



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Atelier national 2012 de l'IBIC

PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS ET PRIORITÉS DE PROJET : Qu'est-ce qui éclaire les décisions qui influent sur vos projets?

Secrétariat du Conseil du Trésor : Greg Kenney, MA, PMP

 **tiree** : Catherine Ella, Ing., PMP



Conférenciers

- **Greg Kenney est directeur principal au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et est responsable des politiques du Conseil du Trésor régissant la planification des investissements et la gestion des projets.**
- **Catherine Ella est vice-présidente des Services consultatifs en immobilier chez Tiree Facility Solutions.**



Objectifs de la présentation

Objectif

- **Présenter les constatations d'une récente étude conjointe du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et de Tiree sur l'examen des processus de répartition des ressources et d'établissement des priorités dans diverses organisations.**

Plan de la présentation

Plan

- **Facteurs stratégiques gouvernementaux qui président à l'approbation et la surveillance d'un projet**
 - Initiative du renouvellement des politiques
 - Politique de planification des investissements – Vue d'ensemble
 - Résultats atteints à ce jour
- **Comment les autres organisations approuvent-elles projets et investissements?**
 - Aperçu de l'étude sur la répartition des ressources dans les secteurs public et privé (objectifs, méthodologie, guide d'entrevue)
 - Constatations sur le processus de planification et le contenu des plans, les rôles et responsabilités, les systèmes d'information et la mesure du rendement, la gestion des risques, les effets sur les processus internes, l'expérience internationale et les pratiques exemplaires
 - Conclusion



L'excellence en gestion en action

- **Simplifier le « labyrinthe de règles » et réinsuffler de la souplesse dans le système.**
- **Surveiller en particulier les secteurs aux risques les plus élevés.**
- **Préciser les attentes de la direction afin de soutenir une responsabilisation accrue et l'excellence dans la gestion de la fonction publique.**
- **Atteindre l'excellence dans la façon dont les programmes, activités et dépenses sont gérés, ce qui signifie que le gouvernement est mieux en mesure de répondre aux priorités des Canadiens et de leur assurer une utilisation optimale des deniers publics.**

Initiative du renouvellement des politiques

- L'une des initiatives de gestion clés du SCT.
- Lancée en janvier 2005.
- Favorise une responsabilisation claire et l'excellence dans la gestion de la fonction publique.
- **Directement liée au Plan d'action sur l'imputabilité fédérale**
 - Engagement de réduire d'au moins 50 % le nombre de politiques
 - Simplifier le « labyrinthe de règles »
- **Porte principalement sur l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor.**
- **Le renouvellement s'est traduit par des politiques fondées sur des principes et non prescriptives qui clarifient les obligations redditionnelles des administrateurs généraux. Cette approche davantage axée sur les risques est facilitée par des renseignements plus étoffés et détaillés obtenus des ministères.**



Adopter les principes de planification des investissements

La Politique sur les plans d'investissement à long terme n'abordait pas les principes clés de planification des investissements , ce qui a donné lieu à des décisions ministérielles qui négligeaient les aspects d'importance suivants :

- viabilité financière à long terme des investissements planifiés;
- processus décisionnel intégré à l'échelle organisationnelle pour tous les investissements
- compréhension des risques opérationnels qui ne sont toujours pas pris en compte par manque de ressources
- harmonisation claire avec les initiatives et objectifs pangouvernementaux de plus large portée.

Politique de planification des investissements

Exigences :

- Planification intégrée et systématique à l'échelle de l'organisation.
- Couvre toutes les dépenses prévues au titre des actifs et des services acquis.
- Tient compte des coûts liés à la gestion de l'ensemble des actifs et des services acquis pendant tout leur cycle de vie.
- Aborde les aspects clés des risques les plus importants pour les activités.
- Plan quinquennal soumis tous les trois ans :
 - Énonce le contexte dans lequel situer les futurs investissements
 - Met en évidence les investissements à risque élevé
- Repose sur les fonds prévus dans les niveaux de référence.

Planification → à → Acquisition → à → Utilisation → à → Aliénation

La politique appuie

- **La *Loi fédérale sur la responsabilité* et le Plan d'action.**
- **L'Initiative du renouvellement des politiques du SCT.**
- **Le cadre de responsabilisation de gestion du SCT.**
- **L'initiative pour remédier au « labyrinthe de règles ».**
- **Les recommandations du vérificateur général (novembre 2006)**
 - concernant l'évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projets
- **Les recommandations du groupe d'experts énoncées dans le 16^e rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, qui portent sur les dimensions suivantes :**
 - reconnaître l'importance de la planification intégrée;
 - que les sous-ministres dirigent la planification et modèlent les comportements;
 - partager l'expérience et s'inspirer des réussites;
 - que les organismes centraux appuient la planification intégrée à l'échelle du GC.



Plan d'investissement comme outil de gestion

- Le processus de planification des investissements aide les organisations à définir leurs priorités en matière d'investissements.
- Il assure une répartition prudente des ressources qui tient compte des risques opérationnels les plus élevés.
- Il contribue à la prise de décisions stratégiques reposant sur des faits.
- Il améliore l'efficacité des régimes de planification des immobilisations, de gouvernance et de réalisation de projets en assurant une prise de décisions intégrée (participation des planificateurs, des gestionnaires du matériel, des agents responsables des achats/acquisitions, etc.).
- Il donne une meilleure idée de la complexité et des risques associés aux projets.
- Il procure à l'administrateur général une vision d'ensemble des priorités et des risques.

Résultats atteints à ce jour

- **Approche commune en matière de planification des investissements et de gestion des projets.**
- **Répartitions des ressources explicitement liés aux résultats de programme et aux priorités gouvernementales.**
- **Idée de la complexité et des risques associés à chaque projet quelles que soient la limite d'approbation de projet.**
- **Méthode de gestion des projets axée sur les risques; la capacité de gestion de projet cadre avec les risques associés aux projets, ce qui donne lieu, à terme, à une réduction du nombre des présentations à faire concernant les projets.**
- **Meilleure compréhension de la viabilité financière à long terme et l'orientation stratégique des investissements planifiés.**



Comment ces processus se comparent?

- **La *Politique de planification des investissements – actifs et services acquis* s’applique au GC, mais comment se compare-t-elle à celle d’autres organisations et administrations quant aux aspects suivants?**
 - Processus de planification et contenu du plan
 - Rôles et responsabilités
 - Systèmes d’information
 - Mesure du rendement
 - Gestion des risques
 - Effets sur les processus internes



QUE FONT LES ORGANISATIONS?



Objectifs de l'étude

- **Interviewer un échantillon d'organisations de plusieurs secteurs public et privé afin de comparer et contraster les approches de gestion liées à la répartition des ressources avec le gouvernement fédéral.**



Méthodologie

- **Des invitations à participer à l'étude ont été envoyées à 23 organisations ainsi qu'à des universitaires de renom.**
- **Les organisations ont été choisies en fonction de leur secteur d'appartenance (fédéral, provincial, municipal, universitaire, collégial, commission scolaire, services financiers, services publics, technologie, commerce de détail) et d'éventails comparables de biens/d'actifs (immobilier, GI-TI, parc automobile, équipement).**
- **Treize organisations et deux universitaires ont accepté de participer à l'étude.**



Guide d'entrevue

- **Le guide d'entrevue aborde six grands aspects :**
 - Renseignements de base
 - Cycle de planification des investissements – processus et échéanciers
 - Gouvernance de la planification des investissements – rôles et responsabilités
 - Méthode de gestion des risques
 - Indicateurs de rendement clés
 - Système d'information et outils technologiques

Processus de planification et contenu des plans

Exigences des politiques fédérales :

- Les administrateurs généraux ont la responsabilité d'assurer une gouvernance efficace et de soutenir la planification des investissements. Ils ont aussi la responsabilité d'assurer que le plan d'investissement ministériel est présenté au moins une fois tous les trois ans au SCT.

Constatations clés :

- Presque toutes les organisations avaient en place un processus formel de planification des immobilisations depuis les cinq dernières années, ce qui démontre l'existence d'une tendance généralisée vers une planification plus intégrée des investissements.
- Presque toutes les organisations avaient recours à un processus d'établissement des priorités. La détermination du degré de priorité des investissements repose sur les facteurs suivants :
 - les priorités gouvernementales; le risque; les besoins opérationnels et de programme; l'état des actifs; la dimension démographique

Processus de planification et contenu des plans (suite)

Observations :

- **Il semble que le gouvernement fédéral soit la seule entité à exiger des plans d'investissement comportant à la fois les dépenses en immobilisations et les dépenses de fonctionnement.**
 - Les répondants n'ont pas tous été en mesure de commenter la façon dont leurs budgets de fonctionnement ou d'exploitation étaient planifiés et leurs ressources affectées; pour la plupart, les personnes interviewées occupaient des postes de surveillance des immobilisations et non des dépenses d'exploitation/de fonctionnement, qui étaient de dimensions distinctes.
 - Mais chez les personnes sondées qui ont effectivement formulé des commentaires sur les budgets d'exploitation ou de fonctionnement de leur organisation, la plupart ont indiqué que ce budget était revu tous les ans et qu'il comprenait les services acquis.
- **Les pratiques liées à la durée de cycles de planification reposent sur des approches quelque peu différentes quant au facteur temps; dans toutes les organisations répondantes, les plans sont renouvelés tous les ans ou tous les trois ans.**
 - Le plus souvent, les horizons de planification portaient sur une période de cinq à dix ans.
- **Certains membres du personnel avaient des réserves au sujet des prévisions à long terme; dissiper ces préoccupations est une étape importante dans l'obtention de l'adhésion du personnel.**

Rôles et responsabilités

Exigences des politiques fédérales :

- Les administrateurs généraux voient à ce qu'un processus de planification des investissements soit en place et à ce que les principaux intervenants fédéraux soient informés des investissements que projette le ministère.

Constatations clés :

- La responsabilité des décisions d'investissement (tant pour le plan que pour le processus) incombait au cadre se situant à l'échelon le plus élevé au sein de l'organisation répondante.
- Dans les organisations du secteur public, c'était aux représentants élus qu'il incombait d'approuver les plans.
- Dans le secteur privé, les décisions d'investissement étaient approuvées par le conseil d'administration ou par le ou les premiers vice-présidents (selon l'ampleur et la complexité des investissements).

Rôles et responsabilités (suite)

Observations :

- **Les répondants ont mentionné que, en raison du processus formel de planification, les parrains de projets doivent maintenant soumettre des analyses de rentabilisation plus fouillées et faire preuve de plus de rigueur dans leurs demandes.**
- **Le rôle du DPF ou du directeur financier variait d'une organisation répondante à l'autre.**
 - Bien qu'il joue un rôle important au sein du comité de direction responsable de faire des recommandations, le DPF ou le directeur financier n'a pas toujours à approuver le plan.
 - Son bureau remplit un rôle de remise en question, établissant des restrictions et des priorités au chapitre du financement.
- **Les organisations suivaient des procédures similaires : des commentaires techniques en bonne et due forme étaient formulés en fonction des secteurs de programmes et des priorités de l'organisation; ces commentaires étaient ensuite soumis à un contrôle évaluatif puis faisaient l'objet de recommandations adressées au dirigeant de l'organisation par un comité de direction de cette dernière.**



Systemes d'information et mesure du rendement

Exigence des politiques fédérales :

- **Que des systèmes d'information soient en place pour soutenir la planification, la budgétisation et la reddition de comptes concernant l'affectation des ressources et que ces systèmes permettent de mesurer le rendement de la gestion des investissements ministériels et de faire rapport à ce sujet.**

Systemes d'information et mesure du rendement (suite)

Constatations clés :

- Les organisations utilisent généralement des feuilles de calcul et des bases de données pour exécuter et surveiller le processus de planification des immobilisations; on n'utilise pas de solution vendue dans le commerce ni de solution intégrée.
- Différents paramètres de mesure étaient utilisés pour mesurer le rendement organisationnel (objectifs de programme et d'activité) et le rendement opérationnel (au niveau de projets ou d'actifs donnés), mais il semble que seule l'administration fédérale mesure le rendement du processus de planification des investissements proprement dit.
- Exception faite des répondants fédéraux (qui n'ont pas fait mention de logiciels en particulier), la plupart des organisations ont adopté des logiciels et des méthodologies permettant de comprendre l'état des actifs matériels, y compris les coûts de remplacement, l'analyse du cycle de vie et les besoins en matière de financement.

Systemes d'information et mesure du rendement (suite)

Observations :

- Seule une des organisations répondantes investissait dans un projet personnalisé de planification des ressources organisationnelles (PRO) pour s'acquitter de ses obligations redditionnelles.
- Les organisations du secteur des services financiers et du secteur du commerce de détail ont déclaré faire le suivi de paramètres opérationnels comme la consommation d'énergie, l'utilisation de l'espace et les coûts (coût par mètre carré, coût par ETP) en complément des données d'évaluation sur l'état des bâtiments.

Gestion des risques

Exigences des politiques fédérales :

- **Que l'on évalue la capacité ministérielle à gérer le projet, de même que le degré de complexité des projets planifiés et les risques qui y sont associés et que ces renseignements sont incorporés dans le plan d'investissement ministériel.**

Constatations clés :

- **Presque toutes les organisations incorporent la gestion des risques à l'une ou l'autre des étapes de leur processus de planification des investissements.**
- **Les outils reliés à la complexité et aux risques des projets ne sont pas le propre du gouvernement fédéral; des pratiques similaires existent au Royaume-Uni et en Australie.**

Gestion des risques (suite)

Observations :

- **L'analyse et l'atténuation des risques font partie intégrante du processus de gestion de projets dans à peu près toutes les organisations répondantes. Les risques sont communiqués relativement à chaque projet ou sont énoncés dans l'analyse de rentabilisation produite en vue d'obtenir des fonds pour les projets.**
- **Les approches fondées sur le risque aux fins de l'établissement des priorités du plan d'investissement étaient plus courantes dans les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que dans les organisations municipales et les organisations du secteur de l'éducation.**
 - Sauf au gouvernement fédéral, les activités de gestion du risque sont le plus souvent menées au niveau des projets ou au niveau de l'organisation.
 - En plus d'avoir à gérer les risques qui se rattachent à leurs projets d'immobilisations, les organisations du secteur de l'éducation doivent analyser le risque lié à leurs niveaux de financement.

Effets sur les processus internes

- **La plupart des organisations répondantes ont déclaré avoir rencontré des difficultés relatives à la gestion du changement en ce qui concernait :**
 - le personnel – difficultés liées au processus d'adoption des changements et au passage d'une attitude réactive à une attitude proactive;
 - la reddition de comptes – difficultés à obtenir des données précises à partir de systèmes d'information morcelés
- **Les gestionnaires de budget ressentent tout d'abord une « perte » de ressources provenant des budgets de programmes préétablis jusqu'à ce qu'ils se familiarisent avec le processus intégré.**
- **Certaines organisations ont dû créer de nouveaux processus internes et mettre sur pied de nouveaux comités.**

Effets sur les processus internes (suite)

- **Des organisations ont déclaré que, depuis qu'elles avaient instauré des processus formels de planification, elles avaient fait l'expérience d'une prise de décisions plus éclairées :**
 - Une planification à l'échelle organisationnelle sur un horizon pluriannuel permet à l'organisation de voir venir et de composer avec les pics et les creux dans les dépenses. La réaffectation devient stratégique et non plus axée sur les occasions qui se présentent.
 - Un processus qui permet de tenir compte du coût du cycle de vie des biens au lieu d'être à la merci des pressions annuelles.
 - Des processus formalisés de planification rendent les priorités relatives et les risques explicites et visibles : les administrateurs généraux/vice-présidents principaux ont une meilleure idée des fonds investis et la visibilité des décisions d'investissement s'en trouve accrue.
- **Réponse qui revient souvent : les avantages qu'apporte une gouvernance renforcée sous l'angle de la surveillance et de la mobilisation valent les efforts déployés pour instaurer et maintenir des processus de planification des investissements.**

Expérience internationale

Royaume-Uni

- En janvier 2011, le gouvernement du Royaume-Uni a mis sur pied un organe responsable des grands projets (la Major Projects Authority (MPA)).
- Cette mesure vient officialiser le rôle du Trésor de Sa Majesté (Her Majesty's Treasury), en collaboration avec le Cabinet, qui consiste à superviser les approbations de projets et les examens d'assurance connexes.
- Pour étayer ce processus, on a mis en place un cadre intégré d'assurance, dont l'application est obligatoire et qui englobe le cycle de vie de chacun des grands projets.
- Tous les projets d'acquisition et d'approvisionnement font l'objet d'un processus d'examen comportant des points de contrôle, ce qui est fondée sur son évaluation de profil de risque.
- Des cibles ministérielles de rendement et les affectations budgétaires sont établies par un comité du Cabinet; les ministères sont habilités à lancer et à exécuter des initiatives de dépense.

Expérience internationale (suite)

Australie

- Le Cabinet a adopté un cadre des ministères responsables (Lead Agency Framework) en août 2009.
- Cinq ministères ont été désignés « organismes responsables » afin de fournir une assistance dans la préparation de présentations de projets en fonction de la complexité et de l'importance des projets.
- Le niveau de risque d'un projet est déterminé au moyen d'un outil d'évaluation comportant des points de contrôle; la surveillance du projet est personnalisée en fonction du niveau de risque mesuré.
- Les projets à risque élevé qui sont soumis à un examen avec points de contrôle sont gérés par le ministère des Finances et de la déréglementation; les projets étiquetés comme « à haut risque » doivent franchir toutes les étapes du processus d'évaluation par points de contrôle pendant toute la durée de leur cycle de vie.

Pratiques exemplaires

- **Des organisations du secteur de l'éducation ont recouru à des moyens créatifs de production de revenus (en se livrant de façon proactive à la vente et à l'achat de biens immobiliers pour générer des fonds permettant de répondre à des besoins futurs) et d'affectation de ressources (financement calculé selon le total des frais de scolarité moins les frais de services organisationnels).**
- **Le processus de budgétisation des programmes et d'analyse différentielle qui est utilisé dans les soins de santé pour établir les priorités et faire des recommandations de réaffectation pourrait être adapté à d'autres secteurs.**
- **Un agent principal de gestion des risques fait partie du comité de gestion des ressources et des investissements, ce qui permet de tenir compte du risque associé au plan d'investissement aux plus hauts niveaux de l'organisation.**
- **L'évaluation de la réalisation des avantages, qui fait partie du processus d'évaluation des projets avec points de contrôle, exige des investissements pour cerner, documenter et mesurer les avantages à terme pour l'organisation.**
- **Les ministères fédéraux ont recours à une approche et à un ensemble d'outils (comme l'ECRP) qui leur permet d'évaluer la complexité d'un projet et ses risques.**

Conclusion

- Il semble qu'il existe une approche commune pour s'assurer que ceux qui prennent les décisions d'investissement disposent de données exactes et se fondent sur des priorités pertinentes concernant la situation de l'organisation et les risques encourus, de sorte qu'il soit possible de prendre des décisions financières judicieuses qui cadrent avec les objectifs stratégiques de l'organisation.
- Il ressort des commentaires des répondants que les processus formels de planification font davantage l'objet d'une intégration horizontale et sont plus transparents.
- L'approche de l'administration fédérale semble concorder avec celles des autres organisations étudiées.

Coordonnées des personnes-ressources

Greg Kenney (greg.kenney@tbs-sct.gc.ca, 613-957-2509)

Directeur principal

Division de la politique sur les investissements et la gestion de projets

Secteur des services acquis et des actifs

Bureau du contrôleur général

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Catherine Ella (cella@tiree.ca, 613-219-1417)

Vice-présidente

Services consultatifs en immobilier

Tiree Facility Solutions

www.tiree.ca