

2006RP-13

# La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

**Le Bureau des grandes infrastructures publiques**

*Roger Miller, Joanne Castonguay, Féthi Chebil, Louise Roy*

---

## 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, Féthi Chebil, Louise Roy. 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

## Le Bureau des grandes infrastructures publiques

*Roger Miller<sup>\*</sup>, Joanne Castonguay<sup>†</sup>, Féthi Chebil<sup>‡</sup>, Louise Roy<sup>§</sup>*

### 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<sup>\*\*</sup> » 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)<sup>††</sup>.

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](mailto:joanne.castonguay@cirano.qc.ca).

‡ École Polytechnique.

§ CIRANO.

\*\* 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 l'implantation d'un Bureau des grandes infrastructures publiques, un des éléments clés du cadre de gouvernance proposé dans le document intitulé « Diagnostic et recommandations ». 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
Qu'est-ce qu'un bureau de projet?.....	1
1. LA RECOMMANDATION .....	3
Les fonctions du BGIP recommandé.....	4
2. LA COORDINATION DU PROCESSUS DE RÉVISION DE LA QUALITÉ.....	6
Les projets risqués .....	6
Le processus de révision de la qualité .....	7
Les coûts de l'évaluation .....	8
Rôle du coordonnateur du processus de révision de la qualité.....	9
3. LA GESTION DE PORTEFEUILLE .....	12
Le rôle du BGIP concernant la gestion du portefeuille .....	12
4. L'ACCUMULATION ET LE TRANSFERT DES CONNAISSANCES .....	13
L'accumulation et la diffusion des connaissances.....	14
Rôle du responsable du développement des connaissances au sein du BGIP .....	15
5. LES SERVICES-CONSEILS .....	17
BIBLIOGRAPHIE.....	19

## Introduction

---

La compétition féroce des marchés, la nécessité d'inventer continuellement de nouveaux produits, l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes informatiques originaux ont contribué à l'essor rapide de la gestion par projet. L'émergence de cette nouvelle approche a certes apporté de bons résultats, mais la précarité des équipes de projets et la volonté d'atteindre des résultats tangibles dans un laps de temps minimum et avec un budget de plus en plus restreint ont mené à une utilisation arbitraire des connaissances, des techniques et des processus en gestion de projet.

Aujourd'hui, les organisations doivent gérer un nombre grandissant de projets devant être mis en place rapidement, souvent interdépendants et faisant appel à des solutions innovatrices. Le succès des projets est devenu indispensable à la survie des entreprises. Dans un tel contexte, de plus en plus de sociétés mettent en place un bureau central afin d'assurer la coordination entre les projets et un plus grand contrôle des investissements. Les principaux objectifs de ces bureaux sont les suivants :

- ✓ améliorer la performance de la gestion de projet (moins de ratés, plus de succès) :
  - en améliorant la coordination d'exécution des projets;
  - en gérant les risques inhérents à l'exécution des projets;
- ✓ mettre sur pied une cohérence, une logique dans les façons de faire en gestion de projet;
- ✓ développer et accumuler des connaissances sur les meilleures pratiques;
- ✓ transférer les connaissances acquises au cours des expériences passées entre les équipes et être en mesure de former des équipes de projets plus compétentes et productives.

Les enjeux associés aux investissements dans le secteur public ne sont pas différents de ceux des sociétés privées. En effet, l'endettement élevé de la majorité des pays industrialisés, le vieillissement de leur population ainsi que la nécessité d'offrir un environnement concurrentiel pour assurer l'activité économique obligent les gouvernements à adopter des stratégies de maximisation de la performance de leurs actions. C'est ainsi qu'à l'instar des sociétés privées, plusieurs pays se sont dotés de bureaux de projets ou centres d'excellence afin de soutenir et faciliter le développement de projets performants.

### QU'EST-CE QU'UN BUREAU DE PROJET?

La littérature fournit différentes définitions de ce qu'est un bureau de projet, dont les suivantes :

- Un bureau de projet est un mécanisme administratif qui permet de faciliter l'adoption d'une approche systémique de la gestion de projet.

- « C'est une entité dont les employés à temps plein, fournissent un point de convergence pour l'administration, la consultation et la formation dans le domaine de la gestion de projet » (Parviz et Rad, 2001).
- Son rôle est d'améliorer la performance des projets en diminuant l'improvisation dans la réalisation de projets, en créant de nouveaux outils et en appuyant le développement de nouvelles habiletés.
- C'est une entité chargée de standardiser les procédures, politiques et outils nécessaires à la planification et à la gestion de projet dans une organisation. Elle agit en tant qu'assise formelle entre la haute direction et les gestionnaires de projet afin de s'assurer de la continuité organisationnelle à travers les expériences de gestion de projet de l'organisation.
- Son rôle est de s'assurer que tous les éléments nécessaires à la bonne gestion de projet sont réunis et que les risques associés au projet sont bien gérés.
- Le bureau de projet fournit parfois des services de ressources humaines. Son rôle est alors de soutenir l'organisation dans le recrutement des directeurs de projets et des membres de l'équipe, d'aider l'équipe dans ses négociations à l'intérieur et à l'extérieur du projet, de soutenir la gestion des conflits et d'aider à la communication et au soutien du responsable de projet dans l'exercice de son leadership.

L'implantation d'un bureau de projet est, au départ, coûteuse. Ainsi, il est important que chaque bureau de projet soit fait sur mesure afin de bien s'arrimer à l'organisation qui le réclame pour perdurer dans le temps.

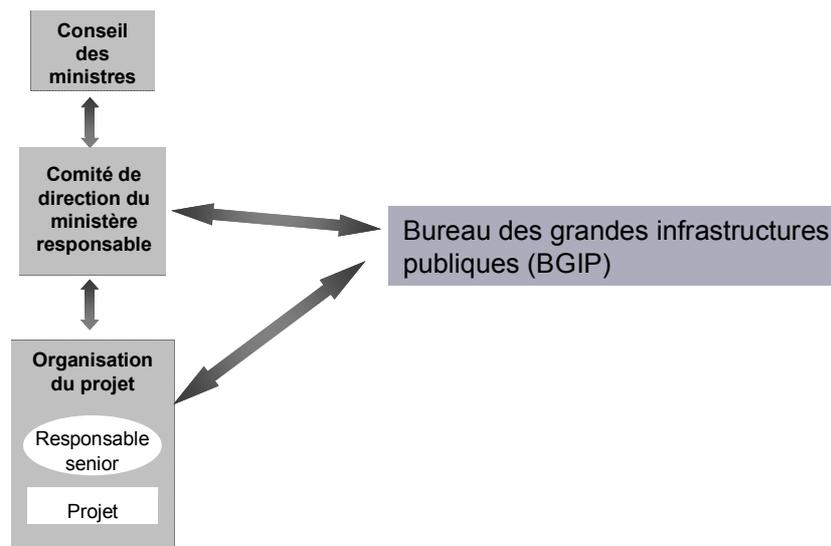
Ce document présente, de façon plus détaillée, la recommandation de l'équipe de recherche sur l'implantation d'un bureau des grandes infrastructures publiques (BGIP). Le chapitre 1 décrit le modèle de l'organisation et propose les fonctions que devrait assumer ce bureau central. Les chapitres suivants expliquent l'objet des différentes fonctions proposées et le rôle des responsables de ces services. Ils présentent les caractéristiques des modèles britannique et norvégien et recommandent les approches appropriées au contexte québécois.

## 1. La recommandation

---

De l'avis de tous les spécialistes consultés, notamment les leaders anglais et norvégiens, et d'après ce que nous avons observé<sup>3</sup>, la première étape recommandée dans l'instauration d'un cadre de gouvernance est l'implantation d'un processus à jalons d'évaluation de la qualité des projets, c'est-à-dire une approche systémique au développement de projet. Le rôle du BGIP recommandé est d'assurer la coordination de ce processus, de maximiser l'utilisation de l'information révélée par ce dernier et de fournir un encadrement stratégique aux responsables de grands projets. Le BGIP devrait être une structure d'information à la fois pour le comité de direction du ministère responsable du projet et pour le Conseil des ministres, en assurant la qualité des dossiers et en facilitant la prise de décision.

### INTERACTIONS AVEC LE BUREAU DE PROJET



Enfin, la présence du BGIP dans la structure gouvernementale n'implique pas que les ministères et organismes publics<sup>4</sup> perdent la responsabilité du projet. La maîtrise des ouvrages demeurerait au sein des ministères et organismes publics.

---

<sup>3</sup> Dans le contexte du chantier 3, soit l'étalonnage (*benchmarking*) des cadres de gouvernance des autres juridictions.

<sup>4</sup> Nous utilisons l'expression ministères et organismes publics pour désigner soit un organisme des réseaux gouvernemental, de la santé, de l'éducation, du monde municipal ou une société d'État.

## LES FONCTIONS DU BGIP RECOMMANDÉ

Le rôle stratégique du BGIP s'exécutera à travers cinq fonctions :

- ✓ coordonner le processus de révision de la qualité des concepts initiaux et détaillés (voir section 2);
- ✓ faire les arrimages nécessaires avec le gestionnaire de portefeuille gouvernemental de projets (voir section 3) dans le but de concentrer les efforts sur les projets et programmes prioritaires;
- ✓ assurer l'accumulation des connaissances sur les meilleures pratiques dans la gestion des grands projets d'infrastructure publique (GPIP), encourager leur application et coordonner leur transfert;
- ✓ soutenir le démarrage de projet au niveau stratégique de la gestion des projets;
- ✓ assurer le développement de services-conseils d'accompagnement stratégique pour conseiller les responsables de projet sur les meilleures approches, le contenu des analyses, l'organisation du projet, la clarification des rôles, etc.

Finalement, le BGIP devrait développer et mettre en œuvre un système d'évaluation de la valeur de ses services. Les objectifs d'un tel système seraient de déterminer si – et comment – le BGIP contribue à améliorer la capacité du secteur public à livrer des projets performants, ainsi que de planifier les besoins de développement des connaissances et d'ajuster ses interventions lorsque nécessaire.

### LE BUREAU DE PROJET (ÉTUDE DE CAS)

**Grande-Bretagne :** L'« Office of Government commerce » (OGC) est un bureau de projet indépendant relevant du Trésor et dont la mission est d'atteindre l'efficacité et l'efficience dans les activités commerciales du secteur public et d'améliorer le taux de succès des projets et programmes gouvernementaux. Les services offerts par l'OGC sont étendus et rendus généralement par des ressources internes à l'organisation. De plus, chaque département (ministère) a son propre centre d'excellence (bureau de projet).

**Norvège :** En Norvège, le bureau de projet est une petite direction du ministère des Finances. Il compte deux employés de haut niveau dont le rôle est essentiellement de coordonner le processus de révision de la qualité, de

### *La recommandation*

---

négoier des contrats cadres avec des évaluateurs externes et de soutenir financièrement la recherche sur les GPIIP.

**Recommandation :** Le BGIP du Québec devrait être une structure légère regroupant du personnel senior dont les compétences sont stratégiques. Leur rôle est de faire sortir l'information sur les projets publics. La présence de ce bureau dans la structure gouvernementale n'implique pas que les ministères et organismes publics perdent la responsabilité du projet. En effet, la maîtrise d'ouvrage demeure au sein desdits ministères et organismes publics.

## 2. La coordination du processus de révision de la qualité

---

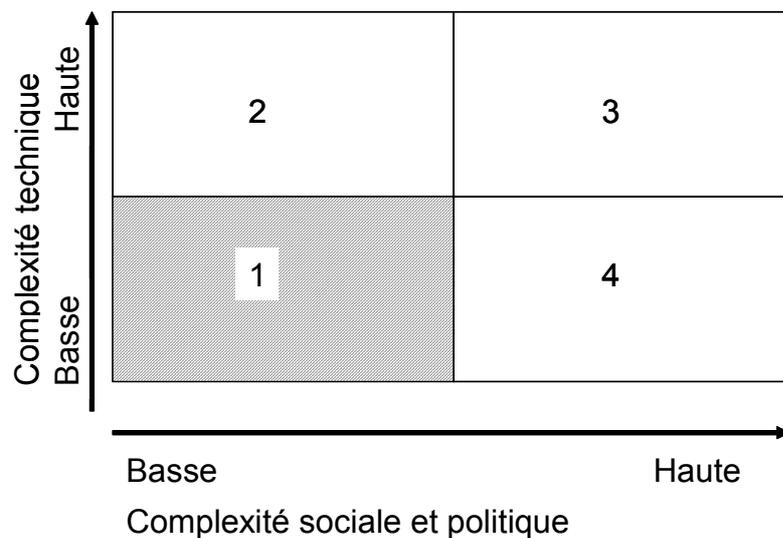
Le rôle principal du BGIP recommandé est de coordonner le processus de révision de la qualité auquel seraient soumis tous les projets d'infrastructure de bâtiment et de génie civil d'envergure, risqués et/ou complexes.

### LES PROJETS RISQUÉS

Un projet d'envergure, risqué ou complexe est défini comme suit :

- Le coût estimé du projet est de 40 millions de dollars ou plus;
- Le projet peut être d'un montant inférieur s'il est considéré comme complexe ou comportant une large part de risques. Il est classé dans l'un ou l'autre des cadrans 2, 3 et 4 du schéma 1.

### SCHEMA 1 : CATÉGORISATION DES PROJETS SELON LEUR COMPLEXITÉ



Le BGIP devrait coordonner le processus de révision de la qualité pour tous les projets d'envergure, risqués ou complexes, c'est-à-dire pour les projets dont les risques sont élevés (cadrans 2, 3 et 4). Le BGIP formerait un comité d'évaluation et coordonnerait le déroulement du processus de révision de la qualité et d'approbation gouvernementale avec l'équipe de projet. Il est recommandé que tous les projets, même ceux qui sont considérés comme étant à faibles risques, soient soumis aux mêmes exigences même s'ils ne feront pas l'objet d'une évaluation externe ou d'une approbation

gouvernementale. Toutefois, dans ces cas, ce sont les ministères et les organismes publics qui devraient assumer la responsabilité de la révision de la qualité.

## LE PROCESSUS DE RÉVISION DE LA QUALITÉ

La révision de la qualité a pour objet d'examiner le projet aux étapes critiques de son évolution afin de s'assurer que le projet puisse passer à l'étape suivante. Il s'agit en fait d'examiner dans quelle mesure l'approche adoptée est basée sur les meilleures pratiques. En effet, l'hypothèse de base est que l'adoption de techniques éprouvées en gestion des GPIP mène à une meilleure performance à tous les niveaux, incluant une idée réaliste de la distribution des coûts du projet (et non une estimation des coûts ciblés).

La révision de la qualité assure que :

- a. la définition des besoins a été complétée (les programmes fonctionnels et techniques) et les estimations sont réalistes;
- b. les options de rechange, incluant la non-option et la stratégie d'acquisition en PPP, ont été objectivement analysées;
- c. le mode d'organisation approprié a été adopté;
- d. les cibles de coûts et de délais sont réalistes;
- e. les meilleures ressources disponibles ont été allouées au projet;
- f. tous les détenteurs d'enjeux ont été identifiés et comprennent les objectifs et enjeux du projet.

### PROCESSUS DE RÉVISION DE LA QUALITÉ (ÉTUDE DE CAS)

**Grande-Bretagne :** En Grande-Bretagne, le « Gateway review » a cinq jalons : trois avant que le contrat soit octroyé, un juste avant le début de l'exploitation de l'infrastructure et un quelque temps après. Les rapports des comités de révision sont des documents non publics qui servent à appuyer les travaux de l'équipe de projet. Le processus de révision indépendante est perçu et organisé comme un exercice de collaboration générateur d'idées, plutôt que de vérification.

**Norvège :** En Norvège, le processus de révision de la qualité a deux jalons. La première évaluation a pour objet d'assurer le ministre responsable du dossier que le choix de concept a fait l'objet d'un processus démocratique, équitable et rationnel. Le rôle du comité de révision est de contrôler pour le ministre la qualité professionnelle des documents qui serviront à la prise de décision de passer à la prochaine étape.

La deuxième révision de la qualité est effectuée à la fin de la phase de planification. C'est un exercice visant essentiellement à assurer la qualité professionnelle des plans et devis détaillés et des estimations de coûts avant la prise de décision concernant l'investissement.

Les rapports du comité de révision ne sont pas publics tant que la décision gouvernementale n'est pas prise. Le rapport du jalon 2 le devient toutefois après la prise de décision et une fois que le contrat est octroyé.

**Recommandation :** L'équipe de recherche recommande l'implantation d'un processus de révision de la qualité à deux jalons. Le document intitulé « Processus de révision de la qualité » décrit plus en détail l'objet de chacune des étapes et la nature des questions qui feront l'objet d'une évaluation par le comité de révision.

## LES COÛTS DE L'ÉVALUATION

### LES COÛTS DE L'ÉVALUATION (ÉTUDE DE CAS)

**Grande-Bretagne :** Les honoraires des évaluateurs sont défrayés par le bureau de projet, qui dispose d'un budget à cet effet. Les frais associés aux analyses sont à la charge du projet (i.e. le département promoteur).

**Norvège :** Les honoraires des évaluateurs et le coût des analyses sont endossés par le projet.

**Recommandation :** Afin d'assurer qu'il n'y ait aucun compromis sur la qualité, ni sur le degré d'achèvement de l'évaluation et l'indépendance des évaluateurs, les honoraires des évaluateurs devraient être assumés par le BGIP. S'ils étaient défrayés par le projet, cela aurait pour effet potentiel de limiter davantage les budgets de planification de projet qui, selon l'analyse des projets<sup>5</sup>, sont déjà, le plus souvent, insuffisants.

---

<sup>5</sup> L'analyse des projets renvoie au chantier 4 du mandat du CIRANO, soit l'analyse de douze GPIIP réalisés au cours de la dernière décennie.

## **RÔLE DU COORDONNATEUR DU PROCESSUS DE RÉVISION DE LA QUALITÉ**

Étant donné son importance stratégique, la responsabilité de la coordination du processus de révision de la qualité devrait être assumée par le responsable du BGIP.

Son rôle serait de constituer et maintenir une banque de réviseurs experts préqualifiés pour pouvoir former rapidement un comité de révision au moment du lancement d'un projet. Les membres du comité de révision devront être objectifs et avoir l'expertise appropriée (voir document sur le processus de révision de la qualité). En plus, le coordonnateur agirait en tant que conseiller auprès des ministres et des responsables seniors des projets. Finalement, en tant que responsable du BGIP, il coordonnerait l'ensemble des services du BGIP et assurerait la communication entre la fonction de révision de la qualité et les autres services.

Le comité de révision de la qualité devrait être composé de directeurs expérimentés en acquisition et en gestion de projet en plus de comprendre au moins un spécialiste dans chacun des domaines suivants : réglementation, analyse économique (analyses coûts-bénéfices), estimation des coûts et montage financier (dans le cas d'un projet de gestion déléguée). Une partie des membres devrait être composée des mêmes individus pour les deux évaluations, alors que les autres seraient sélectionnés selon leur spécialité et selon les besoins. Ce qui importe, c'est que chacun d'entre eux ait l'expérience de terrain appropriée et non seulement une connaissance théorique des enjeux.

### **LA CONSTITUTION D'UNE BANQUE D'ÉVALUATEURS PRÉQUALIFIÉS (ÉTUDE DE CAS)**

**Grande-Bretagne :** L'« Office of Government Commerce » (OGC) a constitué une banque d'évaluateurs préqualifiés à partir de laquelle un comité de révision est formé selon les besoins. Les évaluateurs sont des consultants seniors indépendants dont la rémunération correspond aux tarifs du marché<sup>6</sup>. Pour se qualifier, ils doivent réussir non seulement une évaluation de leurs compétences, mais aussi de leur probité.

**Norvège :** En vue de développer les compétences, le BP norvégien a accordé, dans le cadre d'un concours, des contrats cadres renouvelables d'une durée de deux ans à des consortiums de firmes d'ingénieurs, d'économistes et de gestionnaires spécialisés. Au moment du lancement d'un projet, le BP a choisi le consortium qui sera chargé de l'évaluation en fonction de ses compétences et de son impartialité par rapport au projet.

Les Norvégiens ont choisi cette approche principalement parce qu'elle leur permettait de regrouper rapidement les compétences requises, ces dernières étant rares au public comme au privé<sup>7</sup>. La responsabilité de constituer l'équipe de révision repose sur le consortium plutôt que sur le BP. En plus, la durée des contrats encourage l'industrie à développer les compétences en révision de la qualité. Évidemment, les firmes ayant obtenu un contrat cadre d'évaluateurs ne peuvent réaliser des projets tant que le contrat est en vigueur. Toutefois, elles peuvent agir en tant que conseillers auprès des responsables pour la planification des projets à condition de ne pas effectuer la révision de la qualité de ce projet. Enfin, il est probable que les tarifs payés pour les honoraires des évaluateurs soient plus élevés dans ce contexte puisqu'en Norvège, les consortiums assument la responsabilité de la coordination.

**Recommandation :** L'équipe de recherche favorise le développement des compétences en évaluation de projets à l'extérieur de la fonction publique. L'octroi de contrats cadres à des consortiums de professionnels nous apparaît comme une solution plus simple du point de vue de la coordination et de la rapidité d'implantation, et donc plus approprié pour le Québec. Mais, puisque la taille de l'industrie est assez restreinte au Québec, il est possible que cette option ne soit pas envisageable. En effet, puisqu'une firme ne peut à la fois être évaluateur et participer à la réalisation de projets, il est possible qu'il y

---

<sup>6</sup> Cette considération est importante pour assurer que les évaluations soient effectuées par des ressources compétentes.

<sup>7</sup> Selon, Peder Berg, sous-ministre au Royal Norwegian Ministry of Finance (2005), les compétences se trouvent actuellement au sein des grandes firmes industrielles. Ni les firmes de consultants externes ni le secteur public n'ont l'expertise de haut niveau requise. Toutefois, l'option d'octroyer des contrats cadres à des consortiums d'acteurs privés les encourage à investir pour bâtir cette compétence.

ait peu de firmes intéressées par les contrats d'évaluation. La solution anglaise serait alors la plus adéquate, c'est-à-dire la constitution d'une banque d'évaluateurs préqualifiés à partir de laquelle les comités de révision de la qualité seraient formés. Ce qui importe, toutefois, c'est que les évaluateurs soient des personnes ayant une vaste expérience de terrain qui, idéalement, s'étend au-delà de nos frontières. En outre, si le gouvernement souhaite que le secteur privé investisse dans le développement des compétences en évaluation stratégique des projets, il devra créer les conditions pour qu'il le fasse.

### 3. La gestion de portefeuille

---

La seconde fonction du BGIP est de faire les arrimages nécessaires avec le gestionnaire de portefeuille gouvernemental. L'objectif de la gestion de portefeuille est d'aligner les ressources avec les besoins. C'est un outil qui a pour fonction de faire régulièrement l'adéquation entre les projets, et la capacité et les ressources dont dispose le gouvernement pour les réaliser. L'exercice facilite l'élimination des projets pour lesquels les ressources sont insuffisantes ou qui ne contribuent pas aux priorités gouvernementales. Lorsque les projets non prioritaires sont éliminés, le gouvernement concentre ses efforts (ressources humaines, matérielles et financières) sur les projets qui ont le plus de chance d'être un 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 public, et ensuite au niveau du gouvernement dans son ensemble.

#### LE RÔLE DU BGIP CONCERNANT LA GESTION DU PORTEFEUILLE

Le BGIP assure que (1) l'information du portefeuille concernant les grands projets est mise à jour régulièrement; (2) tous les changements importants apportés aux grands projets qui ont un impact sur le portefeuille de projets gouvernemental soient signalés. Un document portant spécifiquement sur la gestion de portefeuille produit dans le cadre de ce programme de recherche reprend de façon détaillée la gestion de portefeuille.

## 4. L'accumulation et le transfert des connaissances

---

La troisième fonction du BGIP est de soutenir le développement continu et la diffusion des connaissances. L'amélioration des compétences et l'adoption des meilleures pratiques ont été identifiées comme déterminants à l'amélioration de la performance des GPIIP. En effet, l'analyse des projets au Québec réalisée dans le cadre du chantier 4 de ce programme de recherche, les travaux de recherche IMEC et les apprentissages issus des travaux commandités par les gouvernements britannique et norvégien identifient les compétences de l'équipe de projet, ainsi que les qualités de leader et les attributs du responsable senior, comme déterminants de la performance du projet.

Dans deux juridictions ayant implanté un cadre de gouvernance des projets (Grande-Bretagne et Norvège), les besoins de développement des connaissances sont identifiés de deux façons : à partir des rapports produits par le comité de révision de la qualité des projets, et des besoins identifiés par les ministères et agences.

Au point de départ, le BGIP met à la disposition des responsables de projet un ensemble d'outils de base identifiant les questions clés qui doivent être abordées et les processus essentiels à l'amélioration de la performance. À mesure que les connaissances sur les projets sont accumulées, il devient possible d'identifier et de codifier les pratiques qui améliorent la performance des projets et celles qui détruisent sa valeur. Les rapports d'évaluation de la qualité fournissent un excellent outil pour identifier les enjeux, les besoins de connaissances et les pratiques qui méritent d'être répandues. C'est à partir de ces rapports que le BGIP détermine où concentrer ses efforts. Puisque les meilleures pratiques sont codifiées, il est possible de les faire évoluer.

En outre, dans le cadre de leur propre exercice d'évaluation de la qualité, les ministères et organismes publics responsables de projets devraient être en mesure d'informer régulièrement le BGIP de leurs besoins. Ce dernier pourra concentrer ses efforts sur les outils et le développement de l'expertise nécessaires pour répondre aux besoins exprimés par les ministères et les organismes publics.

## L'ACCUMULATION ET LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES

### L'ACCUMULATION DES CONNAISSANCES

**En Grande-Bretagne :** L'OGC, ou le bureau de projet, assume la responsabilité de publier des guides pratiques, d'analyser les rapports de révision de la qualité, d'identifier les besoins de recherche et de développer les connaissances sur la gestion des approvisionnements et des projets, notamment les grands projets de construction. Le site Web de l'OGC est certainement celui qui publie le plus de guides et d'outils destinés aux responsables de projets tout au long du cycle de projet.

**En Norvège :** Le ministère des Finances norvégien soutient un programme de recherche portant sur la gestion en amont (*front end management*) des projets d'investissements majeurs, le « Concept Research Program ». Le rôle de l'équipe de recherche est de développer les connaissances pour améliorer l'efficacité et l'efficience des investissements publics majeurs. La stratégie norvégienne consiste donc à impartir au milieu de la recherche universitaire la responsabilité d'analyser les rapports de révision de la qualité, d'identifier les besoins de recherche, de réaliser les programmes de recherche et de publier les articles pertinents dans un langage accessible.

**Recommandation :** Afin de prendre avantage des forces des milieux universitaires et de l'administration publique, les responsabilités d'accumulation et de diffusion des connaissances devraient être réparties entre le BGIP et le milieu de la recherche universitaire. À l'exemple de la Norvège, dont la taille de l'économie est comparable à celle du Québec, le gouvernement devrait financer un programme de recherche qui aurait pour objectif de développer les connaissances en gestion de projets de construction au Québec en fonction des besoins identifiés dans le cadre du processus de révision de la qualité (à implanter) et de publier des documents de recherche et des orientations sur ces questions dans un langage accessible. Le BGIP assumerait la responsabilité de la diffusion, des communications et du partage des informations. Faire collaborer le milieu universitaire avec le BGIP pour l'accumulation des connaissances aurait pour avantage de maintenir le développement des connaissances dans un milieu spécialisé et en mesure de le faire sans grands délais.

Le BGIP agirait comme point de rencontre entre les directions des immobilisations des ministères et organismes publics. Son rôle serait alors de centraliser les informations sur les expériences et sur les bonnes pratiques et

d'organiser les forums d'échange ainsi que les séminaires de formation selon les besoins. Ainsi, chaque ministère et organisme public devrait nommer un individu chargé du suivi avec le BGIP. Ce dernier serait le point central entre les responsables de projets des ministères et organismes publics et le BGIP.

### **RÔLE DU RESPONSABLE DU DÉVELOPPEMENT DES CONNAISSANCES AU SEIN DU BGIP**

Le responsable du développement des connaissances aurait les responsabilités suivantes :

- ✓ Développer la capacité de recherche au Québec sur la gestion des grands projets;
- ✓ Implanter un mécanisme de communication afin de faciliter la diffusion de l'information à travers les différents ministères et organismes publics engagés dans la gestion de projet et leurs fournisseurs;
- ✓ Gérer les communications entre les différents ministères et organismes publics et le BGIP pour tout ce qui concerne la gestion des grands projets;
- ✓ Développer et organiser des programmes internationaux de formation de haut calibre;
- ✓ Organiser des forums d'échange, des colloques et des séminaires en fonction des besoins identifiés dans le milieu.

L'efficacité des communications est un des éléments clés du BGIP. Afin de s'assurer que tous les intervenants majeurs des différents ministères et organismes publics engagés dans la gestion de projet bénéficient des services du BGIP, il importe d'identifier dès le départ tous les intervenants de la gestion de projets publics et de documenter la nature des relations entre chacun. Ensuite, les fonctions et les services offerts par le BGIP devraient être clairement communiqués à toutes les directions immobilières des ministères et organismes publics chargées de projets.

**CONDITIONS DE SUCCÈS DES PROJETS  
(ÉTUDE DE CAS)**

**Grande-Bretagne :** Après avoir analysé les rapports d'évaluation de quelque 2000 projets, l'Office of Government Commerce (OGC) du gouvernement britannique a identifié la compréhension qu'ont les hauts dirigeants de l'administration publique du rôle qu'ils ont à jouer comme étant une condition de succès des GPIIP. Ils ont, depuis, pris l'habitude de former le ministre responsable du projet et les hauts dirigeants publics sur les meilleures pratiques en gestion de projet, et sur les principaux écueils à l'étape du démarrage d'un projet.

## 5. Les services-conseils

---

La quatrième fonction du BGIP recommandé est de soutenir le démarrage des projets et d'assurer le développement de services-conseils en évaluation de projets.

Les responsables du BGIP auront pour rôle d'appuyer les responsables de projets, notamment en soutenant le démarrage de projet au niveau stratégique et en les dirigeant vers les ressources conseils d'accompagnement stratégique disponibles pour les conseiller sur les meilleures approches, le contenu des analyses, l'organisation du projet, la clarification des rôles, etc.

### LES SERVICES-CONSEILS (ÉTUDE DE CAS)

**En Grande-Bretagne :** Les services-conseils sont offerts par les conseillers de l'OGC aux responsables de projets qui souhaitent les obtenir. Les coûts de ces services sont inclus dans le coût du projet. Puisque les services-conseils permettent de réduire l'écart entre les estimations de coûts des projets réalisées par les promoteurs et celles réalisées par le comité de révision, ils sont valorisés par les responsables de projets.

**En Norvège :** Les responsables de projet qui souhaitent obtenir des services-conseils peuvent faire affaire avec les entreprises auxquelles le ministère des Finances a octroyé un contrat cadre pour effectuer les révisions de la qualité. Afin que le processus de révision de la qualité demeure neutre, l'organisation retenue pour effectuer la révision indépendante d'un projet donné ne peut conseiller aussi l'équipe de projet. La démarche est volontaire, mais elle est considérée comme positive puisqu'elle réduit l'écart entre les estimations du projet proposé et celles du comité d'évaluation.

**Recommandation :** Les services-conseils d'un expert sont recommandés pour tous les projets d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes.

À titre de responsable du développement de services-conseils en évaluation de projet, le BGIP aura à créer les conditions de marché nécessaires au développement des compétences dans l'industrie. En octroyant des contrats cadres pour la révision indépendante de la qualité des projets, le bureau de projet norvégien a encouragé l'industrie privée à investir dans le développement des compétences requises à cet effet. Les évaluateurs deviennent ainsi d'excellentes ressources pour conseiller les responsables de

projets sur les meilleures pratiques en gestion de projets publics et sur la façon dont ils devraient jouer leur rôle efficacement, en leur indiquant les problèmes communs et en les conseillant sur l'utilisation des outils et programmes fournis par le BP.

Même si les coûts pour ces services devraient être supportés par les projets, tous les projets d'envergure moyenne et les grands projets complexes devraient se prévaloir de ce service. En effet, les expériences britannique et norvégienne démontrent la valeur ajoutée de cette stratégie pour améliorer la qualité des projets et réduire les éléments qui devront être ajustés à la suite des recommandations du comité de révision de la qualité.

## Bibliographie

---

Gershon, P. (April 1999), « Review of Civil Procurement in Central Government », [www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk) [The Gershon Report].

Magnussen, O.M. et Samset K. (2005), « Successful Megaprojects: Ensuring Quality at entry », *EURAM 2005 Responsible management in an uncertain world, May 4-7th*, TUM Business School, Munich, Germany.

Office of Government Commerce (April 6<sup>th</sup> 2004), « Center of excellence for programme and project management, information pack v3.1 ». Disponible à l'adresse URL suivante :

[http://www.ogc.gov.uk/embedded\\_object.asp?docid=1004430](http://www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid=1004430)

Parviz, F. et Karimi-Rad, J. (2001), « Is Your Organization a Candidate for Project Management Office (PMO) ? » *2001 AACE International Transactions, Morgantown, WV* : AACE International, p. 1-4.

Royal Norwegian Ministry of Finance (2005), « The Royal Norwegian Ministry of Finance Quality Assurance Scheme for Major Investment Projects ».