

2006RP-14

**La gouvernance des grands projets
d'infrastructure publique**

Gestion de portefeuille

Roger Miller, Joanne Castonguay

Rapport de projet
Project report

Ce rapport a été réalisé dans la cadre d'un projet avec le Conseil du trésor

Montréal
Mai 2006

© 2006 Roger Miller, Joanne Castonguay. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Alcan inc.
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Bombardier
Bourse de Montréal
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz de France
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Pratt & Whitney Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

Gestion de portefeuille

Roger Miller^{}, Joanne Castonguay[†]*

Sommaire

Au Québec, plusieurs grandes infrastructures publiques sont dans un état de désuétude avancée et doivent être remplacées ou mises à jour, et ce, dans un contexte de rareté des fonds publics. Parmi celles qui ont fait l'objet de décisions récemment ou devront le faire à court terme, notons les deux grands hôpitaux de Montréal, le réseau routier à maints endroits, le réseau d'aqueduc de la métropole. Or, les grands projets publics de construction, au Québec et ailleurs dans le monde, connaissent souvent d'importants dépassements de coûts et d'échéanciers et font l'objet de toutes les spéculations qui accompagnent ce genre de problème. L'examen de la performance des grands projets d'infrastructure publique révèle que « l'approche conventionnelle de développement et d'évaluation des grands projets comporte des lacunes importantes[‡] » en ce qui a trait à la planification, aux considérations environnementales, aux analyses de risques et à la défense des intérêts des parties affectées. Une observation partagée par d'autres chercheurs, notamment par Roger Miller et son équipe dans le cadre du projet de recherche IMEC (International Program on the Management of Engineering and Construction)[§].

Partout dans le monde, ce constat, combiné à d'autres grandes tendances telles que la concurrence entre les pays, les crises de finances publiques et l'évolution rapide des technologies, a favorisé la transformation en cours des institutions et des mécanismes de gouvernance dans lesquels s'inscrivent dorénavant les grands projets d'infrastructure publique. C'est ce même constat qui a motivé le Secrétariat du Conseil du trésor à remettre en question les mécanismes de gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du Québec. La transformation souhaitée de nos institutions a pour objectif de maximiser la valeur pour la société des investissements gouvernementaux en infrastructures.

^{*} École polytechnique.

[†] CIRANO, joanne.castonguay@cirano.qc.ca.

[‡] Flyvberg *et al.* (2003). *Megaprojects and Risk: an anatomy of ambition*. Cambridge University (traduction).

[§] Le programme de recherche IMEC est un partenariat international de recherche industrie gouvernement-université qui a été conduit durant la période 1995-1998. Un échantillon de soixante grands projets d'ingénierie récents à l'échelle mondiale a servi de base aux travaux d'IMEC, soit une étude comparative approfondie des pratiques de conceptualisation stratégique, de financement, de gestion du risque et d'exécution de projet.

C'est dans le cadre de cette démarche que s'est inscrit le projet de recherche pour le développement d'un cadre de gouvernance des projets d'infrastructure publique mené par l'équipe de recherche du CIRANO.

Ce document présente la recommandation de l'équipe de recherche en ce qui concerne **la gestion de portefeuille**. Il s'inscrit dans une suite de documents préparés par l'équipe de recherche pour appuyer la prise de décision du gouvernement du Québec en ce qui concerne les projets d'infrastructure publique. La série complète compte huit documents sur des sujets ayant été identifiés comme des facteurs critiques de performance des projets, soit les suivants :

1. Le Bureau des grandes infrastructures publiques (BGIP)
- 2. La gestion de portefeuille**
3. Le processus de révision de la qualité
4. Le démarrage des grands projets publics : éléments de réflexion
5. Le rôle du donneur d'ouvrage
6. La gestion des risques
7. La gestion des enjeux sociopolitiques
8. L'évaluation de projets

Table des matières

PRÉAMBULE.....	I
INTRODUCTION	1
1. LA GESTION DE PORTEFEUILLE.....	2
2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION DE PORTEFEUILLE	3
3. LE RÔLE DES PRINCIPAUX ACTEURS	5
BIBLIOGRAPHIE.....	7

Introduction

La gestion de portefeuille a pour objet de surveiller que les efforts de l'organisation soient effectivement concentrés sur ses priorités. L'objectif est d'aligner les ressources avec les besoins. La gestion de portefeuille est un outil qui a pour fonction d'assurer de manière régulière l'adéquation entre les projets, la capacité et les ressources dont dispose le gouvernement pour les réaliser. L'exercice facilite le rejet des projets qui ne contribuent pas aux priorités gouvernementales ou pour lesquels les ressources sont insuffisantes.

Lorsque les projets non prioritaires sont éliminés, le gouvernement peut concentrer ses efforts (ressources humaines, matérielles et financières) sur les projets qui ont le plus de chance de succès. Afin de concentrer les ressources publiques sur les projets prioritaires à tous les niveaux, la gestion de portefeuille devrait s'effectuer tout d'abord dans chaque ministère et organisme public³, et ensuite au niveau du gouvernement dans son ensemble.

Ce document est un guide pour le gestionnaire qui met en place un système de gestion de portefeuille ou pour le nouveau gestionnaire qui souhaite comprendre la fonction de cet outil. Il présente en quelque sorte les éléments clés répertoriés dans le portefeuille, les fonctions du gestionnaire de portefeuille des différents paliers de l'organisation gouvernementale et l'intérêt ou les fonctions de chacun par rapport à la gestion du portefeuille gouvernemental.

³ Nous utilisons l'expression ministères et organismes publics soit pour désigner un organisme des réseaux gouvernemental, de la santé, de l'éducation, du monde municipal ou une société d'État.

1. La gestion de portefeuille

Un portefeuille est un ensemble de programmes et de projets. La gestion de portefeuille consiste à coordonner et gérer cet ensemble de programmes et de projets au sein d'une organisation afin d'assurer leur succès.

Le processus de gestion de portefeuille regroupe les informations pertinentes aux programmes et projets, et les harmonise avec les capacités de l'organisation. La gestion de portefeuille est une méthode rigoureuse qui facilite les choix de programmes et de projets en vérifiant s'ils sont viables et en leur affectant les ressources nécessaires.

Les fonctions du gestionnaire de portefeuille sont de :

- ✓ documenter les priorités de l'organisation;
- ✓ établir une structure de sélection des programmes et projets;
- ✓ évaluer si les besoins peuvent être comblés par d'autres options;
- ✓ faire l'adéquation entre les programmes, les projets et les objectifs stratégiques;
- ✓ allouer les ressources correspondantes aux besoins des projets;
- ✓ résoudre les conflits en matière de ressources rares ou dispendieuses;
- ✓ identifier et gérer les interdépendances entre les programmes et projets;
- ✓ suivre les progrès des projets et des programmes par rapport aux objectifs clés.

Une organisation qui gère efficacement son portefeuille retire les bénéfices suivants :

- ✓ mieux affecter les ressources grâce à des décisions réfléchies et éclairées;
- ✓ éviter de disperser les ressources vers un trop grand nombre de projets;
- ✓ améliorer la performance des programmes et projets entrepris;
- ✓ connaître mieux les risques encourus et les bénéfices espérés.

2. La mise en œuvre de la gestion de portefeuille

Avant de démarrer une fonction de gestion de portefeuille, il faut s'assurer que l'organisation dispose de compétences en gestion et en gouvernance de projets.

La gestion de portefeuille s'effectue en cinq phases :

1. Cumuler l'information clé

- ✓ L'information au sujet des projets : titre, responsables et partenaires clés; niveau de priorité (critique, très souhaitable, souhaitable) et objectifs; niveau général du risque et impact en cas d'annulation du projet; jalons clés avec dates indicatives; interdépendances avec d'autres projets ou programmes; budget.
- ✓ L'information qui doit régulièrement être mise à jour : évaluation de l'état d'avancement du projet et de sa probabilité de succès; étape du cycle de vie du projet (conception, démarrage, développement, etc.); risques associés aux objectifs de performance.

2. Catégoriser et analyser

- ✓ Catégoriser chaque projet et programme selon des critères établis. Par exemple, les projets peuvent être catégorisés comme étant impératifs, expérimentaux, projets d'infrastructure, etc.
- ✓ Analyser le portefeuille : les projets sont-ils réalisables? Sont-ils pertinents? Quels sont les liens avec les objectifs prioritaires de l'organisation? Quels sont les bénéfices relatifs de chaque projet? Quels sont leurs impacts sur les ressources disponibles (ressources humaines, disponibilité des matières premières, ressources financières, fournitures, etc.)?

3. Hiérarchiser et prendre les décisions

- ✓ La hiérarchisation établit l'importance relative des projets, selon leurs contributions aux objectifs stratégiques. La hiérarchisation peut être influencée, entre autres, par l'impact en cas d'annulation

du projet, l'échéancier, les risques et les impacts potentiels sur l'organisation.

- ✓ La prise de décision se fait après avoir réévalué la hiérarchisation.

4. Effectuer le suivi du progrès réalisé et mettre en action les aspects à surveiller durant le suivi, dont :

- ✓ la qualité des outputs clés;
- ✓ la réalisation des jalons principaux;
- ✓ les risques clés;
- ✓ la réalisation de bénéfices;
- ✓ la concordance des estimés et de l'échéancier;
- ✓ l'utilisation des ressources et les changements.

5. Réviser et planifier

- ✓ La révision de l'analyse d'activités, des facteurs de succès, de la disponibilité des ressources, etc., devrait être faite régulièrement.
- ✓ Revoir la planification permet de réorienter le portefeuille si cela est nécessaire. Les données agrégées sur les engagements et projets en cours permettent de prendre des décisions éclairées, en s'assurant que les nouveaux projets ne créent pas de pénurie de ressources (surengagement).

3. Le rôle des principaux acteurs

Afin de concentrer les ressources publiques sur les projets prioritaires, la gestion de portefeuille s'effectue d'abord dans chaque ministère et organisme public, et ensuite au niveau du gouvernement dans son ensemble. Les principaux rôles sont les suivants :

Le Conseil des ministres souhaite prendre des décisions éclairées et mener à bon port les programmes stratégiques du gouvernement.

Le responsable du portefeuille gouvernemental a pour fonctions de :

- ✓ consolider les registres de projet de tous les ministères et organismes publics et gérer le portefeuille gouvernemental;
- ✓ compiler l'information des portefeuilles de projets de tous les ministères et organismes publics;
- ✓ examiner et évaluer le portefeuille et l'aligner avec les objectifs et cibles du gouvernement;
- ✓ étudier les programmes et projets (nouveaux ou déjà existants) afin de s'assurer qu'ils sont viables, qu'ils sont faisables et qu'ils valent la peine d'être entrepris;
- ✓ évaluer la capacité du gouvernement à réaliser avec succès tous les projets du portefeuille. Pour les projets d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes, procéder à cette évaluation de concert avec le Bureau des grandes infrastructures publiques;
- ✓ communiquer régulièrement au Conseil du trésor ou au Conseil des ministres, grâce à des rapports clairs et concis, l'état de la situation et les problèmes qui émergent.

Le Bureau des grandes infrastructures publiques a pour fonctions de :

- ✓ évaluer, avec le responsable du portefeuille gouvernemental, la capacité du gouvernement à réaliser avec succès les projets d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes;
- ✓ communiquer régulièrement au responsable du portefeuille gouvernemental l'état de la situation et les problèmes qui émergent.

Les ministres sont imputables de leurs recommandations devant le Conseil des ministres et doivent :

- ✓ s'assurer de la qualité de leurs recommandations;
- ✓ mener à bon port les objectifs stratégiques du ministère;
- ✓ déléguer les responsabilités et mener l'équipe ministérielle.

Les membres du comité de direction des ministères ont pour fonctions de prendre des décisions éclairées sur les programmes et projets du portefeuille : aller de l'avant, arrêter, rediriger les ressources, etc. Afin de prendre des décisions efficaces, les facteurs suivants devraient être pris en considération par le ministère:

- ✓ le plan stratégique du ministère;
- ✓ les ressources dont dispose le ministère pour réaliser les projets compris dans le portefeuille;
- ✓ les arbitrages potentiels aux niveaux des bénéfices, des risques, de l'envergure et de la faisabilité des projets;
- ✓ les engagements actuels du ministère en termes de niveaux de service.

Les fonctions du **gestionnaire de portefeuille au niveau des ministères** sont les suivantes :

- ✓ inventorier les programmes et projets du ministère et les intégrer au portefeuille;
- ✓ examiner et évaluer les projets et les aligner avec les objectifs et cibles prioritaires du ministère;
- ✓ étudier les programmes et projets (nouveaux ou déjà existants) afin de s'assurer qu'ils sont viables, faisables et opportuns;
- ✓ évaluer la capacité du ministère à réaliser avec succès tous les projets du portefeuille;
- ✓ fournir au comité de direction des rapports réguliers et des recommandations les informant sur les activités précédentes;
- ✓ communiquer le rapport du portefeuille au responsable du portefeuille gouvernemental.

Bibliographie

Office of Government Commerce, 2004 “Centre of excellence for programme and project management, information pack”, http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/seniormanagement/centreexcellence/COEInformationPackv3_1.pdf

Office of Government Commerce, « Portfolio management aide-mémoire », <http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/seniormanagement/porfoliomangement/PortfolioAideMemoir.pdf>

Office of Government Commerce, 2004 “Portfolio management”, version 1.0 <http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/deliveryteam/briefings/businesschange/portfoliomgmt.pdf>

Office of Government Commerce, « What is Portfolio management? » <http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/seniormanagement/porfoliomangement/index.html>