



PMI-Montréal Inc.

**Mémoire déposé à la Commission
d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie
de la construction**



PMI-Montréal

Mémoire déposé à la Commission
d'enquête sur l'octroi et la gestion des
contrats publics dans l'industrie de la
construction

JUIN 2014

Table des matières

INTRODUCTION	2
Qui sont PMI® et PMI-Montréal ?	3
L'objectif de notre intervention	6
QUELQUES CONSTATS	7
Fonctionnement cloisonné	7
Pratique d'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire	8
Gestion des avenants	8
Gouvernance et conflits d'intérêts	9
Influence sur le portefeuille des projets	9
Absence ou manque de données sur la performance des projets	9
RECOMMANDATIONS	10
1. Nommer systématiquement un gestionnaire de projet qui sera présent du début à la fin du projet	10
2. Appliquer une méthodologie en gestion de projet	11
3. Tenir compte de la gestion des risques dans tous les projets	11
4. Revoir certaines pratiques de gestion des contrats	12
5. Abolir la pratique d'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire	12
6. Développer une banque de données centralisée	12
7. Inclure des experts du domaine de la gestion de projet dans tous les projets d'infrastructure	13
8. Considérer la mise en place d'un processus de gestion des portefeuilles de projet plus rigoureux et transparent	14
CONCLUSION	15

Introduction

PMI-Montréal, principale association professionnelle regroupant quelque 3 700 gestionnaires de projet au Québec, appuie sans réserve l'exercice confié à la commission Charbonneau et reconnaît l'immense complexité de la tâche. Grâce à leur expertise indéniable, ses commissaires sont nettement à la hauteur de ce défi. Nous sommes sûrs que l'exercice est entre de bonnes mains¹.

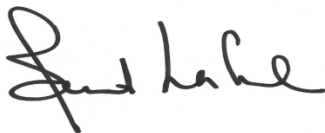
PMI-Montréal et ses membres suivent avec attention les travaux de la Commission depuis les débuts et souhaitent s'exprimer sur les enjeux qui, inévitablement, touchent notre profession.

Conscient que les travaux de la Commission mèneront à des recommandations qui affecteront directement ou indirectement les pratiques de la gestion de projet, de contrats publics, de programmes et de portefeuilles, PMI-Montréal a jugé approprié de partager quelques-unes de ses réflexions avec la Commission.

Par le fait même, nous souhaitons la sensibiliser à l'existence des bonnes pratiques en gestion de projet dans le domaine de la construction, et ce, dans l'intérêt de la population et des finances publiques.

Ce mémoire est donc le fruit de travaux, de consultations et de réflexions de la part de la plus grande association de gestionnaires de projets au Québec.

Il est à noter que c'est la seconde fois que PMI-Montréal dépose un mémoire aux autorités publiques. Un document semblable a été déposé au Conseil du Trésor du Québec en 2006.



Benoît Lalonde, MGP, MBA, ADM.A, PMP, CPM, OPM3, RMP

Président PMI-Montréal

¹ Mandat de la Commission Charbonneau ; <https://www.ceic.gouv.qc.ca/la-commission/mandat.html>

1. d'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux-ci qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction incluant, notamment, les organismes et les entreprises du gouvernement et les municipalités, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques;
2. de dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
3. d'examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé.

Qui sont PMI® et PMI-Montréal?

PMI® – Project Management Institute

PMI® (Project Management Institute), une organisation à but non lucratif, est l'une des plus grandes associations professionnelles pour les praticiens de la gestion de projet à travers le monde. Ses ressources permettent à plus de 700 000 membres, bénévoles et détenteurs de certification de développer leurs aptitudes et leur carrière et de contribuer au succès de leurs organisations.

La mission de PMI® est rendue possible grâce à la reconnaissance mondiale de ses standards et de ses programmes de certification, de recherche et à ses nombreuses sections régionales et communautés de pratique.

Parmi ces éléments, notons simplement :

- Le [Guide du corpus de connaissances en management de projet](#) (PMBOK® Guide) dont la première édition a été publiée en 1996 et qui en est maintenant à sa cinquième édition. Ce document, devenu une référence mondiale en la matière, présente l'ensemble des meilleures pratiques en gestion de projet.
- Le [programme de certification PMP®](#) (Project Management Professional), démarré en 1984, vise à offrir aux professionnels du domaine et aux employeurs une désignation propre au domaine de la gestion de projet. À ce jour, plus de 500 000 personnes à travers le monde détiennent le titre de PMP® et de plus en plus d'employeurs en font une condition préalable à l'embauche à titre de directeur, de gestionnaire ou de chef de projet.

Aujourd'hui, PMI® continue d'enrichir son offre de services par l'ajout de programmes de certification destinés à d'autres auditoires (certification CAPM® pour les personnes débutant ou entreprenant une carrière dans le domaine; Certification PgMP® pour les gestionnaires de programmes; élaboration de standards en gestion de portefeuille, etc.)

La présence mondiale de PMI® est assurée par l'entremise de 286 sections régionales établies à travers 197 pays.

Certification	Titre	Année de création	Nombre de détenteurs
Project Management Professional	PMP®	1984	545 015
Certified Associate in Project Management	CAPM®	2003	21 915
PMI Agile Certified Professional	PMI-ACP®	2012	3 056
PMI Risk Management Professional	PMI-RMP®	2008	2 115

Program Management Professional	PgMP®	2007	898
PMI Scheduling Management Professional	PMI-SP®	2008	911

Tableau 1: statistiques du membership du PMI® global en date de juin 2013

PMI-Montréal

Fondée en 1977, PMI-Montréal est l'une des plus importantes sections du Project Management Institute (PMI®) et sa plus grande section francophone. Aujourd'hui, cette section locale compte plus de 3 700 membres individuels qui proviennent de tous les secteurs de la profession : ingénierie, aéronautique, construction, informatique, pharmaceutique, télécommunications, etc., sans compter les nombreux secteurs de projets à caractère administratif ou social. Le territoire de PMI-Montréal couvre tout le Québec à l'exception de Lévis, Québec, Rimouski, Chicoutimi et Gatineau.

Dirigé par un conseil d'administration formé de bénévoles élus par les membres, PMI-Montréal organise de nombreuses activités et offre plusieurs services avantageux, dont des cours publics et privés de préparation aux examens de certifications PMP®, CAPM®, PMI-ACP® et PgMP®.

PMI-Montréal a été reconnu à de nombreuses reprises par la communauté du PMI® pour l'excellence et le dynamisme de ses membres. La section a remporté de nombreux prix, dont le « Chapter of the Year » (Section de l'année) en 2007 et 2012.

Montréal brille dans l'univers de la gestion de projet, et ce, dès les années 60. En effet, les experts considèrent que l'Expo 67 est le projet civil qui a utilisé la gestion de projet pour la première fois, mettant en œuvre les principes développés par l'armée alliée pour le débarquement et pour l'instauration du Plan Marshall². Depuis, le Québec est reconnu pour ses nombreux programmes de recherche et d'enseignement en gestion de projet, dont le tout premier programme dès la création de l'UQAM en 1976. Cette expertise est aujourd'hui partagée et Montréal est reconnue comme centre d'excellence grâce à ses nombreuses universités (ESG-UQAM - MGP, HEC, McGill, Polytechnique, Concordia, l'ÉTS, l'Université de Montréal - MGPA, Université de Sherbrooke, UQTR).

La mission de PMI-Montréal, au cœur de cette effervescence, est de promouvoir les meilleures pratiques en gestion de projet afin de favoriser le développement professionnel des gestionnaires de projet ainsi que le succès des organisations et de projets réalisés au Québec.

² http://expo67.ncf.ca/expo_67_critical_path_method_p1.html

Le gestionnaire de projet et son code d'éthique

PMI® définit le chef ou gestionnaire de projet comme suit :

« Le chef de projet est la personne, désignée par l'entreprise réalisatrice, qui est chargée d'atteindre les objectifs du projet. Le rôle du chef de projet est différent de celui d'un responsable fonctionnel ou d'un responsable des opérations. »³

À ce titre, le gestionnaire de projet applique les connaissances, compétences, processus, outils et techniques reconnus et éprouvés afin de satisfaire les exigences du projet. La gestion d'un projet consiste habituellement à :⁴

- Identifier les exigences;
- Aborder, pendant la planification et l'exécution du projet, les divers besoins, soucis et attentes des parties prenantes;
- Pondérer les contraintes concurrentes du projet provoquées, entre autres par :
 - Le contenu;
 - La qualité;
 - L'échéancier;
 - Le budget;
 - Les ressources, et
 - Les risques.

Tout en veillant au bon déroulement, au suivi du projet et à l'atteinte de ses objectifs, tout gestionnaire de projet doit également se comporter en professionnel :

« En tant que praticiens du management de projet, nous avons pris l'engagement de faire ce qui est juste et honorable. Nous nous sommes fixé des normes de conduite très élevées et aspirons à satisfaire cette ligne de conduite dans tous les aspects de notre vie – au travail, dans notre vie privée, au service et dans le cadre de l'exercice de notre profession. »⁵

Par ailleurs, PMI® se préoccupe également de la diffusion des meilleures pratiques en gestion de portefeuille de projets. Cette discipline se concentre sur la mise en place de méthodes et outils afin d'assurer à une organisation d'entreprendre et compléter les bons projets et, surtout, de choisir l'ensemble des projets à réaliser qui respecteront son plan stratégique et sa capacité de réalisation.

³ Le Guide du corpus de connaissances en management de projet (Guide PMBOK), 4^{ème} édition, 2008, Project Management Institute

⁴ Code de déontologie et de conduite professionnelle, Project Management Institute

⁵ Code de déontologie et de conduite professionnelle, Project Management Institute

La discipline de la gestion de projet

Au fil des ans, PMI® a cristallisé et formalisé la pratique de la gestion de projet en un ensemble cohérent de pratiques et techniques reconnues. Un total de 47 processus est répertorié dans le « Guide du corpus des connaissances en management de projet ». Ces processus sont regroupés en cinq groupes (Démarrage, Planification, Exécution, Suivi et Maîtrise, et Clôture) ainsi que selon dix domaines de connaissances (Intégration, Contenu, Délais, Coûts, Qualité, Risques, Communications, Ressources humaines, Approvisionnements et Parties prenantes).

Depuis près de 20 ans, ces pratiques guident les organisations publiques et privées dans l'élaboration d'une méthodologie adaptée à leur réalité afin d'assurer le succès des projets et de minimiser les risques de dérapages ou d'écarts de toutes sortes.

L'objectif de notre intervention

En tant qu'intervenant privilégié du monde de la gestion de projet, PMI-Montréal a donc suivi de près les travaux de la Commission et souhaite, par son intervention, y apporter une contribution constructive. Conscients que la Commission formulera des recommandations touchant la gestion des projets publics, notamment en ce qui concerne l'octroi des contrats dans le domaine de la construction et la gouvernance des projets, nous visons ici deux objectifs :

- a) Protéger l'intérêt du public : PMI-Montréal croit pouvoir fournir à la Commission des pistes de recommandations allant dans le sens de la protection de l'intérêt public.
- b) Assurer l'efficacité : nous croyons que la protection de l'intérêt du public passe aussi par la recherche et l'atteinte d'objectifs de performance et d'efficacité dans les processus de gestion de projet.

Nous sommes par ailleurs parfaitement conscients de la limite de notre intervention et de notre contribution dans la lutte à la corruption et à la collusion. De notre position d'observateur externe à la Commission, il nous apparaît clair que la plupart des cas de figure qui ont fait les manchettes ne peuvent être prévenus par la seule mise en place de pratiques saines de gestion de projet. En effet, aucune méthode de gestion ne pourra jamais totalement empêcher ces pratiques.

Cependant, nous croyons que les techniques et outils préconisés par des organismes tels que PMI® peuvent aider grandement à une saine gestion des fonds publics et à une meilleure efficacité dans les investissements des divers paliers de gouvernements.

Ce mémoire vise donc à sensibiliser la Commission à l'existence de ces bonnes pratiques de gestion de projet afin que ses recommandations concernant la lutte à la corruption et à la collusion soient d'autant plus pertinentes qu'elles contribueront également à accroître l'efficacité des projets publics au Québec – dans l'intérêt du public et de l'État. De plus, en tant

que représentant de professionnels du domaine, PMI-Montréal croit fermement que les bonnes pratiques de gestion ne peuvent que contribuer à réduire les problèmes de collusion ou de corruption.

Quelques constats

À la lecture de récents rapports produits pour le gouvernement du Québec, PMI-Montréal voit se dégager un certain nombre de constats qui nous apparaissent tout à fait pertinents.

Fonctionnement cloisonné

Il semble encore exister, au sein de nombreuses organisations publiques, un mode de gestion de projet qu'on pourrait qualifier de « cloisonné » et que nous nommerons ici « gestion fonctionnelle » (on l'appelle aussi parfois la gestion en « silos »). Dans ce mode de gestion, chaque fonction ou secteur d'une organisation gère la partie du projet propre à son expertise. Le projet chemine donc de phase en phase en ayant chaque fois une personne différente responsable de la coordination des travaux. Cette personne sera d'ailleurs très souvent le responsable fonctionnel du département ou service en question.

Loin de nous l'idée de discuter ici des inconvénients reliés à ce mode de gestion (cette façon de procéder entraîne notamment des effets de goulots, la personne responsable n'ayant qu'une capacité limitée à gérer les phases des divers projets qui concerne son service). Il importe toutefois de noter que ce mode de gestion fait en sorte que personne n'aura la vue globale et intégrée de l'ensemble du projet ni l'imputabilité du projet global.

Ce manque d'intégration et de vision globale mène ainsi aux conséquences suivantes :

- Le manque de vision claire et intégrée fait qu'il est plus facile d'occulter les dépassements de coûts à chaque étape du processus;
- L'absence de vision intégrée fait en sorte que les projets sont sujets aux contradictions. En d'autres mots, « la main droite ne sait pas ce que fait la main gauche »;
- L'imputabilité ainsi divisée rend la reddition de compte plus ardue;
- La pertinence de changements à apporter au projet pendant une phase en aval, mais imputables à des erreurs commises durant des phases en amont sera difficile à justifier ou rejeter par l'absence d'expertise une fois cette étape franchie.

Pratique d'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire

Nous avons de fortes raisons de croire que l'octroi systématique des contrats au plus bas soumissionnaire est une des sources du phénomène de collusion au Québec.

En effet, lorsque deux entrepreneurs savent que pour décrocher un contrat, ils doivent baisser leurs prix au maximum jusqu'à rogner sur les profits (ou même, dans certains cas, en y allant à perte pour au moins couvrir en partie leurs frais), il y a fort à parier qu'ils tenteront de s'entendre afin de se partager le marché plutôt que de perdre leur chemise.

C'est sans compter les cas où l'un des deux entrepreneurs soumissionnera un prix anormalement bas, sachant toutefois que, par manque d'expertise, l'organisme public a omis des détails intéressants dans son appel d'offres. Détails qui ne manqueront pas d'être exploités par l'entrepreneur dans une série éventuelle d'avenants qui seront difficiles à refuser. Cette situation survient surtout quand les professionnels ont été sélectionnés sur la base du plus bas soumissionnaire, et qu'on leur demande l'impossible en termes d'envergure, de coûts et de délai.

Gestion des avenants

Un rapport récent fait état d'une culture de la gestion par avenants au sein de nombreuses organisations publiques. Il est bien entendu normal que des changements surviennent en cours de projet. Après tout, un projet n'est-il pas une « entreprise temporaire initiée dans le but de produire un produit ou un service unique »? En ce sens :

« Il existe plusieurs raisons qui peuvent expliquer ou justifier ces changements. En effet, la présence d'avenants est un aspect courant de l'exécution des types de contrats analysés et le mécanisme de traitement des avenants est d'ailleurs une partie intégrante d'un contrat. Certains avenants entraînent des coûts additionnels au contrat initial, d'autres n'ont pas nécessairement de répercussions financières directes. »⁶

Toutefois, une planification insuffisante et des mécanismes de gestion et de contrôle des changements déficients peuvent contribuer à augmenter de façon significative l'impact de ces changements ou ouvrir la porte à de nombreux abus. La déresponsabilisation qui découle également d'un fonctionnement cloisonné contribue aussi à permettre de tels écarts et potentiels abus. Il faut donc mettre en place un processus de gestion des changements rigoureux, tant à l'interne qu'à l'externe du projet.

Une bonne définition du besoin, définissant bien les inclusions et les exclusions, documentée et approuvée par le client est l'élément de base essentiel à une saine planification du projet. **Un**

⁶ Rapport de KPMG-SECOR « Revue indépendante de la gestion contractuelle des dépenses supplémentaires associées à des contrats de construction et de services de certains organismes publics québécois » p.1 présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor – 10 juin 2013

besoin mal défini sera mal planifié et entraînera invariablement plusieurs changements. Les meilleures règles de l'art prônées par le PMI® proposent de développer un énoncé de projet détaillé ainsi qu'une planification de projet supportant cet énoncé de projet et incluant les échéanciers, le budget, les risques anticipés et les mécanismes de suivi adaptés au projet. Ces outils existent et sont reconnus à l'international en tant que meilleures pratiques du PMI® en matière de gestion de projet.

Un nombre élevé d'avenants, d'extras, ou de changements au projet découle souvent d'analyses de besoin mal complétées, d'une planification qui ne respecte pas les meilleures pratiques et d'un suivi de l'avancement du projet non rigoureux

Gouvernance et conflits d'intérêts

Serait-il possible que certaines pratiques en cours au Québec et ailleurs en matière de gouvernance et de gestion de projet puissent entraîner une certaine forme de conflit d'intérêts? Il n'est pas rare de voir certaines firmes offrir à la fois des services de gestion de projet et des services de réalisation de travaux. Dans quelle mesure le client s'assure-t-il de l'impartialité de ses gestionnaires de projet contractuels si ceux-ci œuvrent à la fois pour le compte des mêmes employeurs qui réalisent les travaux? Nous croyons que poser la question c'est y répondre.

Par ailleurs, certaines juridictions, présentées dans la section « Recommandations », s'efforcent de préserver l'intégrité des professionnels contractuels en s'assurant d'une séparation nette entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Influence sur le portefeuille des projets

Les pratiques, ou ne devrait-on pas dire plutôt l'absence de pratiques, en gestion de portefeuille de projets entraînent une grande volatilité dans le déroulement des projets. En effet, en l'absence d'un mécanisme de diffusion publique des portefeuilles de projets, il est relativement simple pour un décideur de l'État d'influencer le déroulement de tel ou tel projet. Ce phénomène n'ouvre pas seulement la porte à des manœuvres douteuses, il rend aussi la tâche ardue à l'ensemble du personnel de l'État.

Absence ou manque de données sur la performance des projets

Il n'existe, au Québec, aucune banque de données centralisée pouvant être utilisée comme référence par les petites et moyennes municipalités. Comme elles n'ont pas les moyens de mettre en place les bureaux de projets ou autres structures et processus afin de capitaliser sur les leçons apprises ni un volume de projets suffisant à cumuler des données significatives et justes, leurs fonctionnaires sont à la merci de l'expertise des firmes avec lesquelles ils font affaire.

Recommandations

Au cours des dernières années, de nombreux pays ont entrepris de vastes chantiers de refonte de leurs pratiques de gouvernance et de gestion des projets de construction avec des résultats probants. Le gouvernement britannique, par exemple, a revu son cadre de gestion organisationnelle des projets de construction⁷. De même, les gouvernements norvégien et australien ont entrepris des démarches similaires visant à favoriser la transparence et la rigueur dans le processus d'identification, de planification et de suivi des programmes et projets, les ponctuant d'une validation et d'une vérification des livrables à la fin de chacune des phases

PMI-Montréal propose ainsi que la Commission tienne compte, dans l'élaboration de ses recommandations, des huit propositions suivantes.

1. Décloisonner les projets et adopter des modes de travail multidisciplinaires

Les bonnes pratiques en gestion de projet préconisent un fonctionnement multidisciplinaire et l'instauration du rôle de gestionnaire de projet afin d'en assurer le bon fonctionnement. Le gestionnaire de projet a la responsabilité de la gestion et de la coordination de l'ensemble du projet, du début à la fin, et ce, pendant toutes les phases. Dans ce mode de fonctionnement, aussi parfois appelé « matriciel », le gestionnaire de projet a la responsabilité et l'autorité de gérer les équipes de façon transversale, résultant de plus en une efficacité accrue de l'organisation.

La gestion du projet par une seule équipe du début à la fin permettrait en outre plus aisément de faire ressortir les irrégularités, incohérences et anomalies. Un exemple en ce sens nous provient de l'ARAMCO. Ce projet, qui visait la construction de nouvelles installations de production de gaz naturel en Arabie Saoudite, a remporté le prix du projet de l'année du PMI® International en 2004. Dès le début du projet en 2000, ARAMCO a instauré une équipe de projet intégrée composée de membres des groupes de maintenance, d'entretien ainsi que de l'ingénierie de façon à exécuter les plans et devis préliminaires en étroite collaboration. Ce travail d'équipe a grandement contribué à réduire les délais ainsi que le nombre d'avenants durant la période de construction. On peut facilement spéculer qu'une réduction du nombre d'avenants réduit par le fait même les possibilités d'irrégularités⁸.

Le gouvernement britannique a, de son côté, instauré le rôle de Chief Construction Adviser (CCA) en 2008. Ce CCA, qui en est à son troisième mandat, a pour rôle de revoir et de superviser les réformes de la stratégie d'approvisionnement dans les projets publics en construction. L'adoption de ce mode de fonctionnement a mené à des améliorations de l'ordre de 10% d'économies sur un total de 2,6 milliards de livres. Des économies de 279

⁷ « Managing projects more effectively », <https://www.gov.uk/government/policies/managing-major-projects-more-effectively> et « Rethinking Construction », Sir John Egan, Construction Task Force, 1998

⁸ « PMI® Case Study – Saudi ARAMCO Haradh Gas Project » - 2004 PMI® Project of the Year

millions de livres sur la durée de vie des bâtiments ont été identifiées incluant 72 millions directement imputables aux coûts de construction eux-mêmes⁹.

2. Appliquer une méthodologie en gestion de projet

PMI-Montréal recommande que les organismes publics se dotent de méthodes de gestion de projets élaborées selon les règles de l'art et adaptées à leurs réalités. L'absence d'une méthodologie claire et rigoureuse mène inévitablement à des projets mal maîtrisés, à des retards et à des dépassements de coûts. Ces écarts peuvent bien entendu être causés par de nombreux facteurs, mais les irrégularités et autres gestes douteux sont au compte de tels facteurs.

Une telle méthodologie devrait composer avec les dimensions suivantes :

Adaptabilité : il ne serait ici aucunement question de tenter de définir une méthode unique et uniforme à tous les organismes publics. Un projet de 500 000 dollars ne saurait être géré comme un projet de 500 millions. Chaque organisme devrait bâtir sa méthode en fonction de ses besoins. Toutefois, l'application rigoureuse d'une méthode standardisée pour de vastes catégories de projets contribuerait grandement à augmenter la performance des projets.

Planification des projets : une meilleure planification en amont des projets, tant au niveau des coûts, des risques et de l'échéancier, résulte en une réduction du nombre et de l'impact des changements en cours d'exécution¹⁰.

Gestion de l'intégrité du projet : adopter un mode de travail dans lequel le projet est géré du début à la fin par la même personne favorise une vision intégrée du projet. Encore faut-il que la méthode de travail prenne en compte que les variables du projet sont interdépendantes. Par exemple, ajouter du contenu au projet a généralement pour conséquence d'en augmenter le coût ou les délais.

Gestion des changements : un processus de gestion de projet efficace comporte un volet sur la gestion des changements. Ce volet implique un certain nombre de mécanismes dont la mise en place d'un comité de gestion des changements et l'établissement de règles de triage portant sur la nature du changement et son impact sur les diverses dimensions du projet (contenu, délai, coût, risques, etc.)

3. Tenir compte de la gestion des risques dans tous les projets

PMI-Montréal recommande au gouvernement que la gestion des risques fasse partie intégrante de tous les projets publics. Les imprévus font partie intégrante des projets et doivent être gérés de façon à minimiser leur impact sur le déroulement des projets.

⁹ http://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Government_construction_strategy#Progress

¹⁰ « PMI® Case Study – Saudi ARAMCO Haradh Gas Project » - 2004 PMI® Project of the Year

Toutefois, on ignore souvent les risques dans de nombreux projets. Une méthode de gestion de projet digne de ce nom incorpore un volet de gestion des risques et prévoit des mécanismes de protection et de contingence appropriés.

4. Revoir certaines pratiques de gestion des contrats

PMI-Montréal recommande au gouvernement de revoir certaines pratiques de gestion contractuelle. Par exemple, le recours aux feuilles de temps pour comptabiliser les honoraires professionnels ne semble pas généralisé dans les projets publics alors qu'il l'est davantage dans d'autres secteurs. La mise en place de tels mécanismes permettrait une gestion plus rigoureuse et de meilleurs résultats en plus, encore une fois, de faire ressortir plus aisément les irrégularités.

5. Abolir la pratique d'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire

PMI-Montréal recommande que soit abolie la pratique d'octroi de contrats au plus bas soumissionnaire. Loin de nous l'idée d'excuser les comportements qui ont été dévoilés à la Commission, toutefois, il ne saurait être question de gestion contractuelle sans qu'on remette en question la pratique d'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire. Il y a plusieurs raisons de croire que cette pratique a contribué à l'émergence de comportements irréguliers chez certains soumissionnaires. D'autres pratiques d'octroi de contrat ont fait leur preuve par exemple le principe du « Best Value » appliqué au sein de nombreuses organisations publiques à travers le monde dont le département de transport américain¹¹ et le National Auditor's Office du Royaume-Uni¹².

L'introduction de mécanismes permettant la négociation pourrait également être envisagée.

6. Développer une banque de données centralisée

PMI-Montréal recommande la mise sur pied d'une banque de données centralisée. L'application par l'ensemble des joueurs du secteur public de méthodes bien arrimées permettrait de développer une banque de données centralisée sur les leçons apprises dans les projets, les statistiques de coûts et de délais, la performance des fournisseurs, etc. Grâce aux technologies de l'information disponibles de nos jours, cette information pourrait aisément être partagée avec les petites municipalités qui n'ont pas toujours ce genre d'expertise à leur disposition.

¹¹ <http://www.fhwa.dot.gov/construction/contracts/pubs/framework/09.cfm>

¹² « Getting value for money from procurement: how auditors can help », Office of Government Commerce and National Audit Office, 2001

7. Inclure des experts du domaine de la gestion de projet dans tous les projets d'infrastructure

PMI-Montréal croit qu'il importe que les instances décisionnelles d'organismes publics impliquées dans la réalisation de projets d'infrastructures incluent, au sein de leurs membres, des experts du domaine de la gestion de projet.

Reconnaissance du rôle : Bien que la gestion de projet, au Québec, ne fasse l'objet d'aucune reconnaissance professionnelle au sens de la Loi sur les professions, il existe un bon nombre de certifications professionnelles reconnues internationalement, dont la désignation PMP® (Project Management Professional). Ces désignations sont généralement la preuve que :

- Le détenteur du titre a suivi et continue de suivre un processus de développement professionnel dans ce domaine;
- le détenteur du titre maîtrise un corpus de connaissance ou une méthode de travail reconnue et rigoureuse et que cette maîtrise a fait l'objet d'une validation par le biais d'un examen ou autre forme de vérification;
- le détenteur du titre est tenu de respecter un code de déontologie, et;
- le détenteur du titre démontre un certain engagement envers l'exercice de la discipline.

Rôle exclusif: dans les cas où la gestion d'un projet ou une partie de sa gestion est confiée à une partie externe ou une firme privée, il serait de bon ton que seules les firmes non impliquées dans la réalisation de travaux soient sélectionnées.

En effet, il devrait probablement être incompatible pour une personne morale d'exercer à la fois un mandat relié à la gestion du projet et tout mandat de conception, de réalisation de travaux ou de contrôle technique, par cette personne morale directement ou par une entreprise liée.

L'État aurait donc avantage à définir clairement les rôles et responsabilités de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

Une telle clarification pourrait éviter certains conflits d'intérêts lorsque, par exemple, une firme « A », à qui on a confié la gestion d'un projet, est appelée à évaluer la pertinence d'une demande de changement proposée par une autre firme « B ». Sur un autre projet, la firme « B » est responsable de la gestion et la firme « A » le maître d'œuvre. En quoi la recommandation de la firme « A » sera-t-elle influencée par la connaissance du fait que la firme « B » pourrait un jour se retrouver dans la situation inverse?

Il existe suffisamment de firmes spécialisées dans la gestion de projets de construction au Québec qui n'ont aucun lien avec des firmes impliquées dans la réalisation des travaux pour suffire à la tâche.

Des pratiques similaires ont livré des résultats concrets comme dans le cas de l'Aéroport Schönefeld¹³.

En outre, les maîtres d'ouvrages publics, en France, « ont pris l'habitude d'exclure des appels d'offres travaux les groupes dont une filiale assurerait la maîtrise d'œuvre. De tels conflits d'intérêts devenaient majeurs au regard des synergies possibles »¹⁴. Le rôle essentiel du gestionnaire de projet compétent est d'ailleurs au cœur d'une récente étude du gouvernement indien sur les dépassements de coûts et prolongements des projets¹⁵.

8. Considérer la mise en place d'un processus de gestion des portefeuilles de projet plus rigoureux et transparent

Afin d'accroître la transparence et, de ce fait, réduire les mécanismes d'influence indus, le gouvernement du Québec devrait considérer la mise en place d'un processus de gestion des portefeuilles de projet plus rigoureux et transparent. Un portefeuille de projet diffusé publiquement, qui inclut notamment l'avancement et l'état de santé des projets, améliorerait non seulement l'imputabilité des dirigeants à l'égard des contribuables, mais aussi la stabilité du portefeuille.

En effet, une fois le portefeuille rendu public, il serait moins sujet aux aléas des changements injustifiés ou aux interférences politiques.

¹³ « Case study: the implementation of an Integrity Pact in the Berlin Schönefeld Airport Project », Transparency International – Deutschland

¹⁴ « De la maîtrise d'œuvre en France », Conseil Général des Ponts et Chaussées, Avril 2003

¹⁵ http://www.PMI.org.in/downloads/PMI_KPMG_2013.pdf

Conclusion

PMI-Montréal salue le courage du Gouvernement du Québec qu'a exigé la mise en place de la présente Commission et espère avoir contribué à l'élaboration de politiques de bonne gestion et de bonne gouvernance qui feront de nouveau du Québec un précurseur en matière de gestion de projet et de gestion de portefeuille de projets.

Nous sommes conscients des limites de notre intervention et de notre contribution dans la lutte à la corruption et à la collusion. Il nous apparaît clair que la plupart des cas de figure qui ont fait les manchettes ne peuvent être prévenus par la seule mise en place de pratiques saines de gestion de projet. En effet, aucune méthode de gestion ne pourra jamais totalement empêcher ces pratiques.

Par contre, nous sommes d'avis que les techniques et outils préconisés par des organismes tels que PMI® peuvent aider grandement à une saine gestion des fonds publics et à une meilleure efficacité dans les investissements des divers paliers de gouvernements.

Nous croyons que la protection de l'intérêt du public passe inévitablement par la recherche et l'atteinte d'objectifs de performance et d'efficacité dans les processus de gestion de projet.

PMI-Montréal, fort de ses 37 années d'expertise terrain, se fera un devoir d'accompagner les parties prenantes de cette nouvelle ère de transparence et d'intégrité qui devra servir l'intérêt de tous les citoyens du Québec.



REMERCIEMENTS

Le PMI-Montréal tient à remercier les rédacteurs du Mémoire : Benoit De Grâce, Pierre Deschênes et Julia Delrieu, membres du PMI-Montréal ainsi que les professeurs Brian Hobbs et Daniel Forgues qui ont orienté et contribué à la recherche sur les meilleures pratiques dans d'autres juridictions.

