

2006RP-22

La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

Diagnostic et recommandations

*Roger Miller, Joanne Castonguay, Danielle Lareau, Féthi Chebil,
Louise Roy, Lydia Yakonowsky*

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, Danielle Lareau, Féthi Chebil, Louise Roy, Lydia Yakonowsky. 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

Diagnostic et recommandations

Roger Miller^{}, Joanne Castonguay[†], Danielle Lareau[‡], Féthi Chebil[§], Louise Roy^{**},
Lydia Yakonowsky^{††}*

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^{††} » 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, 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.

[‡] CIRANO.

[§] École Polytechnique.

^{**} CIRANO.

^{††} 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 sommairement les enjeux stratégiques observés au cours du projet et présente les principaux éléments du cadre institutionnel de gouvernance recommandé. Il résulte des travaux de recherche réalisés dans le cadre des cinq chantiers suivants :

1. **Une consultation auprès des principaux détenteurs d'enjeux au Québec** pour acquérir une bonne compréhension du contexte dans lequel sont développés les grands projets d'infrastructure publique et faire ressortir les enjeux associés aux pratiques actuelles.
2. **Une revue de la littérature** visant à mettre à niveau l'état des apprentissages théoriques sur la gouvernance des grands projets.
3. **Un étalonnage (*benchmarking*) des cadres institutionnels de gouvernance dans d'autres juridictions** (en particulier les initiatives de l'Angleterre et de la Norvège) afin d'identifier les meilleures pratiques.
4. **Une analyse des grands projets québécois** pour clarifier les enjeux associés à la gouvernance des grands projets au Québec du point de vue des différents acteurs engagés directement dans la gestion et la réalisation des projets.
5. **Une analyse de la gouvernance sociopolitique** dans le but d'acquérir une meilleure compréhension des risques sociopolitiques associés à une décision d'investissement public et d'examiner les meilleures pratiques de gestion de ces risques.

Les chantiers 2 à 5 ont fait l'objet d'un rapport distinct indépendant. Chaque élément clé de la recommandation fait également l'objet d'un guide indépendant. Ce document introduit le fonctionnement des mécanismes de gouvernance proposés. Il est le point de départ à une bonne compréhension non seulement du cadre de gouvernance, mais également de l'ensemble des guides visant à soutenir les responsables de projet dans leur réflexion.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	I
INTRODUCTION	1
1. STRUCTURES INSTITUTIONNELLES	6
Diagnostic	6
Recommandations	7
2. MÉCANISMES DE GOUVERNANCE	8
Diagnostic	8
Recommandations	8
3. PROCESSUS DÉCISIONNEL.....	11
Diagnostic	11
Recommandations	12
4. CONDITIONS DE SUCCÈS.....	16

Introduction

Les difficultés rencontrées par de nombreux grands projets d'infrastructure publique (GPIP) au Québec ont amené le Vérificateur général du Québec à recommander au gouvernement de revoir ses mécanismes de gouvernance. En effet, alors que le contexte et les institutions dans lesquelles se développent les GPIP ont grandement évolué, les mécanismes de gouvernance ont peu changé. Ce même constat a poussé d'autres pays, tels que l'Angleterre et la Norvège, à transformer radicalement leur modèle de gouvernance.

Le besoin de transformer les mécanismes de gouvernance publique résulte d'un ensemble de facteurs :

Depuis le milieu des années 80, on assiste à travers le monde à une transformation dans la façon de planifier et de réaliser les programmes et politiques publiques, en particulier les grands projets d'infrastructure publique. Cette transformation est caractérisée par un recours croissant à la coopération entre différents acteurs du secteur public, ou entre des acteurs privés et publics. Le mode d'organisation conventionnel, dominé par l'argument de rationalité et le contrôle hiérarchique de l'État, a progressivement évolué vers un modèle de partenariat en vue de stimuler l'innovation et de maîtriser les risques.

Ce mode d'organisation, dit de « gouvernance », mise sur la collaboration et l'ouverture aux idées de sources multiples, pour développer des solutions plus appropriées³. L'accroissement de la collaboration entre les secteurs privé et public ainsi qu'entre les acteurs de différentes disciplines est une tendance qui résulte d'une variété de facteurs, notamment :

- la décentralisation de la prise de décision et la réduction du contrôle exercé par l'État;
- la diminution de la capacité d'emprunter de l'État;
- les changements idéologiques favorisant la participation, la concurrence et le retrait du secteur public dans une variété de champs d'action;

³ Puisqu'il est difficile de déterminer avec certitude si l'on évite l'erreur de type 1 (ne pas choisir la solution appropriée), la collaboration dans le développement des idées a pour objectif d'éviter le plus possible les erreurs de type 2 (choisir l'option qui ne devrait pas être choisie).

- l'accélération des développements technologiques rendant extrêmement difficile (voire impossible) le maintien à niveau des compétences dans la fonction publique.

Au Québec, bien que notre économie soit soumise aux mêmes éléments contextuels que le reste du monde, cette transformation tarde à s'opérer, particulièrement dans le domaine de la construction des GPIP. La réglementation et les pratiques courantes favorisent peu la collaboration entre les acteurs des secteurs public et privé. Cependant, on assiste actuellement à une volonté sans précédent du gouvernement de transformer nos institutions et d'encourager le recours aux partenariats d'affaires public-privé lorsque c'est pertinent de le faire.

Au cours des dernières décennies, la prise de décision du secteur public au Québec s'est graduellement décentralisée. Toutefois, cet effort de décentralisation serait encore plus efficace s'il était accompagné de mécanismes appropriés pour maintenir l'atteinte des objectifs nationaux. Or, la décentralisation de la prise de décision dans la fonction publique a été suivie de vagues consécutives de réorganisation, faisant en sorte que les moyens d'assurer la cohérence dans les décisions publiques et la maximisation de la valeur des dollars publics investis se sont graduellement appauvris.

Finalement, la dynamique engendrée par les pratiques gouvernementales a un impact sur l'ensemble de l'industrie à cause de l'importance du secteur public dans l'ensemble de l'activité économique au Québec. Les modes d'organisation, la manière d'octroyer les contrats, la dominance des syndicats dans la gestion des ressources affectées aux projets, l'insuffisance systématique des budgets de planification et la fréquence des projets réalisés en gérance (IAGC)⁴ sont tous des facteurs qui freinent le développement du secteur de la construction.

La littérature sur la gestion des grands projets fait état d'une variation importante dans la performance des GPIP. Une proportion de 40 % des projets analysés par les chercheurs d'IMEC aurait, selon eux⁵, atteint une piètre performance. Les projets sont dominés par l'incertitude qui, trop souvent, génère une dynamique perverse engendrée par l'émergence de turbulences et les difficultés qu'ont les participants à faire place aux imprévus. Toutefois, plusieurs grands projets atteignent des performances

⁴ Ingénierie, approvisionnement et gestion de construction. Ce mode consiste pour le propriétaire ou son mandataire à morceler en plusieurs lots les services professionnels, l'approvisionnement et la construction et à en faire chevaucher les activités plutôt que d'attendre que tous les plans et devis soient complétés avant de lancer les appels d'offres.

⁵ Roger Miller et Donald R. Lessard (2001), *The Strategic Management of Large Engineering Projects. Shaping institutions, risks, and governance*, Cambridge MIT Press, p. 13.

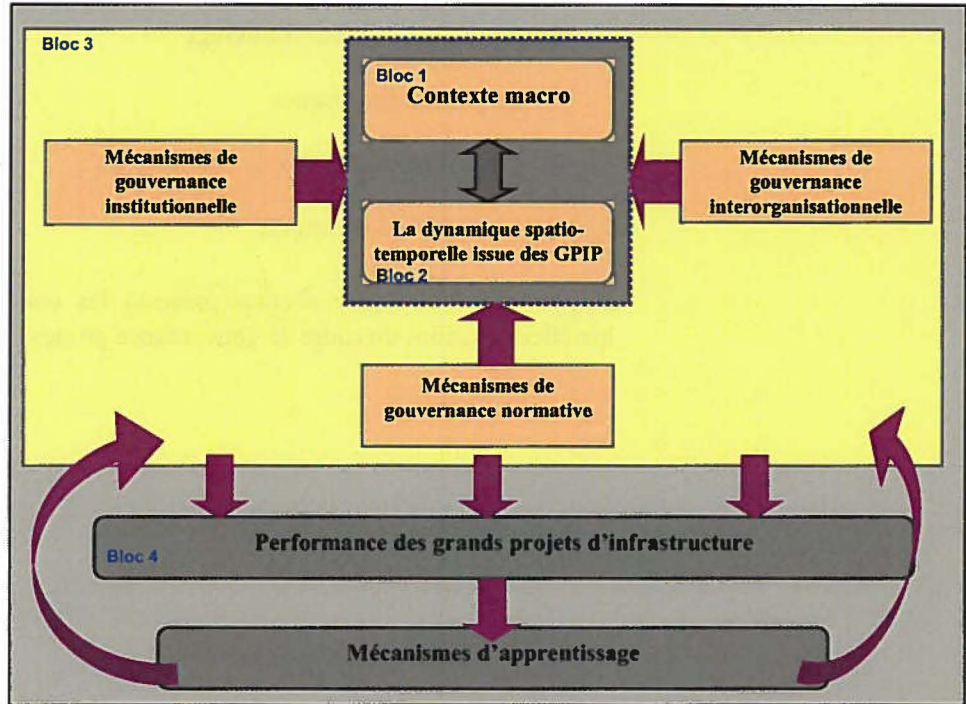
remarquables sur le plan de l'efficience, avec des réductions de coûts pouvant atteindre de 20 à 30 % et une réduction de temps pouvant atteindre 10 %, tout en innovant radicalement dans la façon d'offrir les services. Un des résultats les plus importants des travaux de l'équipe de recherche IMEC a été la démonstration que la performance des GPIP est tributaire de la façon dont l'autorité publique gouverne. Trois facteurs améliorent de façon significative cette performance :

- 1. Un cadre institutionnel dans lequel les projets sont entrepris ayant les caractéristiques suivantes :**
 - a. les règles de collaboration entre l'État et le secteur privé pour le développement des GPIP sont clairement établies⁶;**
 - b. les ressources appropriées (financières et compétences) sont allouées à la planification du projet;**
 - c. le recours au mode d'organisation approprié pour un problème donné est facilité.**
- 2. Des mécanismes de gouvernance visant à maximiser la valeur des dollars publics investis et à assurer l'imputabilité et la légitimité des actions entreprises, soit un processus décisionnel qui impose une planification complète et rationnelle du projet, des décisions bien documentées et une allocation budgétaire réaliste.**
- 3. Des mécanismes d'accumulation des connaissances dont les objectifs sont de diffuser les meilleures pratiques en matière de gestion de projet, de mesurer la performance des projets et des mécanismes de gouvernance et d'améliorer continuellement les pratiques.**

Le schéma 1 illustre le cadre d'analyse utilisé par l'équipe de recherche pour comprendre la dynamique des grands projets au Québec. C'est aussi à partir de ce cadre qu'ont été développées les recommandations. Le cadre illustre les fonctions des trois mécanismes clés de la gouvernance des grands projets que sont le cadre institutionnel, les mécanismes de gouvernance et les mécanismes d'apprentissage. On y observe comment la nature du projet, les éléments du contexte et les institutions influenceront les promoteurs dans l'organisation du projet. En plus, les promoteurs avisés préserveront une certaine flexibilité dans leurs mécanismes de gestion pour leur permettre de réagir au contexte dynamique dans lequel les projets évoluent.

⁶ Les règles de collaboration doivent être définies pour tous les types de collaboration avec le secteur privé, du simple octroi de contrat jusqu'aux partenariats public-privé.

SCHÉMA 1 : CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DES GRANDS PROJETS⁷



Les sections suivantes présentent le sommaire des résultats de notre analyse et les recommandations qui découlent du diagnostic et de l'observation des meilleures pratiques. La première section s'attarde aux caractéristiques des structures institutionnelles en place et recommandées. Les sections 2 et 3 caractérisent les mécanismes de gouvernance et introduisent un ensemble de pratiques recommandées pour améliorer la performance des grands projets. Pour chacune des pratiques suivantes, un guide indépendant sera produit :

1. Le Bureau des grandes infrastructures publiques (BGIP)
2. La gestion de portefeuille

⁷ Le contexte macro regroupe les éléments de contexte, régional, sectoriel ou autres, qui ont eu un impact sur les projets. La dynamique spatiotemporelle regroupe l'ensemble des facteurs qui sont source de dynamique, positive ou négative, dans le cadre des projets. Les mécanismes de gouvernance institutionnelle sont les lois, les règlements, les pratiques communes et les standards qui forment le cadre social dans lequel s'opèrent les projets. En plus de définir les rôles et la structure hiérarchique entre les organisations participantes, les mécanismes de gouvernance interorganisationnelle sont des processus de gestion instaurés dans le cadre des projets pour favoriser une meilleure performance. Les mécanismes de gouvernance normative sont les contrats, les ententes et autres dont l'objet est d'exercer des contrôles.

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

Finalement, la dernière section présente les conditions pour obtenir les bénéfices attendus du cadre de gouvernance proposé.

1. Structures institutionnelles

DIAGNOSTIC

Les institutions sont constituées de l'ensemble des lois, des règlements, des pratiques communes et des standards qui forment le cadre social dans lequel s'opèrent les activités économiques d'une société. Elles fournissent l'environnement nécessaire aux décisions d'investissements.

L'Administration publique compte quatre réseaux (le réseau gouvernemental constitué des ministères et organismes, le réseau de la santé, le réseau de l'éducation, et les municipalités) ainsi que plusieurs sociétés d'État⁸. Chaque réseau et société d'État dispose de politiques d'immobilisations et d'une réglementation sur les acquisitions incluant la construction et la réfection des infrastructures propres à son secteur d'activités. Il n'y a pas de cadre commun assurant la cohérence en ce qui concerne les acquisitions du secteur public auprès du secteur privé. Les fournisseurs doivent réapprendre comment faire affaire avec les différents réseaux et sociétés d'État chaque fois qu'ils souhaitent transiger avec une nouvelle entité publique. Les règles concernant les appels d'offres, la rémunération des professionnels, les modes de réalisation des projets, les types de contrats, etc., semblent aussi nombreuses qu'il y a de clients potentiels. Une telle diversité rend la gouvernance (le contrôle) des investissements difficile à assurer.

Les règles concernant les approbations requises sont nombreuses et particulières à chaque réseau. Par exemple, quelles sont les caractéristiques d'un projet qui doit faire l'objet d'une approbation du Conseil des ministres avant d'être entrepris? Tous les projets doivent-ils être approuvés? À quel moment de son développement cette approbation est-elle conditionnelle à la poursuite du projet? Quels projets devraient faire l'objet d'une consultation publique?

Les pratiques actuelles ne favorisent pas le partage des risques entre les secteurs public et privé. Les projets sont réalisés en mode traditionnel ou en gérance (IAGC). La réglementation actuelle n'interdit pas nécessairement le recours à des contrats de type « clé en main », mais, dans les faits, le recours à ce type de contrat est très limité⁹.

⁸ Dans le cadre de ce rapport, nous utilisons l'expression « ministères et organismes publics » soit pour désigner un organisme des réseaux gouvernemental, de la santé, de l'éducation, du monde municipal ou une société d'État.

⁹ Au Québec, au cours des dix dernières années, les seuls projets importants exécutés dans le cadre de contrats « clés en main » sont le projet de réfection du pont Jacques-Cartier, un projet financé par le gouvernement fédéral, et l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.

RECOMMANDATIONS

Le gouvernement devrait instaurer :

1. Un cadre législatif commun pour la conclusion et la gestion des contrats de construction pour rendre cohérentes les pratiques d'affaires à travers l'ensemble des ministères et organismes publics. Ce cadre devrait inclure une réglementation commune pour l'ensemble des ministères et organismes publics sur les processus liés à la construction.
2. Un cadre législatif visant à optimiser la gestion des grands projets d'infrastructure publique. De ce cadre législatif devraient découler divers outils (politiques, guides, directives) afin d'assurer que :
 - les ressources appropriées pour la planification du projet soient effectivement allouées;
 - la solution choisie soit réaliste;
 - le mode de réalisation choisi soit approprié pour un projet donné;
 - les fournisseurs soient rémunérés et incités à une meilleure performance;
 - le processus de révision de la qualité soit suivi (section 3);
 - les mesures de performance à établir soient standardisées.

2. Mécanismes de gouvernance

Les mécanismes de gouvernance ont pour rôle d'assurer à la communauté que les décideurs publics joueront leur rôle de manière à maximiser la valeur des investissements gouvernementaux.

DIAGNOSTIC

Chaque réseau a son propre processus de développement des projets immobiliers. De plus, les structures organisationnelles et les processus de décisions sont différents d'une entité à l'autre. Par exemple, le ministère des Transports réalise une partie de la conception à l'interne et se dote d'une équipe de gestion de projet. Les ministères et organismes publics confient la gestion de leurs projets à la Société immobilière du Québec (SIQ) alors que le réseau de la santé confie majoritairement les siens à la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). Plusieurs organismes publics, notamment ceux du réseau de l'éducation, gèrent eux-mêmes le développement et la réalisation de leurs projets de construction. Cette situation diminue la capacité du gouvernement à assurer une saine gouvernance de ce type d'activités.

Le niveau des compétences des donneurs d'ouvrage doit être rehaussé. Selon la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec, il y aurait actuellement dans le secteur public, environ trois mille donneurs d'ouvrage potentiels au Québec. Les donneurs d'ouvrage ne se consacrent pas exclusivement aux projets qu'ils gèrent puisqu'ils assument cette responsabilité en plus de leurs responsabilités courantes.

Certains projets, dont ceux gérés par la SIQ et la CHQ, présentent une structure organisationnelle très complexe. Par exemple, un projet du réseau de la santé, confié à la CHQ, a quatre représentants du « client » : la CHQ, l'établissement, l'agence et le ministère. Puisqu'il y a plusieurs responsables de projet, il est difficile d'identifier qui est vraiment imputable des résultats, ce qui a tendance à déresponsabiliser les différents directeurs de projet et à réduire leur proactivité dans l'exercice de leur fonction.

RECOMMANDATIONS

1. La création d'un bureau « central » de projet (Bureau des grandes infrastructures publiques) dont les fonctions seraient les suivantes :

- orienter les clients vers le processus approprié et assurer l'allocation de ressources adéquates pour le développement du projet;
- faire l'arrimage avec le gestionnaire de portefeuille gouvernemental de projets (voir section 3);

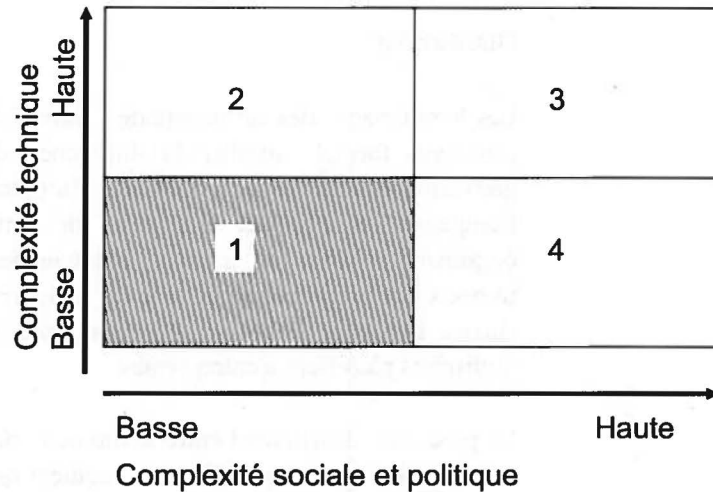
- gérer le processus de révision de la qualité (section 3) pour tous les projets d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes;
- développer les compétences en évaluation de projet et sur les processus de gestion stratégique de projets pour appuyer l'amélioration de la performance des projets de construction de toute envergure;
- accumuler les connaissances sur les meilleures pratiques dans la gestion des GPIP et encourager leur application par le biais de publications et l'organisation de forums locaux et internationaux d'échange d'information.

2. Le Bureau des grandes infrastructures publiques est une structure légère qui devra réunir du personnel senior dont les compétences sont à un niveau stratégique. 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. Pour plus d'informations, veuillez vous référer au document intitulé *Bureau des grandes infrastructures publiques* publié dans le cadre de ce programme de recherche.

3. Tous les projets d'infrastructure de bâtiment et de transport d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes, devraient être soumis au processus de révision de la qualité proposé (section 3). Il est recommandé que les autres projets soient soumis aux mêmes exigences, et ce, même s'ils ne feront pas l'objet d'une évaluation externe et d'une approbation gouvernementale. 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 2.

SCHEMA 2 : CATÉGORISATION DES PROJETS SELON LEUR COMPLEXITÉ



OBSTACLES

Cette recommandation implique que les ministères et organismes publics devront travailler en collaboration avec le Bureau des grandes infrastructures publiques pour le développement et la réalisation des GPIP. Même si les ministères et organismes publics conserveront la maîtrise des ouvrages, ils perdront en partie leur autonomie. Toutefois, en Grande-Bretagne et en Norvège, la recherche en aval de l'efficacité de cette stratégie a démontré son efficacité à accroître la création de valeur des investissements immobiliers du gouvernement.

3. Processus décisionnel

DIAGNOSTIC

Les témoignages des dirigeants de l'Administration publique révèlent que le processus formel centralisé d'établissement des priorités d'investissement du gouvernement ne serait pas optimal. En outre, la gestion de portefeuille met l'emphasis sur l'impact budgétaire des investissements publics. Aucun organisme central ne réalise adéquatement une analyse d'ensemble des impacts des projets proposés sur les ressources disponibles. On constate que chaque ministère établit ses priorités indépendamment de ce que les autres ministères planifient d'entreprendre.

Le processus décisionnel entre le moment où le gouvernement annonce qu'il y a un intérêt pour une idée et le moment où le budget est annoncé est trop long. Il peut s'écouler de cinq à quinze ans avant que les fonds ne soient octroyés pour la réalisation des phases ingénierie, approvisionnement et construction (IAC) d'un projet. Lorsque les budgets sont finalement octroyés, il est urgent qu'il soit construit, ce qui motive trop souvent le recours au mode de réalisation IAGC et augmente les risques de dépassement de coûts.

Il n'y a pas d'exigence commune de consultation publique sur les projets d'envergure. Seuls les évaluations et l'examen des impacts sur l'environnement du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sont exigés pour les projets de transport ou tout autre projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement. Les commissions d'enquête, qui ont un objectif d'évaluation d'impacts plus large sur la société, sont effectuées seulement si le gouvernement juge à propos de le faire. Les projets de prolongement du réseau de métro de Montréal sur le territoire de la Ville de Laval ou encore celui du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) sont deux exemples de projets fortement politisés pour lesquels il n'y a pas eu de commission d'enquête publique. Cela démontre bien que l'on ne peut se fier seulement sur la volonté des décideurs politiques pour qu'ils considèrent l'avis de la population lorsqu'il s'agit d'une décision politique.

Le seul document exigé pour la prise de décision au Conseil des ministres est un mémoire. La description de son contenu figure sur le site du Conseil exécutif. Il s'agit d'un document sommaire qui fait état des grandes lignes du

projet¹⁰. Un bref examen des mémoires déposés révèle une envergure limitée de l'analyse surtout en ce qui concerne les options de rechange. Aucune vérification objective des analyses n'est exigée. Le processus se fie sur la volonté des parties concernées d'analyser objectivement les différentes options. Or, dans un contexte de décision politique, il est dangereux de prendre pour acquise l'objectivité des parties.

Aucun processus à l'échelle gouvernementale n'oblige les ministères et organismes publics à préciser entièrement leurs besoins avant la prise de décision. Le financement de démarrage des projets est assuré à même les budgets d'exploitation des ministères et organismes publics, et les études de besoins (les programmes fonctionnels et techniques) ainsi que la planification du projet sont le plus souvent incomplètes.

Les commentaires suivants décrivent l'information recueillie auprès des personnes interviewées concernant les études préliminaires :

- a) évaluation incomplète des besoins;
- b) design inachevé;
- c) sous-estimation des budgets par les autorités publiques;
- d) estimations inadéquates des coûts;
- e) faible évaluation des risques.

RECOMMANDATIONS

1. Implanter un mécanisme de gestion de portefeuille, soit un processus stratégique visant à coordonner et à assurer la réussite d'un ensemble de projets¹¹. Le portefeuille inclut l'ensemble des projets (jugés risqués, complexes ou de 40 millions de dollars et plus) et des programmes en cours ou en planification au sein du gouvernement. Il fournit un portrait complet des engagements du gouvernement, soit l'ensemble des ressources et investissements alloués à l'atteinte des objectifs stratégiques. Au niveau central, il fournit une vue d'ensemble de tous les investissements gouvernementaux, de sorte que :

¹⁰ Incluant son objectif, la description de la situation actuelle, les solutions possibles, une analyse comparative, les implications financières et l'impact du projet sur la communauté et les parties affectées.

¹¹ Pour plus d'informations, veuillez vous référer au document intitulé « Gestion de portefeuille » publié dans le cadre de ce programme de recherche.

- a) les projets puissent être examinés et suivis sur une base régulière pour s'assurer qu'ils demeurent en lien avec les objectifs stratégiques du gouvernement;
- b) les ressources soient allouées à des projets prioritaires seulement, et qui ont le plus de chances de succès;
- c) les nouveaux besoins soient examinés en fonction des projets existants;
- d) les impacts des projets sur les opérations courantes soient gérés et coordonnés au niveau central.

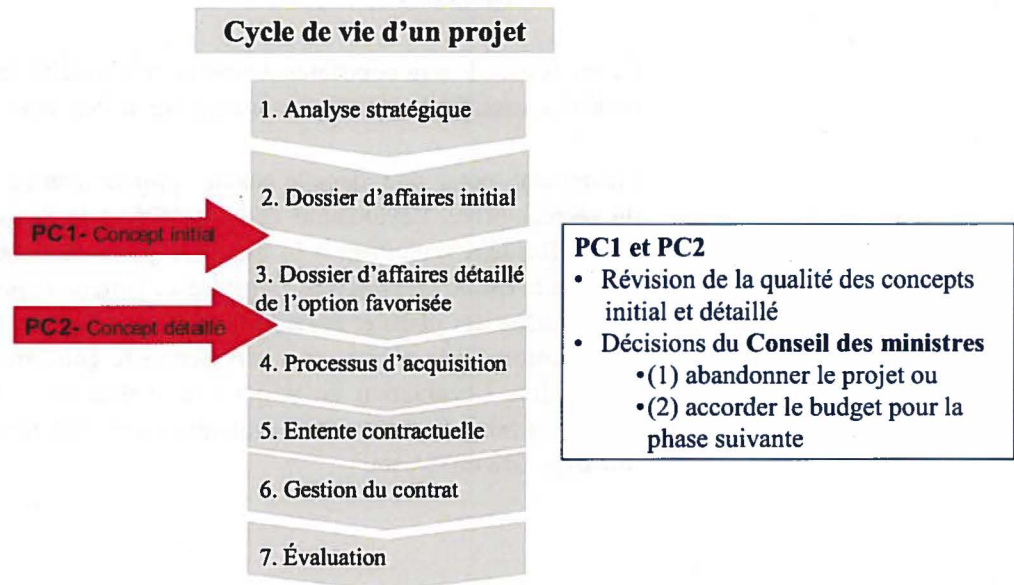
2. Implanter un processus décisionnel à portes de contrôle (*gateway process*) pour assurer le respect des règles de décision et la qualité des analyses dans le cadre d'investissements gouvernementaux dans des projets d'infrastructure publique d'envergure (40 millions de dollars et plus), risqués ou complexes, qui tient compte des principes suivants :

- a) Les projets se réalisent selon un cycle de vie en plusieurs étapes;
- b) Les jalons ou portes de contrôle entre les étapes indiquent les moments où un ensemble de livrables doit être complété (analyse des besoins, consultation publique, analyse des options, analyse des impacts environnementaux, stratégie de gestion des risques sociopolitiques, estimation préliminaire des coûts et bénéfices);
- c) Aux portes de contrôle, les projets devraient être évalués par un comité de révision indépendant composé de professionnels seniors en gestion de projet, approvisionnement, analyse économique, réglementation et montage financier;
- d) Le processus de révision indépendante devrait être perçu et organisé comme étant un exercice de collaboration générateur d'idées plutôt qu'un de vérification;
- e) Chaque porte de contrôle ne peut être franchie sans que soit complétée l'évaluation indépendante de la qualité et que l'approbation du Conseil des ministres ait été obtenue;
- f) La décision gouvernementale ne peut être prise que si les conditions préalables ont été remplies, soit que les livrables ont été complétés et que la revue de la qualité (des biens livrables) a été effectuée. Les fonds pour la prochaine phase ne sont alloués qu'à condition que le projet ait franchi avec succès la phase

précédente. Les annonces gouvernementales ne devraient porter que sur les éléments connus de la décision. Par exemple, lorsque la décision est prise d'allouer les budgets pour faire les analyses de concept, seuls l'objectif de l'étude et les montants alloués pour étudier l'opportunité feraient l'objet d'une annonce.

Le schéma 3 illustre le processus de révision de la qualité à jalons proposé. Notez qu'à l'étape 3, le projet peut suivre soit le cheminement d'un projet conventionnel ou celui d'un projet réalisé en mode de partenariat public-privé (PPP). Les différences au niveau des cheminements de ces deux types de projet sont expliquées dans le document intitulé « Processus de révision de la qualité ».

SCHÉMA 3 : PROCESSUS DE RÉVISION DE LA QUALITÉ



Ce processus a pour objectif d'améliorer la qualité des pratiques gouvernementales en matière de construction, en assurant que les règles de décision soient respectées, notamment, que :

- a. la définition des besoins soit complétée (les programmes fonctionnels et techniques);
- b. les options soient développées en consultation avec des spécialistes d'horizons variés et les différents détenteurs d'enjeux;

- c. les options de rechange, incluant la non-option, soient objectivement analysées;
- d. les estimations soient réalistes;
- e. le mode de réalisation approprié soit adopté;
- f. les budgets approuvés pour un projet donné soient déterminés à partir d'une planification complète des besoins du projet;
- g. le budget alloué à un projet ne puisse être annoncé qu'après que les analyses appropriées aient été complétées;
- h. l'analyse rigoureuse et le plan de gestion des risques soient complétés.

Ce processus devrait contribuer à améliorer la qualité des études actuellement réalisées, essentielles au processus de prise de décisions politiques.

Finalement, notez que, dans le cas des projets financés avec la participation du secteur privé, l'évaluation de la qualité et la décision gouvernementale sont effectuées seulement à la première porte de contrôle (PC1). En effet, puisque le risque du projet est transféré au partenaire privé, alors l'évaluation de la qualité des plans et devis et le processus décisionnel sont gérés par son organisation. Si le risque est partagé entre le gouvernement et le partenaire privé, alors l'évaluation du projet à la deuxième porte de contrôle (PC2) devrait se faire. La nature de l'évaluation sera toutefois différente et requiert une expertise différente.

4. Conditions de succès

Les évaluations de la performance des GPIP britanniques et norvégiens après l'implantation de leurs cadres de gouvernance¹² ont révélé que l'amélioration de la performance des projets est conditionnelle à :

- a) une stratégie d'implantation robuste et financée adéquatement;
- 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 et organismes publics 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 publics doivent faire évoluer la façon dont ils exercent le rôle de propriétaire.
- d) des ressources compétentes spécifiques allouées au Bureau des grandes infrastructures publiques pour assurer un engagement soutenu aux changements de pratiques requis pour améliorer la performance des GPIP.

Améliorer la performance des GPIP exigera du gouvernement une plus grande collaboration avec le secteur privé et une profonde modification dans la façon dont les administrateurs transigent avec le privé. Cette évolution sera longue car elle exige qu'une majorité des Québécois modifient leur perception à l'égard du secteur privé et de la notion de profits. Actuellement, une partie importante des Québécois ont une grande confiance dans la capacité du gouvernement à leur fournir des services publics de qualité et se méfient du secteur privé.

Au Québec, l'État a été le principal agent du développement socioéconomique. Il a joué un rôle central dans la construction du Québec.

¹² Visant à améliorer la performance des projets et à maximiser la valeur obtenue pour les dollars publics dépensés.

C'est d'ailleurs durant la période de la Révolution tranquille que les Canadiens français ont vu leur niveau de vie devenir comparable à celui des autres Canadiens. En plus, l'importance du poids des syndicats dans la fonction publique et dans l'ensemble de l'économie leur accorde une grande influence dans l'opinion publique. La conception qu'ont les Québécois de l'État, leur méfiance envers le secteur privé, de même que l'opposition des syndicats à la collaboration avec le secteur privé, sont des freins auxquels il faudra accorder une grande importance dans la stratégie gouvernementale d'amélioration de la performance des GPIIP.

Finalement, les chercheurs britanniques et norvégiens interviewés ont insisté sur l'importance des compétences des gestionnaires publics et de leur compréhension de leur rôle, notamment en ce qui concerne l'imputabilité démocratique. Dans un contexte de projets développés en alliance avec le secteur privé, par exemple, où la réglementation formelle est peu développée, la manière dont le gestionnaire s'engage dans le projet influence les résultats. Il doit pouvoir comprendre et être capable de mesurer la valeur du projet pour l'intérêt public. Finalement, il doit non seulement être prêt à remettre en question le bien-fondé de la réglementation, mais aussi à conceptualiser, créer et négocier de nouvelles règles. Effectuer des projets en partenariat avec le secteur privé exige une transformation importante de la culture organisationnelle des acteurs publics qui s'y engagent.