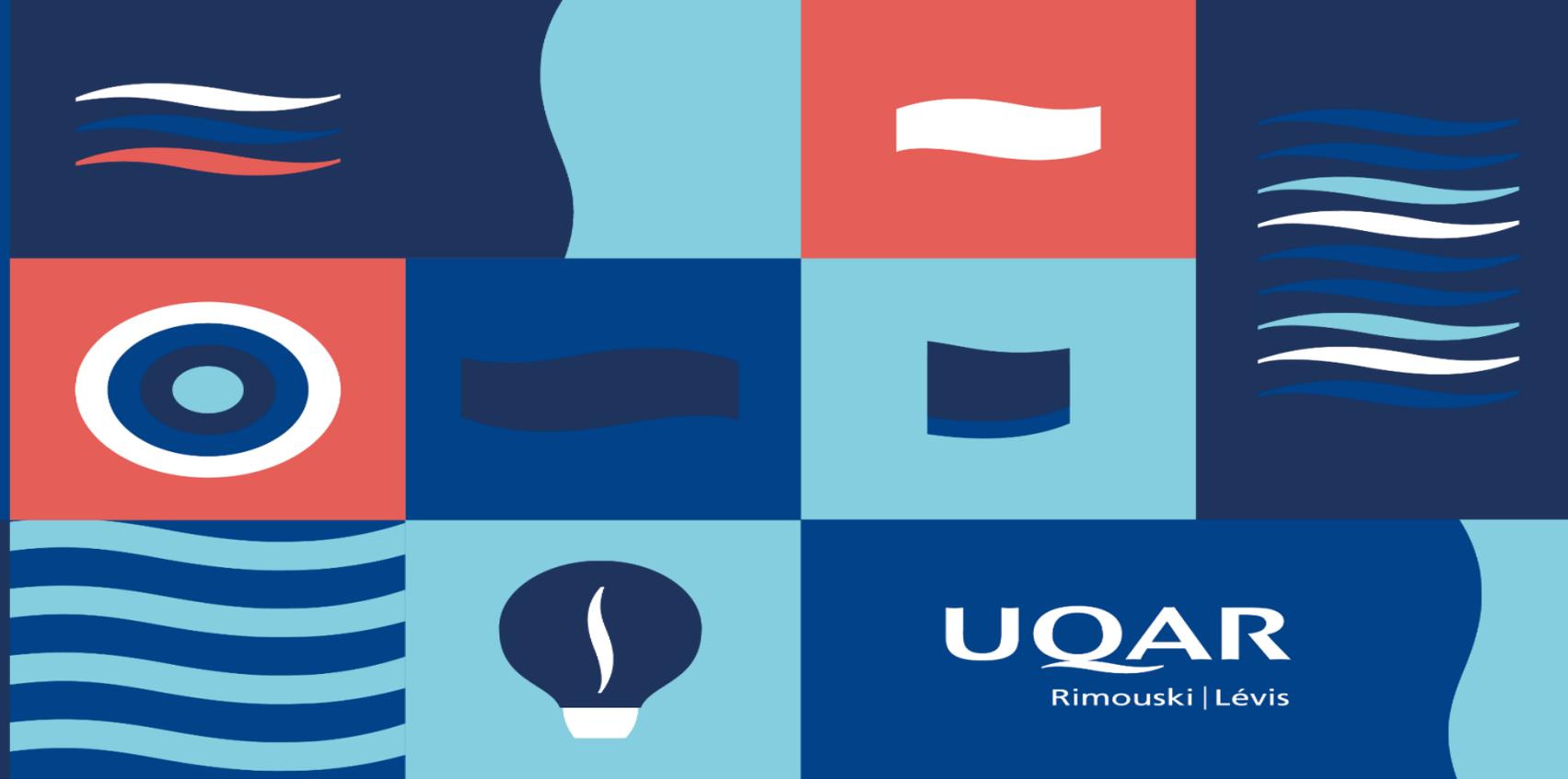


**LA GRANDE
UNIVERSITÉ
DE PETITE
TAILLE**



Gestion des risques globaux: impacts sur la gestion des projets publics

*Danger à tribord: enjeux et risques de la
Stratégie nationale de construction navale*

Olivier Choinière, PhD
Professeur en gestion de projet

GP Québec
Mercredi 7 juin 2023

Au menu aujourd'hui...

- ⚓ La Stratégie nationale de construction navale en bref
- ⚓ Les acteurs: chantiers navals et institutions fédérales
- ⚓ Méthodologie et cadre d'analyse
- ⚓ Structure de gouvernance et de gestion du risque
- ⚓ La gestion des risques du portefeuille et ses projets
- ⚓ Enjeux et risques globaux
- ⚓ Audit de la Vérificatrice générale du Canada (2021)
- ⚓ Constats initiaux

* Cette recherche est financée par le Fonds institutionnel de recherche (UQAR/CRSH) et soutenue par le travail des auxiliaires de recherche Anaëlle Douziech-Brisorgueil et Thomas Le Flour-Panier



LA GESTION DES RISQUES GLOBAUX:
impacts sur les projets
et les portefeuilles de projets

7 JUIN 2023, de 9h à 12h par TEAMS

GPO Québec
La communauté de pratique
en gestion de projets publics
gp-quebec.ca

The banner features a background image of people in a meeting, overlaid with various icons representing risk, crisis, and project management. The text is in white and orange, with the GPO logo in blue and orange.

La Stratégie nationale de construction navale (SNCN) en bref

3 objectifs principaux

- Renouveler les flottes de navires de combat et non destinés au combat
- Développer l'industrie maritime canadienne de manière durable en réduisant la fluctuation des cycles d'expansion et de rationalisation des chantiers navals
- Assurer des retombées pour les entreprises canadiennes

(Services publics et Approvisionnement Canada, 2022)

Stratégie lancée en 2010 et dotée d'un budget initial de 35 G\$

- Des projets et investissements s'étalant sur plus de 50 ans
- Budget présentement estimé à plus de 90 G\$
 - Pourrait dépasser les 300G\$ seulement pour les Navires de combat de surface canadiens

(Directeur parlementaire du Budget, 2022)

La Stratégie nationale de construction navale en bref

Les programmes du portefeuille

82 G\$

47* Grands navires (déplacement > 1000 tonnes): navires de combat pour la Marine royale canadienne et navires non destinés au combat pour la Garde côtière canadienne

292 M\$

41* Petits navires (déplacement < 1000 tonnes): navires de recherche et sauvetage, de sciences et de soutien opérationnel pour les Forces armées canadiennes, la Garde côtière canadienne et la Gendarmerie royale du Canada

13 G\$

Réparation, radoub et entretien des navires existants et ceux en construction

(Services publics et Approvisionnement Canada, 2022)

Les acteurs: les chantiers navals

Chantiers navals	Utilisateurs finaux	
	Marine royale canadienne	Garde côtière canadienne
 Irving Shipbuilding, Inc.	⚓ 6 navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique ⚓ 15 navires de combat	⚓ 2 navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique
	⚓ 2 navires de soutien interarmées	⚓ 3 navires hauturiers de science halieutique ⚓ 1 navire hauturier de science océanographique ⚓ 1 brise-glace polaire ⚓ Jusqu'à 16 navires polyvalents
		⚓ 1 brise-glace polaire ⚓ 6 brise-glaces de programme

(Services publics et Approvisionnement Canada, 2022)

Les acteurs: les institutions fédérales

MDN

National Defence / Défense nationale



FAC

MRC

MPO

Pêches et Océans Canada / Fisheries and Oceans Canada



GCC

ISDE

Innovation, Science and Economic Development Canada / Innovation, Sciences et Développement économique Canada

SCT

Treasury Board of Canada Secretariat / Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

SPAC

Public Services and Procurement Canada / Services publics et Approvisionnement Canada

Méthodologie

1^e itération d'une étude longitudinale (2022-23)

- Revue de la littérature
 - Un sujet étonnamment peu analysé. Des études à propos des politiques et processus d'acquisition (Sloan, 2014; Nossal, 2016; Migone et al., 2022) et politiques en matière de défense (Lajeunesse, 2021)
- Documents administratifs
 - Rapports du Bureau de la Vérificatrice générale (BVG), du Directeur parlementaire du budget (DPB), rapports annuels des parties prenantes, etc.
- Neuf (9) demandes d'accès à l'information
 - Cinq (5) reçues jusqu'à présent pour un total de 2650 pages, dont plusieurs relativement peu caviardées

2^e itération (2023-24)

- Entretiens semi-dirigés
- 2^e vague de demandes d'accès à l'information



Cadre d'analyse - Quelques définitions conceptuelles

Concept	Définition
Portefeuille	« Projets, programmes, sous-portefeuilles et opérations gérés conjointement afin d'atteindre les objectifs stratégiques de l'organisation » (PMI, 2016) La SNCN constitue le portefeuille de cette initiative
Programme	La gestion de programme vise à identifier, coordonner et superviser un ensemble de projets afin d'obtenir des résultats et des bénéfices qui seraient difficile à atteindre sans ce regroupement (PMI, 2016) Six (6) programmes composent le portefeuille (selon les axes grands/petits navires/radoub et combat/non-destinés au combat)
Projet	« Processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, incluant les contraintes de délais, de coûts et de ressources » (AFITEP, 2010: 211) Chaque type de navire (ex.: NPEA, NCC, NSI) constitue un projet en soi
Risque (3P)	« Événement incertain qui, s'il se produit, aura un effet négatif sur un ou plusieurs objectifs » (PMI, 2019: 7)
Risque global	« Événement qui, s'il se produit, aurait un impact négatif sur une proportion significative du PIB mondial, de la population ou des ressources naturelles » (WEF, 2023)
Enjeux	« Facteurs extérieurs à l'organisme susceptibles d'influer sur l'aptitude de celle-ci à obtenir des performances durables, tels que [...] les facteurs sociaux, économiques, politiques et culturel, les innovations et l'évolution de la technologie, le milieu naturel. » (ISO 9004-2018)

Cadre d'analyse - Gestion de mégaprojets

Problématiques récurrentes des mégaprojets selon Flyvbjerg & Garnder (2023)

- *"Over budget, over time, under benefit"* : 0,5% des projets respectent la triple contrainte, 8.5% sont livrés dans les temps et le budget et 47,9% à l'intérieur du budget (méta-analyse de plus de 16,000 mégaprojets de > \$1 milliard)
- Quelques risques et enjeux récurrents selon les auteurs

Agir avant de penser	Raison d'être, objectifs, risques, enjeux et alternatives ne sont pas soigneusement examinés.
Cycles de rupture et réparation	Projets se heurtent à des problèmes qui ont été ignorés ou qui n'ont pas été sérieusement analysés et traités lors de la planification
Sous-utilisation des leçons apprises	L'expérience, sous la forme de résultats antérieurs de projets similaires, est souvent négligée
Escalade des engagements	Dépendance au sentier: la volonté de ne pas perdre les investissements initiaux justifient les dépenses excédentaires
Optimisme excessif	Conduit à des prévisions irréalistes, à des objectifs mal définis, à l'absence de scénarios alternatifs, à des problèmes non identifiés et non traités, et à l'absence de mesures d'atténuation pour faire face aux inévitables surprises

- Un plaidoyer pour la planification active: *"projects don't go wrong, they start wrong"*
- Expérience et experimentation au centre de la démarche: *"think slow, act fast"*

Structures de gouvernance et de gestion des risques

Les structures de gouvernance du risque par portefeuille

- Des comités séniors de gestion des risques (ex.: Comité supérieur de révision et Comité consultatif supérieur de projet) composé de hauts fonctionnaires provenant des ministères participants
- De nombreux autres comités de gouvernance se côtoient: Comité de révision annuel du Commandant de la RCN, Comité consultatif supérieur des grands projets de l'État (SPAC); Forum sur la gouvernance de l'introduction de capacités navales, etc.
- Le Secrétariat de la SNCN à SPAC
- Des bureaux de gestion de projet ministériels à MDN et SPAC

Les structures de gestion du risque par projet

- Les gestionnaires de projet possèdent un rôle central dans la gestion du risque, approuvant la majorité des activités et informant les structures de gouvernance
- Chaque projet (NPEA, NCC, NSI) possède sa propre structure de gestion des risques
 - Ces comités regroupent les membres de MDN, avec des observateurs des parties prenantes
 - Huit (8) rencontres statutaires par an (des rencontres ad hoc peuvent également être planifiées au besoin)
 - Ces comités soutiennent les structures de gouvernance
- Les chantiers doivent mettre sur pied leur propre processus de gestion des risques et informer le gouvernement si des écarts sont observés

(AI-2022-00228; AI-2022-00114)

La gestion des risques du portefeuille SNCN

Échantillon de risques de la SNCN géré au niveau du portefeuille		
Risques	Mesures d'atténuation	Sources
Nouveauté des navires	<ul style="list-style-type: none"> Prendre en compte la courbe d'apprentissage dans l'établissement des calendriers initiaux 	<i>Rapport annuel SNCN 2021</i>
Capacité en ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration d'une stratégie de ressources humaines (recrutement, perfectionnement et sentiment d'appartenance) 	<i>Rapport annuel SNCN 2020</i>
Analyse et prise de décision en temps opportun	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les outils de gestion des risques, intégration accrue des chantiers et augmentation des ressources spécialisées Création d'une structure et comités de gouvernance 	
Respect du calendrier	<ul style="list-style-type: none"> Calendriers intégrés des projets Gestion de la valeur acquise 	
Communications	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'équipes de projet mixtes Augmentation de la transparence concernant les risques et les défis 	<i>Rapport annuel SNCN 2019</i>
Ralentissement de production	<ul style="list-style-type: none"> Offrir options et flexibilité aux chantiers 	<i>Rapport annuel SNCN 2017</i>
Hiatus entre les projets	<ul style="list-style-type: none"> « MDN est conscient de ce risque et travaille avec ISI et le Secrétariat de la SNCN pour l'atténuer. » 	Accès à l'information (AI-2022-00228)
Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> Non identifiées 	Site Web NPEA

La gestion des risques du projet NPEA (volet MDN)

Les catégories de risques - NPEA/MDN

#	Catégories	Niveau	Mesures d'atténuation ( : nombre de mesures)	Situation actuelle
1	Échéanciers	Élevé	 <ul style="list-style-type: none"> Réduction de la durée de la phase de conception et de production d'ingénierie 	Livraison du <i>Harry DeWolf</i> avec 26 mois de retard
2	Coûts (navires)	Significatif	 <ul style="list-style-type: none"> Recherche de financement supplémentaire 	De 3,5G\$ (2015) à 4,98G\$ (2022)
3	Coûts (infrastructure)	Significatif	 <ul style="list-style-type: none"> Maintenir de bonnes communications avec le SMA infrastructure et environnement 	Augmentation de 30M\$ des coûts pour la base de Nanisivik*
4	Contrat de soutien	Significatif	 <ul style="list-style-type: none"> Définir clairement les rôles et les responsabilités des deux entités pendant la transition entre la mise en œuvre du projet et le soutien subséquent 	Contrat octroyé à Thales (5,2G\$)
5	Passifs éventuels	Significatif	 <ul style="list-style-type: none"> Négocier une plus longue période que celle prévue 	N.A
6	Ressources en gestion de projet	Significatif	 <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre agressivement toutes les options de dotation disponibles pour combler les postes militaires et civils 	N.A.
7	Autres ressources	Élevé	 <ul style="list-style-type: none"> Recherche de personnel auprès d'autres projets 	Pénurie de personnel sur les chantiers
8	Intérêt public et sensibilité	Moyen	 <ul style="list-style-type: none"> SPAC continuera de surveiller les risques liés à l'approvisionnement 	Couverture surtout négative, mais anecdotique

Les enjeux et risques globaux

Des enjeux et risques globaux bien présents, mais peu analysés dans les documents administratifs*

- Missions
 - Des navires conçus il y a quelques années, des livraisons jusqu'en 2040
- Ressources
 - Inflation (transitoire ou persistante?)
 - Chaînes d'approvisionnement perturbées
- Environnement
 - Arctique plus accessible à cause du réchauffement climatique
 - Réglementations environnementales
- Géopolitique
 - Des menaces tangibles: Russie, Chine, etc.
- Cybersécurité
 - Une « incybersécurité » grandissante

* Plusieurs sections des documents obtenus en vertu de la LAI sont caviardés, ce qui nous empêche de porter un jugement définitif sur la question

Audit de la Vérificatrice générale du Canada (2021)

Mandat de l'audit

- Déterminer si les flottes de grands navires de la MRC et de la GCC sont renouvelées en temps opportun
- Accent sur la gestion des risques liés aux échéanciers: des retards importants peuvent mener à la mise au rancard de certains navires avant que les nouveaux soient prêts
- Période: 1^e janvier 2018 au 30 janvier 2020

Constat 1

Faiblesses dans la gestion des échéanciers

- Un « optimiste excessif » considérant la nouveauté et la portée inégalée du portefeuille
- calendriers de travail peu fiables
- Les dates de livraison sans cesse repoussées

Recommandation 1

- Calendriers complets
- Meilleur suivi des progrès réalisés pour « prendre des décisions éclairées et en temps opportuns »

Constat 2

Outils de gestion des risques « peu performants »

- Suite Office pour gérer les risques (efforts et erreurs)
- Analyse insuffisante des risques majeurs (respect des échéanciers)
- Mesures d'atténuation insuffisamment documentées (aucune mesure précise)

Recommandation 2

- Amélioration des outils de gestion du risque

Constats initiaux

- Des risques de projet qui semblent peu influencer la gouvernance et sa prise de décision
 - Une pluralité de structures de gouvernance et de gestion
 - Des risques globaux peu considérés (à la lumière des données obtenues en vertu de la LAI)
 - Des mesures d'atténuation davantage administrative que stratégique, peu détaillée et sans réel plan de mise en œuvre
 - Des comités dont les membres sont non-décisionnels et parfois absents
 - Des acteurs clés ne divulguent pas leurs risques (problématiques d'imputabilité et de reddition de compte)
- Retour sur les problématiques identifiées par Flyvbjerg et Gardner (2023)

Triple contrainte	Les projets de navires de combat ne seront pas livrés à temps et dans les budgets impartis
Agir avant de penser	Des périodes successives de « hâte et attente »
Cycles de rupture et réparation	D'importants problèmes vécus par les NPEA après seulement deux ans d'utilisation et une garantie périmée du fournisseur
Sous-utilisation des leçons apprises	Un important historique de projets difficiles sous-exploité (Nossal, 2016)
Escalade des engagements	Des engagement supplémentaires avant l'exploitation des premiers navires NPEA
Optimisme excessif	Un des principaux constats de la Vérificatrice générale du Canada



Merci pour votre attention!
Place maintenant aux questions

LA GESTION DES RISQUES GLOBAUX:
impacts sur les projets
et les portefeuilles de projets

7 JUIN 2023, de 9h à 12h par TEAMS

GPO Québec
La communauté de pratique
en gestion de projets publics
gp-quebec.ca

The graphic features a background of a globe and various icons representing risk, such as a dollar sign, a padlock, a calendar, and a warning sign. The text is overlaid on a semi-transparent blue and orange background.