison de l'inflation et des primes d'assurance
- Augmentation des coûts d'entretien différé, qui sont estimés à 20 milliards de dollars et qui devraient augmenter d'environ 2 milliards de dollars par année (excluant les ouvrages techniques) en raison du statu quo
- Les contraintes financières liées aux ouvrages techniques sont estimées à environ 18 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années

## **Cession**

- Les biens à aliéner demeurent excédentaires pendant neuf ans en moyenne (923 sites et 23 453 hectares de superficie sont actuellement excédentaires).
- Le processus d'aliénation est lourd et il existe un manque de coordination, de visibilité et de planification à l'échelle du gouvernement.
- Les gardiens ne disposent pas tous de la même expertise en matière d'aliénation.

## **Information et gestion de l'information**

- Données incohérentes et peu fiables, et anciens systèmes non intégrés.
- Aucun répertoire pangouvernemental des ouvrages techniques fédéraux (les données recueillies démontrent que les ouvrages techniques représentent environ 40 % de l'ensemble du portefeuille du gouvernement, avec une valeur de remplacement estimée de 39 G\$).
- Absence d'une approche uniforme pour mesurer le rendement du portefeuille des biens immobiliers et en faire rapport.

L'Examen a permis d'observer des problèmes communs dans un certain nombre d'autres administrations, comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la province de l'Ontario et la ville de Toronto. Ces administrations sont également confrontées au vieillissement et à la détérioration de leurs portefeuilles, qui ont d'importants arriérés d'entretien différé et ont de la difficulté à assurer la durabilité de leurs portefeuilles, à mettre en œuvre une gestion stratégique de portefeuille, à assurer l'intégrité des données et une meilleure utilisation de l'analyse des données, à disposer de leurs biens excédentaires et à constituer un effectif bien adapté aux besoins du portefeuille. La plupart de ces administrations ont entamé un changement transformationnel pour résoudre les problèmes systémiques de leur portefeuille immobilier désuet et pour que leur approche de la gestion des biens immobiliers se transforme et passe d'une approche opportuniste de réalisation d'économies à une approche plus proactive qui considère les biens immobiliers comme une plateforme stratégique pour atteindre les objectifs plus larges du gouvernement.

## Une voie commune à suivre : transformation des biens immobiliers

En conformité avec les pratiques exemplaires d'autres administrations, au niveau macro, on recommande dans l'Examen que le gouvernement du Canada transforme la gestion de ses biens immobiliers et modernise, redimensionne et écologise son portefeuille immobilier afin de positionner le Canada pour le XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà. Compte tenu de l'ampleur et de la portée des défis immobiliers auxquels est confronté le gouvernement, à la suite de l'Examen, on recommande d'entreprendre des actions immédiates, intégrées et systématiques à différents niveaux afin de garantir une transition réussie du portefeuille existant et des pratiques de gestion traditionnelles vers un portefeuille moderne, de taille appropriée, souple et financièrement et écologiquement durable, tourné vers l'avenir et géré dans une perspective stratégique et axée sur les citoyens. La figure 19 présente les recommandations globales de l'Examen.

**Figure 19. Recommandations globales de l'Examen**



Gouvernance

Mettre en place une structure de gouvernance et de surveillance solide afin d'accroître la visibilité des biens immobiliers, d'assurer un leadership et de renforcer la capacité professionnelle.



### Optimisation

Créer un environnement où les biens immobiliers sont reconnus comme un outil stratégique qui fait avancer les objectifs socioéconomiques, deviennent une plateforme d'innovation et constituent une ressource précieuse pour les citoyens.



### Gestion du portefeuille

Adopter un programme de gestion de portefeuille rigoureux et systématique et s'engager à le mettre en œuvre en priorité.



### Cession

Adopter une approche nouvelle et innovante en matière de cession en rationalisant les processus organisationnels et en regroupant l'expertise afin d'accélérer les aliénations et de maximiser la valeur.



### Durabilité du financement

Élaborer une nouvelle approche visant le financement durable afin d'assurer l'abordabilité et la durabilité du portefeuille à l'appui de la prestation des programmes.



### Information et gestion de l'information



### Catégories de biens immobiliers

Placer l'amélioration des données et des systèmes au premier plan, et faire des renseignements d'affaires et de l'analyse des données la pierre angulaire de la gestion des biens immobiliers.

Faire avancer les recommandations ciblées pour chaque catégorie de biens.

Compte tenu des interdépendances entre les nombreuses causes qui ont donné lieu à l'état actuel du portefeuille (par exemple le vieillissement et la détérioration du portefeuille, et l'entretien différé accumulé dans le contexte de l'évolution rapide des programmes et de l'environnement), le gouvernement doit adopter une approche globale et progressive, comportant de nombreuses facettes, pour faciliter la mise en œuvre de mesures intentionnelles et

réfléchies sur un certain nombre de fronts. Cette approche exigera un engagement soutenu, un leadership continu et l'exécution minutieuse d'un plan bien pensé, qui sera réévalué et modifié au besoin tout au long du processus de mise en œuvre. La figure 20 décrit les phases et les résultats attendus de la transformation des biens immobiliers.

À la suite de l'Examen, on a lancé le processus de gestion du changement et déjà obtenu des résultats concrets (voir la figure 20). Sur cette lancée, la série complète de recommandations de l'Examen devrait être approuvée et mise en œuvre avec agilité, empressement et rapidité. En raison des changements importants que la pandémie de COVID-19 a provoqués, le contexte actuel offre une rare occasion de transformer et de moderniser le portefeuille immobilier fédéral en tenant compte de l'orientation future du programme. C'est l'occasion de créer un portefeuille souple, agile, écologique et de taille appropriée pour l'avenir, et de repenser le portefeuille immobilier du gouvernement du Canada pour en faire une plateforme stratégique permettant d'atteindre des objectifs gouvernementaux plus vastes (par exemple faire preuve de leadership gouvernemental en créant un portefeuille résistant au climat, accessible et inclusif qui peut être mis à profit pour attirer et retenir les talents, renforcer les collectivités et les partenariats, protéger l'environnement et stimuler l'économie).

**Figure 20. Transformation progressive des biens immobiliers**

<b>Phase d'examen (terminée) (2017-2020)</b>	<b>Phase de transition (2021-2023)</b>	<b>Portefeuille durable (en cours)</b>
<p><b>Résultats attendus :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisation de l'examen le plus complet des immobilisations fédérales depuis plus de 35 ans</li> <li>• Croissance de la visibilité du portefeuille des biens immobiliers et sensibilisation aux répercussions de l'inaction</li> <li>• Développement d'une vision intégrée du portefeuille des biens immobiliers fédéraux</li> <li>• Création du premier répertoire pangouvernemental de haut niveau des ouvrages techniques</li> <li>• Orientation et soutien relativement à d'autres initiatives gouvernementales (par exemple Laboratoires Canada)</li> <li>• Mise en place de processus de gestion du changement et partage accru des pratiques exemplaires</li> </ul>	<p><b>Résultats attendus :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leadership professionnel au niveau organisationnel catalyseur de la transformation des biens immobiliers</li> <li>• 27 stratégies ministérielles liées au portefeuille</li> <li>• Stratégie du gouvernement du Canada liée au portefeuille, qui donne un portrait exact du manque de financement des biens immobiliers</li> <li>• Mise à jour de l'évaluation du portefeuille</li> <li>• Cadre de gestion des biens et analyse des lacunes concernant la maturité de la garde.</li> <li>• Planification de la relève des cadres supérieurs</li> <li>• Cessions simplifiées et accélérées</li> <li>• Exécution de projets visant à régler les problèmes de santé et de sécurité, à réduire l'entretien différé et à soutenir l'initiative « investir pour se dessaisir » et l'écologisation</li> </ul>	<p><b>Résultats attendus :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portefeuille des biens immobiliers moderne, de taille optimale, souple et durable sur les plans financier et environnemental</li> <li>• Gestion stratégique de portefeuille</li> <li>• Financement durable et gestion du cycle de vie</li> <li>• Solutions intégrées pour les problèmes de gestion du gouvernement du Canada, y compris la gestion des personnes, des lieux (biens immobiliers), de l'information et de la technologie</li> <li>• Portefeuille des biens immobiliers utilisé de façon optimale afin de permettre d'atteindre les objectifs globaux du gouvernement</li> <li>• Communauté des biens immobiliers professionnelle, très performante et diversifiée</li> </ul>

## Mesures fondamentales immédiates

### ► Titres de la section

## **Gouvernance : mettre en place une structure de gouvernance et de surveillance solide et améliorer les capacités professionnelles**

Selon l'analyse des causes profondes effectuée dans le cadre de l'Examen, le modèle de garde décentralisée est un élément contributif, mais non une cause première, de l'état du portefeuille. À ce titre et considérant que les modifications de l'appareil gouvernemental et les transferts de ressources qui en résulteraient exigeraient un investissement important de temps et d'énergie, et pourraient nuire à la résolution des problèmes urgents touchant le portefeuille immobilier du gouvernement, le rapport de l'Examen ne propose pas d'apporter des changements fondamentaux au modèle de garde pour le moment. Toutefois, pour contrebalancer les conséquences indésirables du modèle de garde décentralisée (comme les pratiques de gestion cloisonnées qui ne permettent pas de réaliser des économies d'échelle et de profiter de l'expertise) et pour répondre au manque de leadership centralisé et de surveillance, l'Examen recommande l'établissement d'une structure de gouvernance et de surveillance solide, le renforcement de la responsabilisation et l'amélioration de la capacité professionnelle de l'effectif fédéral des biens immobiliers.

### **Principales recommandations**

1. Mettre sur pied et financer un bureau de transformation et de gestion des biens immobiliers à titre d'entité indépendante qui servira de centre d'expertise impartial du gouvernement pour la gestion des biens immobiliers et qui sera consacré aux activités suivantes :
  - diriger la transformation des biens immobiliers,
  - assurer la surveillance, le suivi et la mesure des résultats des gardiens,
  - faciliter l'intégration horizontale et la collaboration,
  - fournir des conseils au gouvernement sur toutes les questions portant sur les biens immobiliers.
2. Élaborer et mettre en œuvre un cadre de responsabilisation amélioré qui comprend les éléments suivants afin de s'assurer que les responsabilités sont exercées efficacement : renforcer les politiques et les directives; améliorer la surveillance et les rapports; adopter des mesures d'incitation et de dissuasion financières; effectuer une évaluation du rendement.
3. Élaborer et mettre en œuvre une approche détaillée et globale visant le renforcement des capacités professionnelles et stratégiques de la communauté de la gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral, y compris un processus de cycle d'emploi des employés « allant de l'embauche jusqu'à la retraite ».
4. Dans un premier temps, mettre l'accent sur la planification de la relève des cadres supérieurs afin de doter la prochaine génération de leaders stratégiques du domaine des biens immobiliers de compétences et de connaissances de pointe.

### **La gestion de portefeuille : s'engager à mettre en œuvre un régime de gestion de portefeuille rigoureux et systématique**

La gestion de portefeuille est devenue la discipline de l'administration des biens immobiliers tout au long de leur cycle de vie (c'est-à-dire la planification, l'acquisition, l'exploitation et l'entretien, et la cession), dans une optique de durabilité du portefeuille à long terme en créant et en maintenant un portefeuille flexible et diversifié et en maximisant la valeur dans l'ensemble de l'organisation. La discipline de la gestion de portefeuille, également connue sous le nom de gestion évoluée des biens immobiliers organisationnels, a été adoptée comme meilleure pratique dans les principaux pays homologues, tels que le Royaume-Uni, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Elle garantit que les biens immobiliers sont gérés de manière proactive et intentionnelle en tant que ressources stratégiques, en tenant compte des besoins à long terme des programmes et des priorités organisationnelles. Cela permet une intégration horizontale au niveau de l'organisation et surmonte le cloisonnement entre les sites, les secteurs et les disciplines, et conduit finalement à une empreinte optimisée, à une meilleure efficacité, à une flexibilité accrue et à la durabilité du portefeuille.

Figure 21. Modèle de maturité des biens immobiliers organisationnels

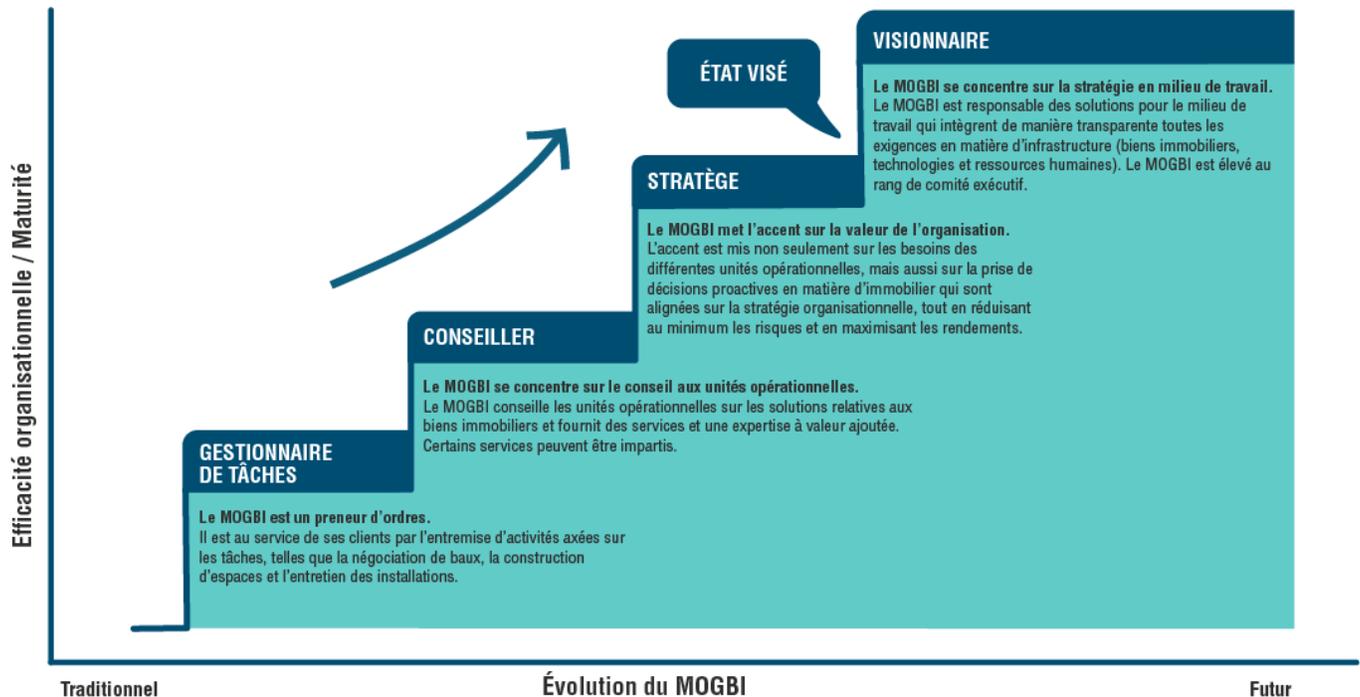


Image © Deloitte Consulting LLP, Corporate Real Estate Perspectives [diapositives PowerPoint], p. 6.

▼ Figure 21 - version textuelle

Figure 21 : Modèle de maturité des biens immobiliers organisationnels

La figure 21 illustre les quatre étapes de l'efficacité organisationnelle et le degré de maturité des organisations gardiennes relativement à la gestion immobilière d'entreprise, soit le Modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers (MOGBI). Cette image contient une note qui indique qu'il est extrait de Deloitte Consulting LLP, Corporate Real Estate Perspectives [diapositives PowerPoint], p. 6.

La figure montre les étapes « gestionnaire de tâches », « conseiller », « stratège » et « visionnaire », de gauche à droite. L'étape « gestionnaire de tâches » étant le stade au bas de l'échelle et l'étape « visionnaire » étant le stade au sommet de l'échelle. En dessous de cette représentation se trouve une échelle étiquetée « évolution du MOGBI », avec « gestionnaire de tâches » du côté traditionnel de l'échelle (l'étape la plus basse, à gauche) et « visionnaire » du côté futur de l'échelle (l'étape la plus élevée, à droite).

Chaque étape correspond à l'un des quatre stades (gestionnaire de tâches, conseiller, stratège ou visionnaire). Chaque étape comporte une brève description :

- Gestionnaire de tâches (première étape) : MOGBI – Il est un preneur d'ordres. Il est au service de ses clients par l'entremise d'activités axées sur les tâches, telles que la négociation de baux, l'aménagement d'espace et l'entretien des installations.
- Conseiller (deuxième étape) : MOGBI – Il se concentre sur le conseil aux unités opérationnelles. Il conseille les unités opérationnelles sur les solutions relatives aux biens immobiliers, et fournit des services et une expertise à valeur ajoutée. Certains services peuvent être impartis.
- Stratège (troisième étape) : MOGBI – L'accent est mis sur la valeur de l'organisation. L'accent est mis non seulement sur les besoins de chaque unité opérationnelle, mais aussi sur la prise de décisions proactives en matière d'immobilier qui sont conformes à la stratégie de l'organisation, tout en réduisant au minimum les risques et en maximisant les rendements.

- Visionnaire (quatrième étape) : MOGBI – Il se concentre sur la stratégie en milieu de travail. Il est responsable des solutions pour le milieu de travail qui intègrent harmonieusement toutes les exigences en matière d’infrastructure (biens immobiliers, technologies et ressources humaines). Le MOGBI est élevé au rang de comité exécutif.

Entre les étapes « stratège » et « visionnaire » il y a une étiquette « état cible ».

Les conclusions de l’Examen montrent que la gestion stratégique du portefeuille n’est pas mise en œuvre de manière cohérente et méthodique par les gardiens, ce qui signifie qu’ils gèrent leurs portefeuilles respectifs sur une base transactionnelle ou opérationnelle plutôt que sur la base d’une perspective de portefeuille stratégique, intégrée et à long terme, ce qui conduit à des résultats de gestion manquant de vision et inefficaces. Par conséquent, la mise en œuvre d’un régime de gestion de portefeuille discipliné et systématique, comprenant des capacités de surveillance et de suivi, des dispositifs de mesure et des rapports intégrés, doit se faire pour améliorer la gestion des biens immobiliers fédéraux.

### Principales recommandations

1. Les gardiens doivent élaborer une stratégie liée au portefeuille de biens immobiliers pour leur ministère ou organisme, dont un plan de mise en œuvre, et la faire approuver par le Conseil du Trésor. Cette stratégie, qui tiendra compte des exigences futures des programmes, du contexte en constante évolution et des priorités ministérielles, comprendra les éléments suivants :
  - une évaluation de l’état « actuel » et une définition de l’état souhaité,
  - la détermination des lacunes dans les ressources et le financement,
  - la présentation de solutions pour assurer le maintien d’un portefeuille durable et abordable et dont la superficie est optimisée et qui peut répondre aux exigences actuelles et futures des programmes.

La stratégie fournira un contexte pour les décisions d’investissement, car elle s’accompagnera d’un plan de mise en œuvre qui dresse une liste des projets et des calendriers connexes.

2. Élaborer la première stratégie relative au portefeuille des biens immobiliers du gouvernement du Canada pour fournir une orientation, définir les priorités et établir les cibles de rendement en matière de gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral.
3. Élaborer et mettre en œuvre un cadre de gestion des biens pour permettre une meilleure gestion du cycle de vie.
4. Obtenir des renseignements sur l’état des biens à l’appui d’une prise de décisions fondées sur des données probantes, et les tenir à jour.
5. Obtenir des rapports d’évaluation de tous les biens immobiliers fédéraux auprès de l’évaluateur en chef du Canada afin de mettre à jour la valeur de remplacement du portefeuille d’immobilisations du gouvernement fédéral, car il s’agit d’un élément d’information essentiel permettant de déterminer le niveau d’investissement requis pour avoir un portefeuille durable.

### Durabilité du financement : élaborer une nouvelle approche visant la durabilité du financement

La durabilité du financement des biens immobiliers signifie que l’on dispose de fonds suffisants pour exploiter et entretenir un bien ou un portefeuille de biens tout au long de sa durée de vie (de la planification à l’acquisition, de l’entretien à l’aliénation), de manière à en préserver la fonctionnalité et la valeur. Les gardiens ont signalé un manque de financement durable et des pressions continues sur le fonctionnement et l’entretien ainsi que sur les budgets d’immobilisations comme leur principal défi pour garantir la durabilité du portefeuille. L’analyse effectuée dans le

**Figure 22. Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, réserve de la Première Nation Nekaneet, Saskatchewan**



Image © Service correctionnel Canada

cadre de l'Examen a révélé une érosion des budgets immobiliers au fil du temps en raison de l'augmentation des coûts d'exploitation par rapport aux niveaux de référence décroissants et de l'impact des primes d'assurance, de l'absence généralisée de protection contre l'inflation et de la croissance des programmes, ainsi que des augmentations importantes des arriérés d'entretien différé. L'érosion croissante du portefeuille immobilier fédéral, l'accumulation des arriérés d'entretien différé et les pressions actuelles sur les budgets de garde (y compris les primes d'assurance) font ressortir la nécessité d'une nouvelle approche de financement des biens immobiliers qui garantira la durabilité financière et environnementale du portefeuille immobilier fédéral.

**Figure 23. Établissement de Kent, à Agassiz, Colombie-Britannique**



Image © Service correctionnel Canada

Bien qu'il constitue l'objectif ultime, le financement durable ne peut pas être obtenu rapidement et sans effort dans les conditions actuelles, car il exige un certain degré de maturité et de capacité de gestion stratégique de la part des gardiens, ainsi que de la gouvernance renforcée et une structure de surveillance de la part des organismes centraux, alors que les 2 sont insuffisants. De plus, malgré les efforts déployés, l'Examen n'a pas permis de déterminer précisément le déficit de financement du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement du Canada pour 3 raisons principales : 1) l'absence de stratégies de portefeuille ministérielles éclairées par la planification du programme axée sur l'avenir, de sorte qu'il a été difficile de déterminer l'empreinte de biens immobiliers de taille adéquate de chaque gardien; 2) l'absence d'une approche cohérente pour l'établissement des

rapports financiers, ce qui a compliqué la détermination des dépenses liées aux biens immobiliers; 3) les renseignements sur l'état des biens incohérents et obsolètes, de sorte qu'il a été difficile d'évaluer précisément l'état du portefeuille. Par conséquent, pour ouvrir la voie au financement durable, un certain nombre de mesures doivent être prises sur d'autres fronts (par exemple la gouvernance et la gestion de portefeuille, comme souligné ci-dessus) simultanément. Bien que la fondation soit en cours d'établissement, le rapport de l'Examen recommande l'élaboration d'une nouvelle approche à l'égard du financement durable.

**Principales recommandations**

1. Pour parvenir à la durabilité des financements, adopter une approche en 2 phases.

Dans la première phase, inclure des investissements essentiels à court terme dans des biens immobiliers pour :

- résoudre les problèmes de santé et de sécurité,
- limiter l'accumulation d'arriérés d'entretien différé,
- élaborer des stratégies ministérielles de gestion du portefeuille qui s'alignent sur des plans de portefeuille carboneutres et résistants aux changements climatiques,
- soutenir les projets écologiques et de type « investir pour se dessaisir ».

Dans la seconde phase :

- déterminer avec précision l'écart de financement en fonction des résultats des stratégies ministérielles liées au portefeuille,
- élaborer et mettre en œuvre un plan d'action de gestion pour parvenir à un portefeuille durable et abordable en utilisant diverses méthodes, par exemple :
  - la définition d'objectifs personnalisés de réduction de l'empreinte pour les gardiens,
  - le gel de l'empreinte des bâtiments,
  - la modernisation et le redimensionnement du portefeuille,
  - l'adoption d'une approche proactive et accélérée en matière d'aliénation,
  - la réalisation d'opérations à émissions nettes zéro d'ici 2050,
  - la poursuite d'autres objectifs prévus dans la Stratégie pour un gouvernement vert.

2. Élaborer des protocoles de comptabilité pour les biens immobiliers afin d'obtenir des renseignements précis sur les dépenses à l'échelle des gardiens et du gouvernement. Créer un identifiant unique pour chaque bien afin de permettre l'établissement de liens entre les systèmes d'information financière et immobilière.
3. Tenir compte des exigences de financement pour toute la durée de vie des biens dans le cadre de tout financement de nouvelles constructions.

### **Optimisation : créer un environnement dans lequel les biens immobiliers sont reconnus comme un catalyseur stratégique**

Le portefeuille des biens immobiliers du gouvernement du Canada fournit un réseau essentiel de biens immobiliers dans l'ensemble du pays, qui, s'il est géré de manière proactive selon une approche axée sur les citoyens, pourrait devenir l'une des ressources les plus importantes pour atteindre les objectifs généraux du gouvernement, comme l'illustre la figure 24.

#### **Figure 24. Faire des biens immobiliers une plateforme stratégique**

##### **Devenir une plateforme pour lutter contre les changements climatiques**

Les bâtiments produisent 50 % des émissions ciblées du gouvernement du Canada.

- Accorder la priorité aux investissements visant à atteindre la carboneutralité pour les opérations gouvernementales d'ici 2050.
- Donner la priorité aux investissements visant la résilience climatique.
- Tirer parti des immeubles et des ouvrages techniques pour innover.
- Appuyer les technologies propres.

##### **Bâtir une économie plus forte et durable**

- Contribuer à la croissance économique et créer des emplois pour la classe moyenne en investissant dans les infrastructures du Canada (chaque milliard de dollars investis dans les infrastructures crée 15 000 emplois et contribue à raison de 1,6 milliard de dollars à l'économie).
- Tirer parti du portefeuille des biens immobiliers pour favoriser l'emploi dans les régions.
- Promouvoir les petites et moyennes entreprises, les entreprises autochtones et l'économie verte en modernisant le portefeuille des biens immobiliers.

##### **Bâtir des collectivités et des partenariats**

- Explorer les possibilités de programmes novateurs pour permettre aux collectivités d'utiliser les bâtiments fédéraux (par exemple installations de science ouverte pour les collectivités et les enfants d'âge scolaire).
- Créer des centres Wi-Fi dans les immeubles gouvernementaux situés dans les collectivités rurales, nordiques et éloignées afin de permettre à celles-ci d'accéder à Internet haute vitesse.
- Collaborer avec les provinces et les municipalités pour offrir aux citoyens des services de meilleure qualité, plus rapides et plus pratiques.
- Ouvrir l'accès aux terrains et aux immeubles excédentaires ou sous-utilisés pour permettre le logement abordable et en favoriser l'utilisation par la collectivité.

### Contribuer à un gouvernement numérique moderne

- Transformer la plateforme de biens immobiliers pour promouvoir l'économie numérique et le gouvernement électronique.
- Financer des services publics axés sur les citoyens, accessibles et pratiques.
- Offrir des milieux de travail modernes, souples, accessibles et intelligents pour attirer et maintenir en poste les talents dans la fonction publique.
- Améliorer la professionnalisation liée aux biens immobiliers et assurer la diversité et l'inclusion dans la collectivité des biens immobiliers.

La lutte contre les changements climatiques est un domaine prioritaire considérable pour le gouvernement du Canada. Au cours des dernières années, on a reconnu de plus en plus les répercussions des changements climatiques, comme les phénomènes météorologiques extrêmes et les vagues de chaleur prolongées au Canada et partout dans le monde. Ces répercussions sont aggravées par le fait que les températures terrestres moyennes au Canada ont augmenté à un rythme 2 fois plus rapide que la moyenne mondiale depuis le milieu du XXe siècle. Pour relever ces défis, le gouvernement a annoncé un objectif ambitieux de réduction des émissions, soit de parvenir à des émissions nettes zéro d'ici 2050.

**Figure 25. Lieu historique national Saoyú-?ehdacho, Territoires du Nord-Ouest**



L’empreinte écologique du gouvernement du Canada est principalement liée à ses activités. En 2017, le Centre pour un gouvernement vert a élaboré et dirigé la mise en œuvre de la Stratégie pour un gouvernement vert, qui a été mise à jour en 2020. L’analyse menée par le Centre pour un gouvernement vert montre qu’au cours de l’exercice 2019-2020, les bâtiments ont généré la moitié des émissions de gaz à effet de serre ciblées par le gouvernement du Canada. Par conséquent, le gouvernement est dans une position optimale pour tirer parti de son portefeuille immobilier afin de faire preuve de leadership en matière de lutte contre les changements climatiques au Canada et à l’échelle internationale, et faire avancer son programme d’écologisation en atteignant la cible des émissions nettes zéro dans les bâtiments fédéraux.

La pandémie de COVID-19 a également offert une occasion unique d’accroître les avantages d’une reprise économique verte pour les Canadiens. Ce contexte offre la possibilité de faciliter la planification stratégique du portefeuille écologique et la gestion des investissements qui permettent simultanément d’atteindre des émissions nettes zéro et une résilience climatique dans les opérations gouvernementales et d’offrir des possibilités économiques et des possibilités d’emploi à grande échelle au niveau national à l’appui d’une reprise verte.

### Principales recommandations

1. Utiliser le portefeuille des biens immobiliers du gouvernement fédéral comme catalyseur stratégique pour concrétiser les priorités ministérielles (par exemple faire progresser la réconciliation avec les Autochtones, réaliser des opérations à zéro émission de carbone, soutenir la résilience climatique et le développement durable, assurer l’accessibilité et favoriser la transformation numérique) et en élargir les bénéfices aux Canadiens. Lancer des projets pour promouvoir le leadership du gouvernement du Canada en utilisant le portefeuille immobilier du gouvernement fédéral comme plateforme stratégique.
2. Respecter les exigences de la Stratégie pour un gouvernement vert et intégrer les cibles liées au bilan de carbone neutre et à la résilience climatique dans la stratégie du portefeuille immobilier ministériel.
3. Élaborer et tenir à jour un plan de portefeuille immobilier visant un bilan carbone neutre et le renforcement de la résilience climatique afin de déterminer la manière la plus économique de faire la transition vers des opérations immobilières qui sont neutres en carbone d’ici 2050 et résilientes aux changements climatiques.

### Cession : adopter une approche innovante et rationalisée en matière d’aliénation

L’aliénation est l’une des fonctions clés d’une gestion efficace du cycle de vie des biens. Les conclusions de l’Examen montrent que l’aliénation des biens immobiliers excédentaires a été un problème chronique en raison des processus opérationnels lourds, de la commercialisation limitée de certains biens excédentaires, des investissements nécessaires à la restauration des biens et au respect des obligations environnementales, et de l’expertise spécialisée requise pour mener efficacement des consultations avec les intervenants. Il y a actuellement 923 sites fédéraux et 23 453 hectares de terres qui ont été déclarés excédentaires. Habituellement, les biens destinés à être aliénés demeurent excédentaires pendant 9 ans en moyenne. Bien que la valeur marchande résiduelle des biens excédentaires soit possiblement nominale, le coût d’entretien est estimé à au moins 78,1 millions de dollars chaque année. L’Examen a souligné que le plus grand potentiel de réalisation de la valeur réside dans le portefeuille actif, car il existe des biens

Image © Parcs Canada

Parcs Canada travaille actuellement avec plus de 300 groupes autochtones partout au pays pour renforcer les liens des les Autochtones avec les terres et les eaux utilisées de façon traditionnelle, et gère en collaboration avec les collectivités autochtones 19 lieux patrimoniaux naturels et culturels dont il assure la garde.

**Figure 26. Pleasantville, à St. John’s, Terre-Neuve-et-Labrador**



Image © Société immobilière du Canada

En 2006, la Société immobilière du Canada a acquis la propriété Pleasantville à St. John’s, Terre-Neuve-et-Labrador. Le site de 25,9 hectares est une ancienne base

sous-utilisés, peu performants et vacants qui ne sont pas encore déclarés excédentaires. L'identification rapide et systématique de ces biens en vue de leur aliénation offrirait une occasion importante de créer de la valeur à partir des biens du gouvernement.

### Principales recommandations

1. De façon prioritaire et urgente, accélérer la cession des biens excédentaires en mettant en place des mesures coordonnées et soutenues, et adopter une façon novatrice d'aliéner les biens excédentaires en rationalisant les processus opérationnels et en renforçant l'expertise dans ce domaine afin d'accélérer la durée de leur cycle de vie et d'en maximiser l'utilité. La Société immobilière du Canada limitée et Services publics et Approvisionnement Canada devraient examiner la possibilité de simplifier et d'accélérer les processus de cession des biens.
2. Reconnaisant la complexité de l'obligation de consulter et la nécessité d'une expertise spécialisée pour entreprendre de telles consultations, identifier un centre d'expertise au sein du gouvernement du Canada pouvant conseiller et aider les gardiens à s'acquitter de leur obligation de consulter.
3. Élaborer et tenir à jour une liste centralisée des biens excédentaires contenant des renseignements clés sur le rendement et examiner la possibilité de créer un portail Web accessible au public afin d'appuyer le processus de mise en circulation des biens excédentaires et de servir de centre d'information sur les biens immobiliers du gouvernement fédéral qui sont sous-utilisés et à vendre.

militaire américaine et canadienne qui date de la Seconde Guerre mondiale. Le concept d'aménagement actuel vise un développement principalement résidentiel, combinant divers types de logements, des espaces ouverts, des locaux commerciaux et récréatifs et un système de gestion des eaux pluviales. Lors de la phase 1 (la partie est du site), des nouveaux services et routes ont été installés, et plusieurs blocs de développement ont été construits, y compris un projet de logements abordables qui a donné lieu à 45 unités.

### Information et gestion de l'information : placer l'amélioration des données et des systèmes au premier plan, et faire des renseignements d'affaires et de l'analyse des données la pierre angulaire de la gestion des biens immobiliers.

Disposer de renseignements fiables, à jour et exacts sur les biens immobiliers, ainsi que d'un système de gestion de l'information qui facilite l'analyse de ces renseignements, est l'un des éléments fondamentaux d'une gestion efficace du portefeuille et du cycle de vie. Une gestion efficace de l'information repose en grande partie sur un système central capable de gérer et de suivre de bout en bout le cycle de vie des biens, qui est ensuite alimenté par des informations immobilières complètes et précises au niveau organisationnel. Une information de qualité et une gestion efficace de l'information sont également essentielles à une mesure efficace du rendement et à la capacité de mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques à l'aide de paramètres définis, à savoir des indicateurs de rendement clés.

#### Figure 27. Édifice Edward-Drake, à Ottawa, Ontario



Image © Centre de la sécurité des télécommunications

Le Répertoire des biens immobiliers fédéraux est le seul système central de gestion de l'information sur les biens immobiliers du gouvernement fédéral, qui sert de centre d'information de référence pour les gardiens et le public. Les conclusions de l'Examen démontrent qu'il existe des problèmes concernant l'intégrité et la cohérence des données sur les biens immobiliers, car la fréquence de collecte d'informations au niveau des biens, l'utilisation des outils de suivi et la qualité de l'information varient considérablement d'un gardien à l'autre. L'analyse de l'information communiquée dans le cadre de l'Examen démontre que les gardiens utilisent une grande variété de systèmes pour gérer l'information sur les biens immobiliers. Ces systèmes vont des outils les plus simples aux outils d'information de gestion des biens immobiliers et systèmes d'information géographique « commerciaux prêts à l'emploi » plus sophistiqués. Ces systèmes de gestion de l'information

remplissent différentes fonctions, telles que la coordination et la gestion de la prestation de services, le suivi des

travaux d'entretien et de l'espace loué, la collecte et le stockage des informations de base sur les biens immobiliers et l'analyse géospatiale. La plupart des gardiens utilisent plus d'un système de gestion de l'information. Cependant, ces systèmes ne sont souvent pas intégrés, ce qui signifie que les données ne peuvent souvent pas être réconciliées ou leur utilisation optimisée de façon à fournir des informations continues sur le cycle de vie complet de la gestion des actifs, ce qui complique leur applicabilité et la préparation de rapports. Cela limite également la capacité de regrouper des informations sur un sujet donné et d'effectuer des comparaisons interorganisationnelles.

### Principales recommandations

1. Améliorer l'intégrité et la comparabilité des données au niveau de l'organisation de la manière suivante :
  - a. élaborer des définitions et des normes communes pour la gestion de l'information sur les biens immobiliers,
  - b. veiller à ce que les gardiens examinent régulièrement les renseignements sur leurs biens immobiliers dans le Répertoire des biens immobiliers fédéraux (RBIF) et faire approuver l'exercice annuel d'attestation du RBIF par le sous ministre ou le sous ministre adjoint.
2. Améliorer l'infrastructure de la technologie de l'information du Répertoire des biens immobiliers fédéraux afin de renforcer les systèmes, pallier les risques urgents et assurer la durabilité, et éventuellement inclure des renseignements qui ne sont pas actuellement disponibles, comme des données financières, les indicateurs environnementaux et les ouvrages techniques, dans le cadre des exigences de production de rapports.
3. Mettre l'accent sur une meilleure utilisation des données existantes en appliquant des méthodes et des outils nouveaux et novateurs (par exemple les outils d'information décisionnelle) afin de fournir des renseignements opportuns et fondés sur des données probantes pour la prise de décisions. Lancer un processus visant à mieux comprendre les besoins liés aux secteurs d'activité des biens immobiliers afin de permettre l'adoption de solutions à long terme pour la gestion de l'information sur les biens immobiliers.
4. Élaborer une stratégie de gestion de l'information et du rendement en matière de biens immobiliers qui comprend des indicateurs de rendement clés horizontaux qui doivent être mesurés par tous les gardiens ainsi que des données et des mesures du rendement sur la réalisation des priorités ministérielles.

**Figure 28. Centre de préservation de Bibliothèque et Archives Canada, à Gatineau, Québec**



Image © Brian Smith/OttawaVeloOutaouais.com

## Conclusion

Le gouvernement du Canada possède le portefeuille immobilier le plus important et le plus complexe au Canada, comptant 32 000 bâtiments, 20 000 ouvrages techniques et des millions

**Figure 29: Édifice Daniel-J.-MacDonald, à Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard**

d'hectares de terres réparties d'un océan à l'autre, qui soutiennent la mise en œuvre de programmes et de services fédéraux inestimables au bénéfice des Canadiens. Conscient de la valeur de l'immobilier comme outil clé pour l'exécution des programmes, et déterminé à relever les défis inhérents à ce portefeuille, le gouvernement a annoncé un examen horizontal des immobilisations fédérales dans le budget 2017. L'Examen a permis de mener l'étude de la gestion des biens immobiliers fédéraux la plus exhaustive depuis plus de 35 ans, et d'évaluer le portefeuille en fonction des catégories des biens, tout en examinant les questions horizontales qui se profilent dans l'ensemble du portefeuille.

Selon l'analyse réalisée dans le cadre de l'Examen, il est évident que le portefeuille immobilier du gouvernement du Canada est vieillissant, que les coûts liés à l'entretien différé augmentent et que l'état et la fonctionnalité des biens diminuent à un rythme accéléré. Il en résulte un déclin accéléré de la capacité du portefeuille de répondre aux besoins en évolution rapide des programmes dans le contexte des innovations technologiques et des changements socioéconomiques, environnementaux et démographiques. Si rien n'est fait, cette détérioration accélérée augmentera les responsabilités et les risques opérationnels, financiers et juridiques du gouvernement du Canada, entachera sa réputation et compromettra la capacité du portefeuille à appuyer la mise en œuvre des programmes et des services fédéraux. Il a donc été établi que le statu quo n'est plus acceptable ni plus viable. C'est pourquoi dans l'Examen on recommande que le gouvernement transforme tant ses services que ses processus opérationnels. Reconnaissant que plusieurs causes interreliées, complexes et systématiques sont à l'origine de l'état actuel du portefeuille, on recommande la prise de mesures immédiates, intégrées et systématiques dans de multiples domaines de façon à réussir la transition du portefeuille existant et des pratiques de gestion traditionnelles vers un portefeuille moderne, de taille appropriée, souple et durable, tourné vers l'avenir et géré dans une perspective stratégique et axée sur les citoyens.

Même si l'Examen a été lancé il y a 3 ans, il n'a jamais été plus opportun que maintenant de produire ce rapport exhaustif sur la gestion des biens immobiliers, compte tenu des changements importants que la pandémie de COVID-19 a provoqués au Canada et dans le monde entier. Ces changements n'ont épargné aucun secteur et ont entraîné la nécessité d'envisager une nouvelle économie. Le gouvernement du Canada se trouve face à une occasion, qui ne se présente qu'une fois par génération, de transformer la gestion des biens immobiliers ainsi que de moderniser et d'écologiser son portefeuille de biens immobiliers pour les générations actuelles et futures, et d'en ajuster la taille. Ce nouveau sentiment d'urgence a motivé les recommandations formulées dans le cadre de l'Examen, qui peuvent servir de catalyseur permettant de réagir à la reformulation des priorités du gouvernement, de faire preuve d'un leadership de classe mondiale dans la lutte contre les changements climatiques, d'offrir des perspectives économiques et des possibilités d'emploi à grande échelle, et de gérer les répercussions accélérées sur l'avenir du travail, le lieu de travail et la mise en œuvre des programmes et services gouvernementaux. Des services de police aux prisons, en passant par les laboratoires et les immeubles de bureaux, ou les autres biens immobiliers, l'environnement bâti subit un changement fondamental. Dans un tel contexte, une planification proactive, souple et stratégique à long terme du portefeuille immobilier du gouvernement est plus cruciale que jamais. L'Examen a déjà permis d'amorcer le processus de gestion du changement parmi les membres de la collectivité fédérale des biens immobiliers. Avec l'accord et l'engagement du gouvernement de transformer ses biens immobiliers et de mettre en œuvre les recommandations issues de l'Examen, l'élan généré par l'Examen pourrait être maintenu de manière à enclencher un véritable changement transformationnel visant à mettre en place un portefeuille immobilier moderne, souple et durable sur le plan financier et environnemental, qui profitera à tous les citoyens, au XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà – des biens immobiliers gouvernementaux au service des Canadiens.



Image © Tous droits réservés. Les photos et les clips vidéo ont été reproduits avec la permission de Services publics et Approvisionnement Canada, gouvernement du Canada, 2021.

**Figure 30. Lieu historique national du Canada de la Tour- Martello- de- Carleton, à Saint John, Nouveau-Brunswick**



Image © Parcs Canada

Pour obtenir plus d'information sur l'Examen horizontal des immobilisations, ou pour obtenir le rapport complet ou l'un des rapports supplémentaires (catégories d'immobilisation), veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante : [ASAS-SSAA@tbs-sct.gc.ca](mailto:ASAS-SSAA@tbs-sct.gc.ca).

---

## Notes en bas de page

- 1 L'estimation de 10 milliards de dollars a été établie par le Secteur des services et des biens acquis du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) d'après les données des Comptes publics. L'estimation de la valeur de remplacement de 100 milliards de dollars a été établie à l'aide des données présentées dans les modèles de rapport d'examen général (2017). Données extraites du Système d'information sur les postes et la classification (2018) et des modèles de rapport d'examen général (2017). Gouvernement du Canada (2020). [Infographie pour le Gouvernement du Canada](#).
- 2 Ball, N. R. (1988), « Introduction », dans N. R. Ball (éd.), *Building Canada: A History of Public Works* (p. 3-6), Toronto, University of Toronto Press, p. 3 (en anglais seulement).
- 3 Dans la [Politique sur la gestion des biens immobiliers](#) du Conseil du Trésor, on entend par gardien « un ministère dont le ministre assure la gestion des biens immobiliers fédéraux pour ce ministère. » Le Secrétariat. (2006). [Politique sur la gestion des biens immobiliers](#), annexe.
- 4 Canada. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. [Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement](#). [Impr. de la Reine, Ottawa], 1962, p. 19-70.
- 5 Bureau du vérificateur général du Canada. (1984). Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice se terminant le 31 mars 1984, par. 1.68, 2.18 à 2.36.
- 6 Canada. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (1986). Gestion publique : Biens immobiliers – Volume 3 de Gestion publique : rapport du Groupe d'étude présenté au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Les Éditions du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada.

- 7 Bureau du vérificateur général du Canada. (1994). Rapport 1994 du vérificateur général à la Chambre des communes, par. 12.5.
- 8 Sauf indication contraire, la source des données utilisées dans le présent rapport provient du Répertoire des biens immobiliers fédéraux (données extraites en février 2018).
- 9 À moins d'indication contraire, l'information présentée est pour les bâtiments et ne comprend pas les ouvrages techniques.
- 10 L'importance de saisir avec précision le rendement d'une immobilisation se reflète dans la Politique sur la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor, où l'obligation de mesurer le rendement est au premier plan des exigences. Plus précisément, le paragraphe 6.1.3 de la Politique du Conseil du Trésor stipule que les administrateurs généraux sont chargés de veiller à ce que « [le] rendement global des biens immobiliers [soit] évalué régulièrement et systématiquement en vue d'en déterminer la fonctionnalité, l'utilisation et le rendement d'un point de vue physique et financier. Des indicateurs de rendement clés et des cibles doivent être déterminés à partir de repères appropriés. » La nouvelle Directive sur la gestion des biens immobiliers qui a été élaborée dans le cadre de la réinitialisation de l'ensemble des politiques par le Secrétariat, suggère l'ajout d'un cinquième indicateur de rendement, celui de la performance environnementale. Le Secrétariat. (2020). Directive du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers, par. 4.2.4.
- 11 Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU). (2014). L'entretien différé dans les universités canadiennes : Mise à jour, p. 12.
- 12 Les données utilisées pour les prévisions correspondent aux renseignements sur l'état des bâtiments qui ont été consignés dans le Répertoire des biens immobiliers fédéraux au fil du temps (2013-2019) en fonction de la surface de plancher (m<sup>2</sup>). Ces données ne tiennent pas compte de l'information sur l'état des biens de la Défense nationale et des ouvrages techniques.
- 13 L'analyse des travaux d'entretien différé a été réalisée en 2018. Si l'on tient compte de l'accumulation estimée des travaux d'entretien des biens du gouvernement du Canada, ces derniers se chiffraient à 24 milliards de dollars en 2020.
- 14 Selon l'Examen, les ouvrages techniques comprennent un large éventail d'infrastructures et de biens construits, y compris les biens initialement appelés biens de transport terrestre et maritime, ainsi que les principaux services publics, les installations de chauffage central et certaines structures de service. Dans le cadre de l'Examen, on a mené des sondages et des consultations auprès des gardiens fédéraux pour déterminer leurs avoirs et leurs pratiques de gestion. Dans la mesure du possible, l'Examen a harmonisé l'enquête sur les ouvrages techniques avec les questions utilisées dans l'Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada : Gestion des biens 2016, créée conjointement par Infrastructure Canada et Statistique Canada. Cette enquête a permis de dresser un inventaire des principales infrastructures publiques canadiennes, détenues par les administrations municipales, provinciales et territoriales (à l'exclusion de l'infrastructure publique fédérale). Pour obtenir des renseignements sur les ouvrages techniques, voir le document Phase III : Rapport sur la catégorie des ouvrages techniques.

---

**Date de modification :**

2021-12-31