

2006RP-16

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

Le rôle du donneur d'ouvrage

Joanne Castonguay, Roger Miller

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 Joanne Castonguay, Roger Miller. 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 rôle du donneur d'ouvrage

*Joanne Castonguay**, *Roger Miller†*

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 récemment fait l'objet de décisions ou devront le faire à court terme, notons les hôpitaux universitaires de Montréal, le réseau routier à maints endroits, le réseau d'aqueduc de la métropole. Or, les grands projets publics, au Québec et ailleurs dans le monde, connaissent souvent d'importants dépassements de coûts et d'échéanciers et donnent lieu à toutes sortes de spéculations. L'examen de la performance des grands projets d'infrastructure publique révèle que « l'approche conventionnelle de développement et d'évaluation des grands projets comporte des lacunes importantes‡ » en ce qui a trait à la planification, aux considérations environnementales, aux analyses de risques et à la défense des intérêts des parties affectées. Une observation partagée par d'autres chercheurs, notamment par Roger Miller et son équipe dans le cadre du projet de recherche IMEC (International Program on the Management of Engineering and Construction)§.

Partout dans le monde, ce constat, combiné à d'autres grandes tendances telles que la concurrence entre les pays, les crises de finances publiques et l'évolution rapide des technologies, incite à la transformation des institutions et des mécanismes de gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. Ce constat a aussi 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.

* CIRANO, joanne.castonguay@cirano.qc.ca.

† École polytechnique.

‡ 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'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 décrit les responsabilités du donneur d'ouvrage d'un grand projet. Il s'inscrit dans une série 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 de performance des projets, soit les suivants :

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

Table des matières

PRÉAMBULE.....	I
INTRODUCTION	1
1. LE RÔLE DU DONNEUR D’OUVRAGE.....	3
Les responsabilités du propriétaire (client final)	3
Le rôle du directeur de projet	4
2. LES CARACTÉRISTIQUES DU DIRECTEUR DE PROJET.....	6
BIBLIOGRAPHIE.....	7

Introduction

L'importance du donneur d'ouvrage du projet, de ses caractéristiques et de la manière dont il exerce son rôle est apparue tout au long de la réalisation de ce programme de recherche comme étant de premier ordre.

En premier lieu, le rôle du donneur d'ouvrage et la marge de manœuvre dont il dispose pour l'exercer figurent parmi les facteurs déterminants de succès identifiés par les chercheurs britanniques et norvégiens dans le cadre de leur évaluation systématique de la performance des grands projets d'infrastructure publique (GPIP) [voir encadré pour les facteurs critiques de succès identifiés].

C'est également un des constats de l'analyse de douze grands projets réalisés au Québec effectuée au chantier 4 de ce programme de recherche. La compréhension qu'a le donneur d'ouvrage de son rôle, la difficulté d'identifier qui est le responsable du projet ainsi que les chevauchements de responsabilités, figurent parmi les principaux obstacles à la performance des projets au Québec.

Enfin, interrogés sur le facteur de succès le plus important, les chercheurs britanniques et norvégiens que nous avons interviewés ont insisté sur l'importance des compétences des gestionnaires publics et de la compréhension de leur rôle, notamment en ce qui a trait à l'imputabilité démocratique.

Ce document clarifie le rôle du donneur d'ouvrage dans le cadre du développement et de la réalisation des GPIP. Il décrit les caractéristiques qu'un bon responsable de projet devrait avoir et énumère les fonctions dont il a la responsabilité.

FACTEURS CRITIQUES DE SUCCÈS

Les évaluations de la performance des GPIP britanniques et norvégiens, après l'implantation de leurs cadres de gouvernance³, ont révélé que l'amélioration de la performance des projets dépend des facteurs suivants :

- a. le développement d'une stratégie de mise en œuvre robuste et financée adéquatement;

³ Visant à améliorer la performance des projets et à maximiser la valeur obtenue pour les dollars publics dépensés.

- b. l'engagement et l'adhésion des hauts dirigeants politiques et gouvernementaux à la stratégie (cadre institutionnel, processus de décision et mécanismes d'apprentissage);
- c. des changements importants de la culture organisationnelle de la fonction publique, dont les suivants :
 - 1. les ministères doivent accepter de perdre une part de leur autonomie dans la prise de décisions;
 - 2. les décideurs publics doivent miser davantage sur la collaboration avec le secteur privé pour développer des solutions innovatrices et partager le risque;
 - 3. les ministères et organismes doivent faire évoluer la façon dont ils exercent le rôle du propriétaire;
- d. des ressources compétentes spécifiques affectées au bureau central de projet afin d'assurer un engagement soutenu aux changements de pratiques nécessaires pour améliorer la performance des GPIIP.

1. Le rôle du donneur d'ouvrage

Le donneur d'ouvrage, c'est le responsable de l'organisation cliente, ou propriétaire, qui est chargé d'assurer l'atteinte des objectifs du projet et la matérialisation des bénéfices attendus.

La principale préoccupation du donneur d'ouvrage est de s'assurer que le projet rencontre les objectifs pour lesquels il a été entrepris. Étant l'investisseur, il a la responsabilité d'établir le cadre stratégique dans lequel le projet s'inscrit, de même que les conditions qui devraient guider la planification et la réalisation du projet.

LES RESPONSABILITÉS DU PROPRIÉTAIRE (CLIENT FINAL)

Le propriétaire bénéficie de l'infrastructure construite en tant qu'utilisateur final ou en la louant à l'utilisateur final. Il a la responsabilité juridique et la responsabilité des risques du projet même si plusieurs parts du projet et / ou des risques sont confiés par contrat à d'autres parties. Si un sous-traitant n'honore pas son contrat, le propriétaire en subit les conséquences finales. Pour maximiser ses bénéfices, le donneur d'ouvrage séparera souvent les deux rôles suivants :

1. Le **propriétaire/client** est le responsable ultime du projet. Il assume les responsabilités d'affaires, légales et financières suivantes :
 - a. définir le but et les objectifs du projet, ainsi que les besoins du client; mettre en place l'organisation du projet; approuver la définition du projet; effectuer le suivi et le contrôle du projet dans une perspective d'affaires;
 - b. octroyer et signer les contrats et aussi autoriser les changements;
 - c. effectuer le montage financier, autoriser les dépenses et administrer les paiements.
2. Le **directeur de projet**, délégué par le donneur d'ouvrage, est responsable de la gestion du projet et agit en tant que conseiller auprès du client. Il l'informe généralement sur la quantité d'efforts, les ressources monétaires et l'attention qui devront être prévus pour que le projet rencontre ses objectifs tout en respectant les besoins d'affaires et les obligations juridiques. Il agit comme interface entre le client et le projet.

Il importe que ce rôle soit assumé par une seule personne, qui aura ainsi connaissance de tous les détails et la possibilité de concentrer ses efforts sur cette fonction. Ce rôle peut être assumé soit par un employé du donneur d'ouvrage ou confié par contrat à un expert pour qu'il agisse en lieu du donneur d'ouvrage.

Noter que ce type de séparation des rôles est le même que l'on observe dans le secteur de la santé, par exemple, où le donneur d'ouvrage (propriétaire/client) est l'établissement et où le rôle de directeur de projet est confié à la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ)⁴.

L'engagement du client final/propriétaire est essentiel au moment du démarrage du projet, peu importe si la direction du projet sera ensuite confiée à une autre partie. L'importance de son engagement tout au long du projet dépend des préférences et des caractéristiques du propriétaire ainsi que des limites de son équipe. Un propriétaire non expérimenté aura besoin de l'assistance d'un expert pour démarrer le projet. Il est important toutefois que cet expert soit objectif et impartial par rapport à l'approche de réalisation qui sera choisie. Enfin, les deux rôles du donneur d'ouvrage, client et directeur de projet, peuvent être endossés par la même personne lorsque le projet est peu complexe, à condition que celle-ci soit en mesure de bien les séparer.

LE RÔLE DU DIRECTEUR DE PROJET

Le donneur d'ouvrage, ou son délégué le directeur de projet, détient l'autorité et s'assure que le projet évolue dans la bonne direction. Cet individu d'expérience doit être personnellement responsable pour mener le projet à bon port. Il gère de manière active le projet dans son contexte et gère les risques qui se manifestent. Il a la responsabilité de surveiller l'atteinte des résultats de façon à réagir rapidement face à tout problème éventuel et à prendre les mesures correctives nécessaires.

En étant imputable du succès du projet et de sa réalisation, le directeur de projet (le représentant du donneur d'ouvrage) assume le rôle de chef d'équipe de direction du projet. Il est nommé par le client et il gère le processus de sélection des directeurs du design et de la construction.

⁴ Lorsque la CHQ est propriétaire de l'établissement, il y a confusion dans les rôles. Pour éviter que la décision de construction soit prise au détriment des coûts d'exploitation, elle devrait être faite sur la base d'une évaluation des impacts sur les coûts tout au long de la vie de l'infrastructure, peu importe qui est le propriétaire de l'édifice.

Le directeur de projet :

- ✓ gère le processus de formation de l'équipe de direction et de l'affectation des responsabilités;
- ✓ dirige le processus de planification des affaires et de développement de projet;
- ✓ assure la direction générale de l'ensemble du projet jusqu'à ce qu'il soit complété : définition du projet, confirmation que les plans répondent aux besoins et approbation du donneur d'ouvrage;
- ✓ approuve le programme fonctionnel et technique et les plans et devis préliminaires;
- ✓ recommande la méthode de réalisation du projet;
- ✓ décide avec le client quels types de décisions nécessiteront l'approbation du client et à quel moment;
- ✓ s'assure que chacun des membres de l'équipe de direction, y compris le client, joue son rôle.

Le directeur de projet s'assure que toutes les responsabilités sont clairement assignées à des personnes compétentes, sans qu'il y ait conflit ou chevauchement de responsabilité.

Le directeur de projet a également les responsabilités suivantes :

- ✓ préparer le projet pour le processus de révision de la qualité et répondre aux suggestions du comité de révision de façon à obtenir les approbations requises en vue de procéder à la prochaine étape;
- ✓ faire le suivi et le contrôle stratégique du progrès réalisé, le niveau opérationnel étant assuré par chacun des membres du comité de direction;
- ✓ assurer, sans délai, la résolution des conflits et référer les problèmes sérieux aux autorités compétentes : le client, et ultimement le ministre responsable du dossier, si nécessaire;
- ✓ gérer la fermeture officielle du projet et s'assurer que les leçons apprises soient documentées et, en outre, organiser l'évaluation ex post du projet.

Il est possible que plusieurs personnes aient le titre de directeur de projet selon l'organisation à laquelle elles appartiennent. En effet, chaque contrat a son directeur de projet, consultants, entrepreneurs et sous-contractants. Il est important toutefois de noter que celui qui détient l'autorité est le directeur de projet du donneur d'ouvrage.

2. Les caractéristiques du directeur de projet

Les caractéristiques suivantes, souvent remarquées chez le directeur de projet, augmentent les chances de succès du projet :

- ✓ il assume ses responsabilités et réagit sans délai lorsque des problèmes surgissent; de plus, il reconnaît explicitement les bons coups et la performance de ses employés;
- ✓ il comprend bien les enjeux d'affaires associés au projet;
- ✓ il est actif, et non pas seulement une figure de proue;
- ✓ il a les compétences et suffisamment d'expérience.

Il devra aussi posséder les aptitudes suivantes :

- ✓ il sait déléguer son autorité pour responsabiliser les participants;
- ✓ il reconnaît ses faiblesses et il structure un comité de direction de projet en mesure de les compenser;
- ✓ il donne à chacun le temps nécessaire pour réaliser les tâches demandées;
- ✓ il est bon négociateur et capable d'influencer les gens;
- ✓ il a une vue d'ensemble du contexte et il comprend comment celui-ci affecte le projet;
- ✓ il a un réseau de contacts et sait s'en servir efficacement;
- ✓ il est juste et réaliste en ce qui concerne l'avancement du projet.

Bibliographie

BC Building Projects Committee (2004). *Management of Building Projects, a practice manual for all lead roles – from concept to completion*. Vancouver.

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius et W. Rothengatter (2003). *Megaprojects and Risk: an Anatomy of Ambition*. New York : Cambridge University Press.

Office of Government Commerce (2003). «Effective Partnering, an overview of customers and suppliers ». www.ogc.gov.uk.

Office of Government Commerce (2005). « The Senior Responsible Owner », Successful delivery toolkit. www.ogc.gov.uk.