



CADRE DE GOUVERNANCE
DES PROJETS ET DES PROGRAMMES
DE GESTION D'ACTIFS MUNICIPAUX

AVRIL 2010



Montréal 

Le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux vise à doter les intervenants municipaux et paramunicipaux d'un outil de premier plan, qui intègre les meilleures pratiques de gestion de cette discipline.

Les fondements du *Cadre de gouvernance* reposent sur :

- un leadership bien identifié pour chaque projet et programme;
- un processus de prise de décision établi;
- un cheminement par points de passage pour lesquels une approbation des instances décisionnelles est requise;
- un engagement simultané de tous les experts municipaux touchés par les différents projets et programmes.

Mot du maire

Dès septembre 2009, notre administration a clairement manifesté sa volonté de revoir les processus de gestion et de remettre en question les façons de faire dans un constant souci de rigueur, de transparence et d'efficacité.

Montréal est à un tournant important de son développement. En plus des sommes imposantes investies dans les programmes d'infrastructures routières et d'eau, nous poursuivons, en collaboration avec nos partenaires, la réalisation de quatre grands chantiers : le Quartier des spectacles, le Havre de Montréal, Montréal Technopole et le Quartier de la vie.

Notre action en matière de soutien au développement économique ne doit pas se limiter aux seuls investissements dans les projets et les programmes. Il y a plus. C'est pourquoi nous avons mis en place un audacieux *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* afin de s'assurer que nos projets et nos programmes soient réalisés dans les meilleures conditions possibles. Pour le meilleur intérêt de nos citoyens. Pour le meilleur intérêt de la Ville.

Il est maintenant indispensable que tous - élus et employés municipaux - s'approprient rapidement ce nouveau cadre de gouvernance. Montréal y gagnera.

Gérald Tremblay
Maire de Montréal

Mot du Directeur général

Le Rapport du vérificateur général sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition de compteurs d'eau dans les ICI, déposé en septembre 2009, commandait des actions afin de revoir certains processus de gestion au sein de la Ville. La Direction générale s'est rapidement mise à la tâche pour redresser la situation.

Plusieurs constats ont été établis, dont l'absence d'un cadre rigoureux et uniforme pour la gestion de projets et de programmes. Cependant, plusieurs unités administratives avaient déjà mis au point des approches, souvent similaires, en la matière. Nous nous en sommes inspirés, ainsi que des meilleures pratiques, pour élaborer le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*.

Ce cadre de gouvernance aura des retombées et des bénéfices multiples pour la Ville en matière de contrôle, de clarification du processus de prise de décision et d'établissement des priorités, de collégialité, de partage d'information, d'intégrité et de cohérence.

La Direction générale aura un rôle majeur à jouer dans l'implantation du cadre de gouvernance, mais également dans son suivi et sa mise à jour. Changer des habitudes de gestion dans une organisation de la taille de la Ville de Montréal demande patience et détermination. Et je suis confiant que nous réussirons. C'est d'ailleurs pour faciliter l'application du nouveau cadre de gouvernance qu'un guide détaillé a été conçu. Nous vous invitons à le consulter pour mieux comprendre les responsabilités de chacun et les règles de fonctionnement communes.

Je tiens à remercier les employés pour leur précieuse collaboration dans la mise en œuvre de ces nouvelles méthodes de travail, découlant du *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*.

Louis Roquet
Directeur général

Objectifs du cadre de gouvernance

Le *Cadre de gouvernance* vise à harmoniser au sein des différentes unités de la Ville les pratiques entourant la réalisation de projets et la mise en place de programmes, en conformité avec les politiques et les orientations municipales.

Basé sur des standards internationaux élevés, il a pour objectifs :

- de clarifier le processus de prise de décision et d'établissement des priorités;
- d'accroître le contrôle de la Ville sur les décisions stratégiques concernant les projets et les programmes;
- d'assurer un niveau de collégialité suffisant pour que les décisions soient prises dans le meilleur intérêt de la Ville et des citoyens;
- d'assurer un partage d'information pour permettre le suivi commun des projets et des programmes;
- d'assurer l'efficacité, l'intégrité, la rigueur et la cohérence des actions municipales.

Portée du cadre de gouvernance

Le *Cadre de gouvernance* s'applique à l'ensemble de la Ville (services, arrondissements, organismes à but non lucratif et sociétés paramunicipales).

Il couvre :

- les projets d'envergure;
- les programmes de gestion d'actifs municipaux.

Le *Cadre de gouvernance* ne couvre pas les autres types de programmes, lesquels feront l'objet d'un cadre distinct.

Définition des projets et programmes

Les projets d'envergure comprennent :

- les grands projets de développement urbain;
- les projets de gestion d'actifs municipaux qui représentent une valeur estimative pour la Ville de 10 M\$ ou plus en investissements ou qui sont complexes ou dont la réalisation comporte des risques élevés;
- tout autre projet identifié par l'administration.

Les programmes de gestion d'actifs municipaux couvrent les domaines :

- de l'eau;
- de la voirie;
- des milieux de vie (parcs, écoterritoires, équipements culturels et équipements sportifs);
- des immeubles;
- des services informatiques, incluant les télécommunications;
- de la sécurité publique.

Mise en application du cadre de gouvernance

Le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération approuvent le *Cadre de gouvernance* et les modifications pouvant y être apportées.

La Direction générale est responsable du développement, de l'implantation, du suivi et de la mise à jour du *Cadre de gouvernance*.

La Direction générale est également responsable de concevoir un guide détaillé pour faciliter l'application du *Cadre de gouvernance*, d'attribuer les responsabilités de mise en œuvre aux intervenants municipaux concernés et d'établir les règles de fonctionnement communes.

La Direction générale doit rendre compte annuellement au comité exécutif des progrès réalisés dans la mise en œuvre du *Cadre de gouvernance*.

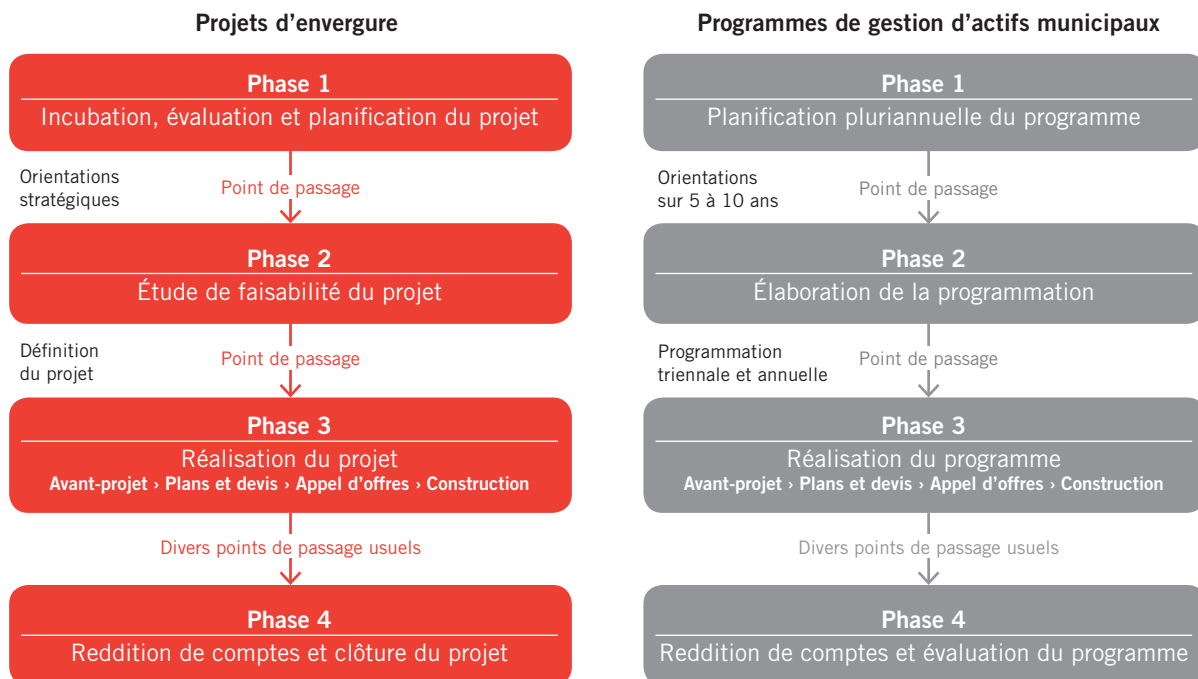
Chaque service responsable d'un projet ou programme adopte et fait approuver par le comité exécutif un processus détaillé de gestion, qui définit les points de passage et qui identifie les produits livrables et les décisions attendues des instances décisionnelles.

Phasage général des projets et des programmes

Les schémas ci-dessous illustrent sommairement les principales phases de réalisation des projets d'envergure et des programmes de gestion d'actifs municipaux. On y retrouve également les points de passage qui requièrent une prise de décision. Les principaux produits livrables au terme de chaque phase sont aussi indiqués.

Un dossier d'affaires est préparé ou mis à jour en vue de chaque point de passage.

À la fin de la phase 2, ce dossier d'affaires détermine les principaux paramètres sur la base desquels la réalisation et la reddition de comptes sont effectuées. Toute modification importante par rapport à ce dossier d'affaires doit faire l'objet d'un nouveau point de passage.



Gouvernance des projets et programmes

La direction générale dirige un exercice de planification stratégique des projets et des programmes. Le plan stratégique est autorisé par les instances politiques concernées.

Le Service des finances encadre et coordonne un processus de gestion des investissements et de planification financière à moyen et long terme. Chaque projet ou programme est inscrit à un portefeuille global.

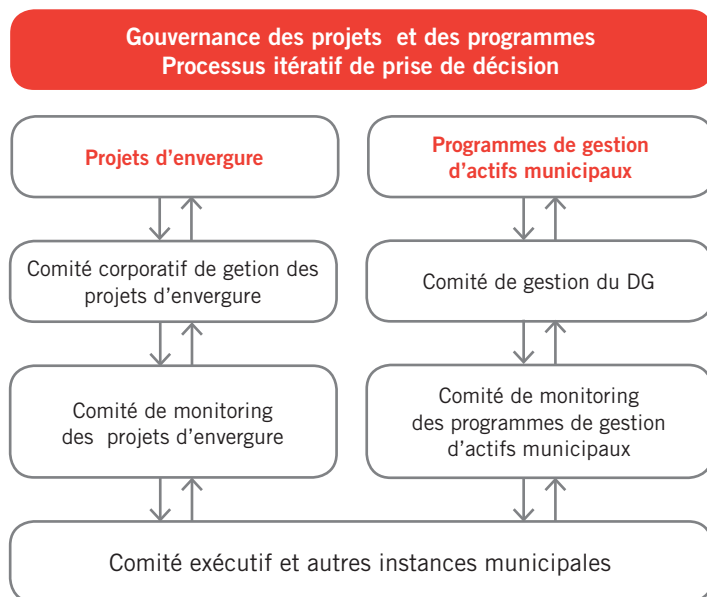
Les services municipaux et les arrondissements sont responsables de la gestion, du développement, de la réalisation, du suivi et de la reddition de comptes des projets et programmes pour lesquels ils ont été mandatés.

La Direction générale coordonne la réalisation des projets et la mise en place des programmes en assurant un suivi stratégique et périodique, avec la contribution des comités de gestion et de direction et en lien avec les orientations des comités de monitoring.

Le Comité corporatif de gestion des projets d'envergure, formé de représentants administratifs de la haute direction, s'assure de l'intégration et de la coordination des expertises municipales ainsi que de l'identification des orientations et des scénarios de réalisation du projet, à chaque point de passage et aux étapes critiques intermédiaires. Il assure l'interface avec le Comité de monitoring des projets d'envergure (CMPE) et le comité exécutif.

Le CMPE est l'instance où sont discutés les enjeux liés aux projets et les orientations stratégiques à privilégier à leur égard, à chaque point de passage et aux étapes critiques intermédiaires. Composé de membres du comité exécutif désignés par le maire et de représentants de la haute direction, il assure le monitoring des projets et formule des recommandations, avant l'approbation des projets par les différentes instances décisionnelles.

Sur le plan des programmes, ce sont respectivement le Comité de gestion du directeur général et le Comité de monitoring des programmes de gestion d'actifs municipaux qui jouent ces rôles. Des comités de monitoring distincts peuvent être également mis en place pour certains programmes d'actifs.



Leadership et organisation

a) Les chefs de projets ou de programmes

Un employé de la Ville est désigné pour agir à titre de chef de projets ou de programmes. Celui-ci veille à constituer une équipe matricielle composée des experts nécessaires à la réalisation du projet ou à la mise en place du programme.

Lorsque la Ville confie le pilotage d'un projet à un autre organisme, elle désigne tout de même un chargé de projet, parmi ses employés, pour accompagner l'organisme et, ainsi, veiller au respect du *Cadre de gouvernance*.

Le chef de projets ou de programmes est responsable de toutes les phases de leur réalisation. Il agit comme interlocuteur principal de la Ville, tant à l'interne qu'à l'externe, et est imputable de la gestion du projet ou du programme dans le respect des engagements convenus et des règles ainsi que dans le respect des politiques de la Ville.

De plus, il coordonne la préparation des dossiers décisionnels et fait état de l'ensemble des interventions réalisées par les experts associés au projet ou au programme, incluant les avis favorables et défavorables complets et explicites.

Pour leur part, les cadres qui dirigent les chefs de projets et de programmes offrent un encadrement et un soutien adéquats et interviennent notamment pour dénouer les enjeux corporatifs.

b) Les équipes multidisciplinaires

Des équipes multidisciplinaires regroupant toutes les expertises municipales et provenant des différents services municipaux et des arrondissements sont mises en place pour assurer la réalisation efficace de chaque projet et programme. Ces différentes expertises municipales assument pleinement leur leadership et leur responsabilité dans leur domaine.

c) Les bureaux de gestion de projets : les bureaux sectoriels et le bureau principal

Distincts des unités des chefs de projets ou de programmes, des bureaux sectoriels sont mis en place au sein de l'organisation.

Ces bureaux ont pour fonctions, en collaboration avec les chefs de projets ou de programmes et les services municipaux:

- de concevoir, d'harmoniser, de diffuser et de soutenir les systèmes et procédures de gestion de projets et de programmes;
- de soutenir la coordination des portefeuilles de projets ou de programmes les concernant;
- d'assurer le suivi aux points de passage des projets et des programmes qui les concernent, notamment quant au respect du *Cadre de gouvernance*, aux estimations de coûts, à l'évaluation financière, aux addenda, aux produits livrables, aux critères d'évaluation des projets et à la gestion de l'information;
- d'intervenir aux sommaires décisionnels dans leur domaine d'expertise.

Le bureau principal, lequel relève de la Direction du développement économique et urbain, joue un rôle fonctionnel auprès des bureaux sectoriels afin d'assurer la cohésion de leurs activités et un rôle de soutien auprès des comités de gouvernance des projets et des programmes.

Ses principales responsabilités consistent, notamment, à :

- veiller à l'harmonisation des processus et à la mise en oeuvre du *Cadre de gouvernance*;
- valider la conformité des projets et des programmes avec le *Cadre de gouvernance* à chaque point de passage;
- consolider l'inventaire des grands projets et des programmes et en soutenir l'analyse stratégique;
- offrir un soutien et une assistance professionnelle en matière de gestion de projets.

Ce bureau principal assume également le rôle de bureau sectoriel pour le développement des grands projets urbains, son domaine d'intervention. Il soutient les équipes de projets urbains en matière de gouvernance, de processus, de systèmes et de méthodes.

d) Le pilotage sectoriel des projets et des programmes

Sur le plan de la coordination sectorielle, des comités de pilotage peuvent être mis en place pour valider les orientations des projets et des programmes ainsi que la composition de leur portefeuille. Ces comités sont constitués de façon à préserver un niveau de collégialité suffisant pour garantir l'efficacité, l'intégrité et la rigueur de leurs orientations.

Règles de fonctionnement du cadre de gouvernance

Les règles de fonctionnement du *Cadre de gouvernance* sont constituées de sept composantes principales, à savoir :

a) Dossier d'affaires aux points de passage :

En vue des points de passage, les unités responsables des projets et des programmes doivent préparer ou mettre à jour un dossier d'affaires, qui comprend notamment :

- une description du projet ou du programme;
- les produits livrables;
- les scénarios de réalisation envisagés et le scénario retenu, incluant le modèle de gouvernance pour la suite;
- une analyse du projet ou du programme quant au respect des orientations stratégiques de la Ville;
- une analyse de la conformité du projet ou du programme avec les politiques municipales;
- une analyse des risques et des opportunités;
- le budget du projet et l'estimation des coûts;
- les prévisions de revenus et de bénéfices du projet;
- un calendrier de réalisation;
- une planification budgétaire illustrant le flux monétaire pour toute la durée du projet ou du programme ainsi que les besoins en termes d'investissement et de budget de fonctionnement, pendant les études préalables et la réalisation du projet ou du programme de même que pour l'entretien récurrent de l'actif, après la réalisation;
- une analyse de rentabilité financière;
- une analyse des retombées économiques;
- les sources de financement potentielles;
- l'analyse des écarts par rapport au dossier d'affaires de base.

b) Estimations de coûts

Les estimations préliminaires de coûts et de bénéfices sont préparées par les équipes multidisciplinaires et intégrées par le chef de projets ou de programmes. Ces estimations sont ensuite revues de façon indépendante par le bureau sectoriel concerné.

Par ailleurs, au cours du processus d'appel d'offres, et ce, pour tous les projets de travaux publics et pour les projets complexes ou comportant des risques élevés, des estimations de contrôle sont effectuées par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées de coûts, afin de valider les prix des soumissionnaires.

c) Aspects financiers

Tous les projets et les programmes sont appuyés par des plans triennaux d'immobilisation et par des budgets de fonctionnement. Les projets touchant le développement urbain peuvent également être financés par le fonds d'investissement mis en place à cet effet.

La gouvernance du processus financier est sous la responsabilité du Service des finances, qui a pour mandat, avec les différents services responsables de projets ou programmes, de:

- donner les orientations et d'établir le processus de sélection, de suivi et de reddition de comptes régissant les sources de financement des projets et des programmes;
- valider les modèles d'analyse financière;
- proposer les stratégies d'optimisation liées au financement des projets et des programmes et à leur incidence budgétaire;
- mettre en place les systèmes de suivi financier, notamment pour les retombées financières, les revenus et la rentabilité du fonds d'investissement;
- formuler les recommandations aux autorités quant à la pertinence, à l'opportunité et aux impacts des projets et des programmes.

L'analyse de la rentabilité des projets de développement urbain relève du bureau de gestion de projets principal.

d) Aspects concertation, affaires publiques et communications

Le chef de projets ou de programmes, en collaboration avec son équipe multidisciplinaire et les experts concernés, doit favoriser un climat d'acceptabilité sociale et arrimer les projets ou programmes à l'image de marque et à la stratégie globale de communication de la Ville. Il voit à réunir les conditions favorables à l'adoption des modifications réglementaires et à obtenir les approbations requises pour la réalisation des projets et des programmes.

Il voit aussi à l'élaboration et à la mise en place d'une stratégie de concertation et d'affaires publiques visant à cerner les attentes des parties prenantes et à adapter le contenu des projets et des programmes pour garantir l'adhésion des acteurs de la société civile. Il doit favoriser la circulation de l'information, veiller à la cohérence des messages et valider rapidement les prises de position en marge des interventions publiques.

Il voit également à la mise en œuvre d'une stratégie globale de communication visant le positionnement et la notoriété des projets ou des programmes, et ce, tout au long de leur évolution. De plus, il propose également un plan de communication qui respecte les stratégies de concertation et de communication, notamment envers les partenaires gouvernementaux et sur les chantiers.

e) Stratégies et règles d'approvisionnement

En ce qui concerne les approvisionnements, le principe directeur est de veiller à ce que la Ville obtienne les meilleures conditions et le meilleur rapport qualité-prix.

La Direction de l'approvisionnement est impliquée dans la planification des acquisitions de biens et services et dans le processus de gestion contractuelle. Par ailleurs, les services municipaux responsables du processus d'acquisition et de l'exécution de contrats de construction ou de travaux d'infrastructures établissent leur stratégie d'approvisionnement et se chargent de la gestion contractuelle.

Les équipes de projets et de programmes doivent nécessairement respecter la politique d'approvisionnement, les lois et les directives d'appel d'offres et d'octroi de contrats de la Ville.

f) Réalisation et gestion de contrats

Une gestion rigoureuse des mandats internes, des contrats externes et des diverses modifications au cours des travaux est maintenue pour chacune des phases de réalisation des projets et des programmes.

Les règles de fonctionnement couvrent, sans s'y limiter :

- les ententes préalables concernant les travaux à réaliser, convenues entre le chef de projets ou de programme et les directions municipales qui contribuent au projet;
- le partage des responsabilités;
- la gestion et le suivi des modifications;
- l'élaboration de chartes d'autorité d'approbation financière;
- la vérification des travaux réalisés et des coûts réels pour fins de paiement.

La Direction générale établit les règles relatives au partage des travaux entre la Ville et le secteur privé et les fait approuver par le comité exécutif.

g) Audit des systèmes de gestion

Le vérificateur interne mène un audit bisannuel sélectif sur les systèmes, méthodes et procédures de gestion de projets.

