Public Works and Government Services Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Audit and Ethics Branch
Direction générale de la vérification et de l'éthique

Canada

2001-640 Rapport final

Processus d'analyse des investissements des Services immobiliers

2002-09-09

Table des matières

Sommaire 1
1 Introduction 4
1.1 Autorisation du projet 4
1.2 Contexte 4
1.3 Objectifs 5
1.4 Portée 5
1.5 Méthodologie 5
2 Questions examinées 7
3 Conclusions, constatations et recommandations 8
3.1 Conclusion 8
3.2 Constatations 8
3.3 Recommandations 10
4 Plan d'action 11

Sommaire

Autorisation du projet

La vérification du processus d'analyse des investissements des Services immobiliers (SI) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (projet n° 2001-640) a été autorisée dans le cadre du Plan de vérification et d'examen 2001-2002 approuvé par le Comité de vérification et d'examen du Ministère.

Objectifs

L'objectif de la vérification était d'évaluer la conformité du processus d'analyse des investissements des SI de TPSGC aux politiques applicables du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des SI.

Portée

La vérification a été exécutée dans le Secteur de la capitale nationale et dans la Région de l'Atlantique entre octobre 2001 et mars 2002. La vérification englobait les décisions d'investissement dans l'immobilier prises entre le 1er avril 2000 et le 31 décembre 2001.

La vérification n'englobait pas d'examen du cadre de contrôle de gestion du processus d'analyse des investissements des SI, lequel faisait partie de l'examen, par la Direction générale de la vérification et de l'éthique, en juin 1999, du cadre de contrôle de gestion pour la planification des immobilisations à long terme aux SI.

Contexte

Les SI assurent la gestion d'un portefeuille diversifié d'immeubles à bureaux et de biens immobiliers polyvalents dont l'État est propriétaire ou locataire. Ils assument la garde de biens immobiliers fédéraux d'une valeur d'environ 6,8 milliards de dollars et ils gèrent des locaux d'une superficie totale de quelque six millions de mètres carrés pour une centaine de ministères et d'organismes. Les SI fournissent en outre aux ministères et organismes des services professionnels et techniques spécialisés à valeur ajoutée (services d'architecture et de génie, services de gestion des biens immobiliers et des installations, etc.) relatifs à l'acquisition, à l'aménagement, à la construction, à la gestion, au fonctionnement, à l'entretien, à la réparation et à l'aliénation des biens immobiliers.

En mettant en oeuvre le Programme des biens immobiliers, les SI agissent à titre de propriétaire-investisseur pour le compte de l'administration fédérale, assurant la gestion des

locaux à bureaux et des autres installations fédérales d'une manière qui permet de réduire les coûts globaux assumés par l'État, en mettant à la disposition des clients fédéraux des lieux de travail productifs à coût abordable, ainsi que d'optimiser le rendement du capital investi. Les décisions d'investissement dans l'immobilier que prennent les SI se répartissent en gros en deux catégories : celles relatives aux locaux et celles qui concernent l'amélioration du parc immobilier. Tous les projets d'immobilisations font l'objet d'une analyse de l'investissement sous une forme ou une autre avant d'être approuvés. Le Rapport d'analyse des investissements est le principal moyen utilisé au sein des SI pour analyser, justifier et étayer les décisions d'investissement dans l'immobilier.

Les décisions d'investissement dans l'immobilier doivent être conformes à la Politique du Conseil du Trésor sur l'investissement dans les biens immobiliers et à la Politique des SI en matière d'analyse des investissements. Ces politiques assurent la validité des décisions d'investissement dans l'immobilier qui sont prises.

Conclusion

Il est ressorti de notre vérification que, d'une manière générale, le processus d'analyse des investissements était conforme aux politiques applicables du SCT et des SI. Cette conclusion s'appuie sur notre évaluation du processus à la lumière d'un échantillon représentatif de décisions d'investissement dans l'immobilier prises dans le Secteur de la capitale nationale et dans la Région de l'Atlantique, en regard de critères établis à partir des politiques du SCT et des SI applicables, critères définis dans le rapport d'étude préliminaire.

Nous avons observé que la conformité aux politiques pourrait être améliorée dans les domaines ci-dessous.

Principales constatations

En ce qui concerne la conformité, il y a place à l'amélioration dans deux domaines, à savoir l'analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie ainsi que l'évaluation des risques et l'analyse de la sensibilité.

Les vérificateurs ont constaté que deux décisions d'investissement portant sur des projets de plus d'un million de dollars dans le SCN avaient été prises sans qu'on procède à une analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie. Il en a résulté que le montant dont on a demandé l'approbation pour les projets était trop élevé dans l'un et l'autre cas. En l'occurrence, l'erreur de surévaluation a été presque sans conséquence en raison de la durée limitée du flux de trésorerie.

La vérification a en outre révélé que des éléments probants de l'exécution d'une évaluation des risques dans les Rapports d'analyse des investissements (RAI) n'existaient que pour moins de la moitié des projets de plus d'un million de dollars réalisés dans le SCN. De tels éléments probants relatifs aux analyses de sensibilité constituaient par ailleurs l'exception. Dans le cas des projets

de plus d'un million de dollars, l'évaluation des risques et l'analyse de sensibilité enrichiraient l'information présentée aux décideurs et aideraient ces derniers à se concentrer sur les éléments les plus pertinents.

Par ailleurs, la vérification a permis de cerner d'autres moyens de rendre le processus d'analyse des investissements plus efficace. Ces moyens concernent l'uniformité de l'utilisation et du contenu des RAI et la possibilité d'avoir plus souvent recours aux Outils d'investissement financier en immobilier (OIFI). Ces moyens ont été expliqués aux unités organisationnelles concernées dans le cadre de notre processus de compte-rendu, afin qu'elles les examinent et prennent les mesures qui s'imposent.

Recommandations

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe des Services immobiliers s'assure :

1. *que les responsables de la Direction générale rappellent avec insistance à tout le personnel des SI responsable de l'analyse des investissements qu'il faut procéder à une analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie pour tous les projets d'investissement dont la durée des flux de trésorerie est supérieure à un an.*

2. *que les lignes directrices en voie d'élaboration concernant l'évaluation des risques et l'analyse de la sensibilité sont établies et diffusées, en temps utile, par la Direction des services de propriétaire-investisseur, à tout le personnel des SI responsable de l'analyse des investissements.*

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

La vérification du processus d'analyse des investissements des Services immobiliers (SI) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (projet n° 2001-640) a été autorisée dans le cadre du Plan de vérification et d'examen 2001-2002 approuvé par le Comité de vérification et d'examen du Ministère.

1.2 Contexte

Les Services immobiliers (SI) de TPSGC assurent la gestion d'un portefeuille diversifié d'immeubles à bureaux et de biens immobiliers polyvalents dont l'État est propriétaire ou locataire. Ils assument la garde de biens immobiliers fédéraux d'une valeur d'environ 6,8 milliards de dollars, y compris des ouvrages de génie civil comme des ponts et des barrages, et ils administrent quelque 2 000 baux, dont le total des loyers annuels dépasse 500 millions de dollars. Les SI assurent en outre la gestion de locaux d'une superficie totale d'environ six millions de mètres carrés, dans lesquels travaillent quelque 160 000 fonctionnaires fédéraux d'une centaine de ministères et organismes, ce qui représente des crédits annuels nets d'environ 1,3 milliard de dollars. Les SI fournissent en outre aux ministères et organismes des services professionnels et techniques spécialisés à valeur ajoutée (services d'architecture et de génie, services de gestion des biens immobiliers et des installations, etc.) relatifs à l'acquisition, à l'aménagement, à la construction, à la gestion, au fonctionnement, à l'entretien, à la réparation et à l'aliénation des biens immobiliers.

Le montant total que l'on prévoit affecter aux projets d'immobilisations durant l'exercice se terminant le 31 mars 2002 atteint 381 millions de dollars. Cette somme se répartit comme suit : 331 millions pour les grands projets (plus d'un million de dollars) et 50 millions pour les petits projets (moins d'un million de dollars). Tous les projets d'immobilisations font l'objet d'une analyse de l'investissement sous une forme ou une autre avant d'être approuvés.

En mettant en oeuvre le Programme des biens immobiliers, les SI agissent à titre de propriétaire-investisseur pour le compte de l'administration fédérale, assurant la gestion des locaux à bureaux et des autres installations fédérales d'une manière qui permet de réduire les coûts globaux assumés par l'État, en mettant à la disposition des clients fédéraux des lieux de travail productifs à coût abordable, ainsi que d'optimiser le rendement du capital investi. Les décisions d'investissement dans l'immobilier que prennent les SI se répartissent en gros en deux catégories : les décisions relatives à l'amélioration du parc immobilier (projets d'immobilisations et de réparation, par exemple) et celles concernant les locaux (projets de location et d'optimisation des locaux, par exemple). Ces décisions sont prises dans un contexte stratégique, en tenant compte, notamment, des quatre éléments suivants de la stratégie pour les biens immobiliers : la Stratégie nationale d'investissement, la Stratégie régionale d'investissement, la Stratégie d'investissement locale et le Plan de gestion des biens immobiliers pour un bien

particulier. Ces stratégies font en sorte que les décisions d'investissement dans l'immobilier sont cohérentes et conséquentes, qu'elles répondent aux besoins des clients et aux priorités de l'État, et qu'elles sont appuyées à l'échelon national et régional, à celui de la collectivité concernée ainsi qu'à celui du bien visé.

Les décisions d'investissement dans l'immobilier doivent être conformes à la Politique du Conseil du Trésor sur l'investissement dans les biens immobiliers et à la Politique des SI en matière d'analyse des investissements. Ces politiques assurent la validité des décisions d'investissement dans l'immobilier qui sont prises.

Le Rapport d'analyse des investissements est le principal moyen utilisé au sein des SI pour analyser, justifier et étayer les décisions d'investissement dans l'immobilier.

1.3 Objectifs

L'objectif de la vérification était d'évaluer la conformité du processus d'analyse des investissements des SI de TPSGC aux politiques applicables du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des SI.

1.4 Portée

La vérification a été exécutée dans le Secteur de la capitale nationale (SCN) et dans la Région de l'Atlantique entre octobre 2001 et mars 2002. La vérification englobait les décisions d'investissement dans l'immobilier prises entre le 1er avril 2000 et le 31 décembre 2001.

La vérification n'englobait pas d'examen du cadre de contrôle de gestion du processus d'analyse des investissements des SI, lequel faisait partie de l'examen, par la Direction générale de la vérification et de l'éthique, en juin 1999, du cadre de contrôle de gestion pour la planification des immobilisations à long terme aux SI.

1.5 Méthodologie

La vérification a été exécutée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Elle englobait des entrevues de même qu'un examen des documents pertinents, notamment les RAI, sur lesquels on s'est appuyé pour prendre les décisions d'investissement dans l'immobilier. Le processus d'analyse des investissements a été évalué en regard de critères établis en fonction des politiques du SCT et des SI applicables, critères définis dans le rapport d'étude préliminaire.

L'échantillon a été établi de manière à assurer une représentation appropriée des unités organisationnelles des SI responsables de l'exécution des analyses des investissements et de l'établissement des RAI. Cet échantillon stratifié était composé comme suit :

- ***Les décisions d'investissement relatives au parc immobilier par opposition à celles concernant les locaux.*** En règle générale, les gestionnaires des biens et des installations sont responsables des analyses des investissements à l'appui des décisions d'investissement

concernant le parc immobilier, tandis que les conseillers, Services aux clients (CSC), s'occupent de l'analyse des investissements dans le cas des décisions relatives aux locaux.

- ***Les décisions d'investissement lorsque le montant approuvé était d'au moins un million de dollars par opposition à celles où le montant approuvé était inférieur à un million.*** Les décisions d'investissement où le montant approuvé est d'un million ou plus doivent être examinées et peuvent être contestées à un échelon plus élevé, notamment à celui du Conseil de gestion des investissements, du Conseil régional de gestion des investissements ou du directeur exécutif des unités de service à la clientèle nationale dans le SCN.

En tout, 118 décisions d'investissement ont été examinées, soit 70 décisions relatives à des projets réalisés dans le SCN et 48 décisions prises dans la Région de l'Atlantique. Ces décisions se répartissaient comme suit :

Région et montant des projets	Projets pour le parc immobilier	Projets pour des locaux
Projets de plus de 1 000 000 $ (SCN)	9	16
Projets de moins de 1 000 000 $ (SCN)	30	15
Projets de plus de 1 000 000 $ (Atlantique)	1	9
Projets de moins de 1 000 000 $ (Atlantique)	19	19
Total	59	59

L'échantillon des décisions d'investissement relatives à des projets inférieurs à un million de dollars avait été établi au moyen des comptes rendus des décisions du Conseil de gestion des investissements et du Conseil régional de gestion des investissements de l'Atlantique.

L'échantillon des décisions d'investissement pour des projets de moins d'un million de dollars avait été établi, dans le SCN, dans cinq des dix-neuf (26,3 %) unités de service à la clientèle. Dans ces unités, les projets concernant le parc immobilier ont été choisis parmi les projets de 30,3 % des gestionnaires des biens et des installations, tandis que les projets relatifs à des locaux ont été choisis parmi ceux de 54,5 % des CSC.

Dans la Région de l'Atlantique, l'échantillon des décisions d'investissement a été établi dans trois des quatre unités de services géographiques. Dans ces unités, les projets concernant le parc immobilier ont été choisis parmi ceux de 80 % des gestionnaires des biens et des installations; les projets relatifs à des locaux ont été choisis parmi ceux de 60 % des CSC.

2 Questions examinées

Le processus d'analyse des investissements utilisé pour prendre les décisions d'investissement dans l'immobilier a été évalué en regard de critères établis à partir des politiques du SCT et des SI concernant les principaux éléments du processus définis ci-dessous :

- Définition du projet et de ses spécifications, en faisant les liens requis avec les plans stratégiques ou à long terme ainsi qu'avec les documents stratégiques tels que la Stratégie nationale d'investissement, la Stratégie régionale d'investissement, la Stratégie d'investissement locale, les Plans de gestion des biens immobiliers et les Plans de gestion des immeubles.

- Établissement des options, le cas échéant, y compris le statu quo.

- Analyse financière des options :
  - Établissement du coût total du cycle de vie, y compris les rentrées et les sorties de fonds durant la période complète de calcul.
  - Analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie (calcul du flux total de trésorerie durant toute la période visée, en dollars de l'exercice courant).
  - Évaluation des risques : établissement des facteurs d'incertitude; évaluation de la probabilité de réalisation des risques et de leurs conséquences éventuelles; établissement de stratégies d'atténuation.
  - Analyse de sensibilité : évaluation des effets des variations concernant les hypothèses de base et les valeurs utilisées susceptibles de changer (taux d'actualisation, taux de location, changements aux lois ou règlements, etc.).

- Détermination et analyse des facteurs autres que les facteurs financiers, notamment :
  - l'échéancier;
  - les questions relatives à la santé et à la sécurité;
  - les préoccupations relatives à l'environnement;
  - les codes du bâtiment et les normes de construction;
  - les répercussions pour le locataire/l'utilisateur;
  - la politique gouvernementale (développement économique, accessibilité des immeubles, conséquences politiques, etc.).

- Évaluation des options.

- Formulation d'une recommandation claire, en précisant les exigences de mise en application de celle-ci :
  - calendrier de projet;
  - exigences de financement et flux de trésorerie;
  - questions ou répercussions particulières;
  - degré d'urgence.

3 Conclusions, constatations et recommandations

3.1 Conclusion

Il est ressorti de notre vérification que, d'une manière générale, le processus d'analyse des investissements était conforme aux politiques applicables du SCT et des SI. Cette conclusion s'appuie sur notre évaluation du processus à la lumière d'un échantillon représentatif de décisions d'investissement dans l'immobilier prises dans le Secteur de la capitale nationale et dans la Région de l'Atlantique, en regard de critères établis à partir des politiques du SCT et des SI applicables, critères définis dans le rapport d'étude préliminaire. Il est ressorti de notre vérification que la conformité aux politiques pouvait être améliorée dans certains domaines. Cette question est abordée à la section 3.2 ci-dessous.

Par ailleurs, la vérification a permis de cerner d'autres moyens de rendre le processus d'analyse des investissements plus efficace. Ces moyens concernent l'uniformité de l'utilisation et du contenu des RAI et la possibilité d'avoir plus souvent recours aux Outils d'investissement financier en immobilier (OIFI). Ces moyens ont été expliqués aux unités organisationnelles concernées dans le cadre de notre processus de compte-rendu, afin qu'elles les examinent et prennent les mesures qui s'imposent.

3.2 Constatations

Notre vérification a révélé qu'en ce qui concerne la conformité, il y a place à l'amélioration dans deux domaines, à savoir l'analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie ainsi que l'évaluation des risques et l'analyse de la sensibilité.

Analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie

Il est indiqué dans la politique sur l'analyse des investissements des SI que chaque projet d'immobilisations doit être évalué en fonction de la valeur actualisée des flux de trésorerie. La politique du CT sur l'analyse des investissements stipule qu'il faut tenir compte, dans les analyses, de la valeur de l'argent au fil du temps, un principe fondamental de la méthode de l'actualisation des flux de trésorerie. Cette méthode est utilisée pour évaluer la viabilité financière des projets d'immobilisations, en rajustant les flux de trésorerie futurs selon leurs valeurs actualisées, ce qui permet de tenir compte des variations des moments des flux dans l'analyse.

Notre examen a révélé que deux des vingt-cinq décisions d'investissement portant sur des projets de plus d'un million de dollars dans le SCN avaient été prises sans qu'on procède à une analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie. Il s'agissait de projets portant sur la modernisation de locaux à bureaux et le renouvellement d'éléments des bâtiments, pour lesquels les flux de trésorerie s'étendaient sur quatre ans. Il a en résulté que le montant dont on a demandé

l'approbation était trop élevé, dans les deux cas. En l'occurrence, l'erreur de surévaluation a été presque sans conséquence en raison de la durée limitée du flux de trésorerie.

Évaluations des risques et analyses de sensibilité

Normalement, il faut procéder à une évaluation des risques et à une analyse de sensibilité dans le cas des décisions d'investissement dans des projets particulièrement coûteux et/ou complexes, surtout quand certaines des variables à considérer (taux d'actualisation, prix de location, taux d'indexation, montant des mises de fonds, etc.) sont susceptibles de changer. L'évaluation des risques et l'analyse de sensibilité fournissent une information essentielle pour la prise de décision et aident à établir des mesures de réduction des risques. Le Guide des investissements immobiliers et les documents de formation des SI prescrivent l'intégration de ces méthodes généralement reconnues au processus d'analyse des investissements.

L'évaluation des risques sert à cerner les différents facteurs d'incertitude qui font peser une menace sur un projet, à mesurer la probabilité que ces menaces se concrétisent, à évaluer les conséquences de cette dernière éventualité ainsi qu'à établir les mesures d'atténuation qui pourraient être prises, le cas échéant. L'analyse de sensibilité est une méthode courante de mesure et d'analyse des risques, qui doit répondre à des questions précises par simulation. Elle contribue à établir les effets des changements quant à diverses variables utilisées sur les résultats.

Dans la Région de l'Atlantique, nous avons observé que, d'une manière générale, il existait des éléments probants de l'exécution d'une évaluation des risques et d'une analyse de sensibilité dans les RAI :

- pour les projets de plus d'un million de dollars;
- dans certains cas particuliers seulement, pour les projets de moins d'un million de dollars.

Dans le SCN, notre examen a révélé :

- qu'il n'existait d'éléments probants de l'exécution d'une évaluation des risques dans les RAI que pour moins de la moitié des projets de plus d'un million de dollars;
- que, pour les projets de moins d'un million de dollars, il n'existait d'éléments probants de l'exécution d'une évaluation des risques dans les RAI que dans certains cas particuliers;
- qu'il n'existait d'éléments probants de l'exécution d'une analyse de sensibilité dans les RAI que pour certains projets particuliers.

Dans le cas des projets de plus d'un million de dollars, l'évaluation des risques et l'analyse de sensibilité enrichiraient l'information présentée aux décideurs et aideraient ces derniers à se concentrer sur les éléments les plus pertinents.

La Direction des services de propriétaire-investisseur est en train d'établir des lignes directrices concernant la gestion des risques et les analyses de sensibilité à l'intention du personnel des SI, qui y trouvera des orientations et des conseils utiles. Ces lignes directrices contribueront à

accroître les connaissances du personnel des SI et à assurer un respect plus rigoureux des exigences dans les domaines visés.

3.3 Recommandations

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe des Services immobiliers s'assure :

1. *que les responsables de la Direction générale rappellent avec insistance à tout le personnel des SI responsable de l'analyse des investissements qu'il faut procéder à une analyse de la valeur actualisée des flux de trésorerie pour tous les projets d'investissement dont la durée des flux de trésorerie est supérieure à un an.*

2. *que les lignes directrices en voie d'élaboration concernant l'évaluation des risques et l'analyse de la sensibilité sont établies et diffusées, en temps utile, par la Direction des services de propriétaire-investisseur, à tout le personnel des SI responsable de l'analyse des investissements.*