



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, décembre 1999, volume 5, numéro 4

Gestion de projet et secteur public

Le cas de l'Oregon

Denis Laforte

Contexte

Les effets de la globalisation économique, de l'internationalisation, de la concurrence et de la formation des nouveaux ensembles économiques sur les entreprises privées ont fait l'objet de nombreuses études⁽¹⁾. Mais ces mouvements ont également eu des impacts profonds sur les structures et les formes de management du secteur public. Les nombreuses publications sur les réformes entreprises par les États modernes, particulièrement celles de l'OCDE⁽²⁾ en témoignent longuement.

Si les États ont commencé par restructurer leur mode d'organisation globale⁽³⁾, ils commencent à peine à réformer la façon de gérer, c'est-à-dire le mode de management interne du secteur public. Bien souvent, en effet, les réformes ont maintenu, à l'intérieur des organismes, le modèle traditionnel d'une organisation fonctionnelle qui s'incarne dans une structure hiérarchique et verticale de commandement, responsable de services fonctionnels spécialisés. Le modèle bureaucratique traditionnel demeure en vigueur et résiste au développement d'une approche " de projet et par projet ", plus horizontale et axée sur la coordination. En cette matière, la nature organisationnelle de la fonction publique, qu'elle soit de carrière ou d'emploi, n'est pas étrangère à ces difficultés⁽⁴⁾.

Après avoir précisé les éléments essentiels et les cinq caractéristiques qui définissent la gestion de projet, ce *Coup d'œil* présente succinctement l'expérience de l'État de l'Oregon et du gouvernement fédéral américain dans ce domaine.

1. La gestion de projet

Devenue une véritable philosophie de gestion, beaucoup mieux adaptée, selon certains, au contexte des organisations actuelles et futures qui évoluent dans un monde en changement, la gestion de projet se démarque nettement de la philosophie de management dite " traditionnelle "⁽⁵⁾.

Le stade postérieur à l'implantation du mode *gestion de projet* est celui de la *gestion par projet* qui est devenu le nouveau paradigme de la stratégie d'entreprise. Selon Gareis, le management par projet se caractérise par : (a) une stratégie managériale axée sur la gestion de projets, non seulement externes, mais également internes à l'organisation, dont le nombre, la nature et l'envergure sont généralement fort variables; (b) une structure organisationnelle aplatie qui favorise, à l'opposé des structures fonctionnelles hiérarchiques traditionnelles, la gestion par réseaux de projets et (c) une culture organisationnelle qui s'appuie sur la reconnaissance de la spécificité, de la décentralisation des responsabilités et de l'auto-organisation de chaque projet, en regard de la poursuite de ses propres objectifs opérationnels et des objectifs stratégiques de l'organisation parente⁽⁶⁾.

Les éléments constitutifs et les caractéristiques de la gestion de projet, avec leurs exigences, illustrent bien cette philosophie de gestion.

1.1 Les trois éléments essentiels

Trois éléments essentiels et interdépendants constituent cette nouvelle philosophie de gestion. Ils se présentent comme suit : une culture particulière, des principes organisateurs, un ensemble de techniques et d'outils.

La culture particulière de la gestion de projet, à la fois exigeante et stimulante, repose sur un ensemble de valeurs et de capacités partagées par les intervenants et qui orientent leurs attitudes et leurs comportements. Ce sont :

- l'approche client;
- la priorité aux besoins du projet;
- l'accent mis sur la tâche et les résultats;
- l'ouverture sur l'environnement;
- la valorisation de l'initiative et de la capacité à prendre des risques;
- la responsabilisation et l'imputabilité;
- la rigueur et l'autodiscipline;
- la capacité d'exiger et de rendre des comptes;
- l'esprit d'équipe et de collaboration;
- la tolérance pour l'ambiguïté et le stress.

Plusieurs de ces valeurs et exigences imprègnent déjà les réformes de la gestion publique implantées par nombre de gouvernements dans le but d'une meilleure efficacité et d'un meilleur service aux citoyens. La *gestion par résultats* est devenue leur caractéristique première⁽⁷⁾.

Les principes organisateurs de la gestion de projet. L'organisation gestion de projet suppose la présence des éléments suivants :

- un rôle intégrateur : le gérant de projet;

- une équipe de projet multidisciplinaire et multidépartementale;
- une structure aplatie, organique, mouvante;
- un mode de fonctionnement souple;
- des relations latérales plutôt que verticales;
- des mécanismes pour gérer efficacement les interfaces internes et externes;
- la décentralisation au niveau de l'action;
- des systèmes et procédures adaptés aux besoins du projet.

Peu de réformes du secteur public entreprises jusqu'ici ont retenu l'ensemble de ces principes organisateurs qui nécessitent une approche de gestion fort différente de la formule bureaucratique traditionnelle. Cependant, bon nombre de réformes du secteur public se sont inspirées de certains d'entre eux⁽⁸⁾.

Enfin, la gestion de projet fait appel à un ensemble de techniques et d'outils spécialisés qu'elle a développés au cours des années pour gérer de façon plus efficace le cycle de vie des projets.

Le modèle général dans lequel s'inscrit cet ensemble d'outils et de techniques comprend :

- les ressources internes;
- l'organisation interne;
- l'environnement : physique, politique, social, réglementaire, technologique, économique, etc.;
- les parties prenantes : client (ou citoyen, pour le secteur public), bailleurs de fond, fournisseurs, sous-traitants, utilisateurs, groupes de pression, etc.

Si les données de base d'un projet sont l'envergure, la qualité, le temps et les coûts, les fonctions premières de la gestion de projet sont la planification, le suivi, le contrôle, la direction, la coordination et la gestion des interfaces.

Enfin, quelle que soit la nature ou la taille d'un projet, l'utilisation de techniques et d'outils appropriés ne constitue pas une condition suffisante pour assurer le succès du produit. Il faut également un mode d'organisation et une culture appropriés qui ont leurs caractéristiques propres de même que leurs exigences.

1.2 Les cinq caractéristiques et leurs exigences

Chacune des cinq caractéristiques particulières de la gestion de projet génère ses exigences précises. On peut les présenter ainsi :

1^{ère} Un environnement complexe, instable et parfois hostile qui exige :

- une gestion rigoureuse des interfaces externes et des risques;
- un mécanisme pour intégrer cette gestion : le gérant de projet;
- une faculté d'anticipation.

2^e Une incertitude élevée qui exige :

- une planification souple au départ se précisant progressivement et de façon itérative;
- une capacité d'adaptation rapide;
- un suivi attentif et une rétroaction rapide;
- des communications latérales et continues;
- une gestion rigoureuse des changements;
- une tolérance pour l'ambiguïté.

3^e Une durée de vie limitée qui exige, selon les phases du cycle de vie dynamique :

- une organisation temporaire, ad hoc, souple, peu formaliste et qui peut varier en cours de cycle;
- des techniques et des outils appropriés à chaque phase;
- un mécanisme pour assurer le maintien de l'intégrité globale du projet tout au long du cycle : le gérant de projet;
- une loyauté au projet.

4^e De nombreux intervenants d'origines diverses et d'intérêts variés sinon divergents :

- un mécanisme pour intégrer la différenciation : le gérant de projet;
- des équipes multidisciplinaires;
- une capacité et une volonté de travailler en équipe;
- l'autorité limitée du gérant de projet;
- le *Team building* - gestion des conflits.

5^e Des contraintes rigoureuses qui exigent :

- la performance et la qualité;
- le respect des échéances et des budgets;
- un contrôle rigoureux;
- un mécanisme pour assurer les compromis appropriés entre les diverses exigences résultant des contraintes : le gérant de projet;
- la décentralisation au niveau de l'action;
- l'initiative et l'imputabilité;

- l'accent sur les résultats.

Il faut souligner, à travers ces caractéristiques, l'émergence du gestionnaire de projet dont le rôle est essentiel à la réussite des projets, mais dont les attributs se marient mal avec l'environnement bureaucratique, hiérarchisé et contrôlant des gestions publiques traditionnelles.

Cette nouvelle approche de la gestion apparaît à plusieurs impossible à appliquer à la gestion publique qui, par définition, doit se fonder sur des assises telles que la transparence, l'équité, l'uniformité des décisions, un fonctionnement organisationnel stable et étanche à toute ingérence externe pour garantir l'objectivité des décisions. S'ajoute à ces prérequis la neutralité de la fonction publique à l'endroit du pouvoir politique pour servir adéquatement l'État et le citoyen, dans le respect des droits de celui-ci⁽⁹⁾.

Les États qui ont voulu à la fois se réformer et conserver la structure hiérarchisée traditionnelle de leur système administratif ont éprouvé beaucoup de difficultés dans leur tentative de modernisation, ou à tout le moins ont avancé tellement lentement que les gains se sont dilués avant que la nouvelle approche réussisse à s'implanter⁽¹⁰⁾. Il est cependant des voies qui ont été explorées pour moderniser la gestion publique en adoptant la méthode de gestion par projet et en l'intégrant systématiquement à la gestion publique. L'État de l'Oregon a choisi cette approche et représente un cas intéressant, auquel on peut ajouter les réformes du gouvernement de Washington axées sur la performance.

2. L'expérience de l'Oregon

Dans son édition de décembre 1998, le journal *PMI Today* faisait état de la mise sur pied en août 1998, par l'État de l'Oregon, du programme *Statewide Technical Education Program Services (STEPS)*, en collaboration avec le *Project Management Institute (PMI)* et le *Chemeketa Community College*. Ce programme, offert par le *Department of Administrative Services (DAS)* est accessible aux fonctionnaires de l'État et des municipalités et le sera sous peu à tous les résidents de l'Oregon⁽¹¹⁾.

2.1 Les objectifs

L'objectif général du programme est de développer des leaders dans le domaine de la gestion de projet, incluant le génie, la construction, l'architecture, les systèmes d'information, la planification des affaires et le management. Le *Department of Administrative Services (DAS)*, le Collège communautaire Chemeketa et diverses agences gouvernementales ont uni leurs efforts pour développer un programme complet de certification orienté vers le développement de compétences fondamentales en gestion de projet y compris la formation des fonctionnaires de l'État. L'idée a été présentée en 1987 à la législature de l'État de l'Oregon et celle-ci a adopté le programme, préoccupée qu'elle était par le

dépassement significatif des coûts de réalisation de ses projets et l'allongement notable des délais de livraison. L'État a décidé d'implanter le programme et de prendre en main la formation des administrateurs publics.

L'objectif du programme est de réaliser avec succès les projets de l'État. Pour y arriver, l'État a besoin de gérants de projets hautement qualifiés, de membres d'équipe et de parrains de projets qui comprennent les enjeux des techniques, des ressources humaines et des autres ressources qui sont l'essence du succès des projets. Le moyen d'y arriver est de fournir aux employés les habiletés, les techniques, l'expérience et la rétroaction dans la discipline du *Project Management*. Le programme est destiné aux gestionnaires dans tous les domaines. Enfin, le programme vise à créer de solides liens de communications entre les collègues qui gèrent les projets⁽¹²⁾.

2.2 Le contenu et les modalités

Le Programme⁽¹³⁾ de certification en gestion de *projet (Project Management Certification Program)* est disponible aux fonctionnaires des municipalités et de l'État à travers le STEPS de trois façons :

- la série Exécutif qui forme les gestionnaires de niveau supérieur aux nouvelles techniques de management;
- la série Formation technique qui s'adresse aux professionnels des technologies de l'information et qui comprend des sessions de formation sur le " juste à temps " et les technologies de l'information;
- une Bibliothèque axée sur les ressources en enseignement technique : cassettes vidéo, cassettes audio et autres moyens de formation. Au fur et à mesure que d'autres outils de formation sont disponibles sur le marché, ils sont intégrés à la bibliothèque.

Cette certification est de deux ordres, selon le curriculum de l'étudiant. La première s'appelle *Oregon Project Management Associate (OPMA)* et repose sur l'acquisition des connaissances de base. La seconde, nommée *Oregon State Project Manager (OSPM)*, va plus loin et implique que les étudiants ont réussi les examens du *Project Management Institute* et ont le titre professionnel de *PMP (Project Management Professional)*⁽¹⁴⁾.

Les différentes activités du programme couvrent les connaissances de base et les connaissances approfondies en gestion de projet qui ont été présentées en première partie du présent document. On peut ajouter que l'État de l'Oregon a jugé utile, pour certains projets de grande envergure et d'une importance stratégique reconnue, de leur affecter spécifiquement des gestionnaires de risques. On peut citer le projet de l'an 2000 (*Y2K project*)⁽¹⁵⁾.

3. Le gouvernement fédéral américain

Le gouvernement fédéral américain, de son côté, est en voie d'intégrer les techniques de gestion par projet, afin de rencontrer les exigences de performance et les restrictions budgétaires imposées par le Congrès et l'*Office of Management and Budget (OMB)*. " Les agences doivent opérer dans le cadre d'objectifs très spécifiques et doivent s'en tenir à une planification très précise pour les atteindre. Le monde a changé. Pour les années à venir, nous devons opérer à l'intérieur d'un budget équilibré et de dépenses prédéfinies "⁽¹⁶⁾.

En effet, le budget 1999 est le premier à implanter les politiques mises de l'avant par le *Government Performance and Results Act of 1993*. Pour mars 2000, les agences fédérales doivent faire rapport au Congrès sur le niveau d'atteinte des objectifs de performance qui leur ont été assignés⁽¹⁷⁾.

La NASA, qui opère depuis longtemps avec les techniques de gestion de projet et qui assure la formation de ses employés par le biais de son *Academy of Program and Project Leadership*, rend disponibles aux employés fédéraux plus d'une vingtaine de programmes et de cours en gestion de projet. Le tiers des 18 500 employés de la NASA suit une formation en gestion de projet au cours d'une année donnée.

Conclusion

L'implantation de la gestion de projet dans la gestion publique en Oregon confirme une tendance de plus en plus répandue dans certains États, à savoir que le moyen de gestion utilisé est relativement neutre par rapport au domaine où il s'exerce, que celui-ci soit privé ou public. Dans un article récent, Thierry Pick, à l'aide du cas de La Poste, en France, démontre que le secteur public a un avantage à profiter des nouvelles méthodes de gestion qui ont cours dans le secteur privé.

Le management de projet aujourd'hui repose sur quelques principes et concepts originaux : ingénierie simultanée et gestion concourante des activités, transversalité et multi-disciplinarité des équipes de projets, fonctionnement en " plateaux ", organisation en " réseaux ", décloisonnement des fonctions et métiers, formulation de " méta-règles "...⁽¹⁸⁾

De plus, l'introduction d'une gestion de projet dans une entreprise, fut-elle publique ou privée, est génératrice de changements par la remise en cause des modes de fonctionnement qu'elle introduit. La notion de gestion de projet est donc porteuse d'une dynamique de renouveau managérial qui peut et doit inspirer la réforme en cours des administrations publiques.

Notes et références

¹ Notons : Bridges William, *The end of Job*, Fortune, September 19, 1994 ; Drucker Peter, *Au-delà du capitalisme*, Dunod, 1993, 240 p.; Drucker Peter, " The Theory of the Business ", *Harvard Business Review*, September/october 1994 ; Drucker Peter, *The Age of Social Transformation*, Atlantic Monthly, November 1994 ; Weiss Dimitri, " Nouvelles formes d'entreprises et relations de travail ", *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1994 et Weiss Dimitri, *Les nouvelles frontières de l'entreprise*, RFG, septembre-octobre 1994. ([retour au texte](#))

² Les publications du groupe PUMA de l'OCDE témoignent de cet intérêt marqué. S'ajoutent nombre de monographies, dont celle de Zifcak Spencer, *New Managerialism – Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994. L'Observatoire de l'administration publique contribue également à ces travaux. ([retour au texte](#))

³ On peut mentionner rapidement la révision du rôle de l'État, la révision des liens entre organismes centraux et sectoriels, la séparation du politique de l'administratif, la création d'agences de gestion, la préoccupation nouvelle pour le citoyen-consommateur, les modes alternatifs de dispensation des services, etc. ([retour au texte](#))

⁴ La fonction publique de carrière est tributaire d'un appareil public dont la structure globale et le fonctionnement sont planifiés par ses dirigeants en fonction d'un service d'abord rendu à l'État et non au gouvernement. L'efficacité est fonction du respect des processus et l'objectif est d'atteindre un fonctionnement organisationnel harmonieux. Les membres y entreprennent une carrière au service de l'État et un système de promotion au mérite pourvoit à leur avancement, à travers la structure pyramidale et la voie hiérarchique qui la caractérisent. ([retour au texte](#))

La fonction publique d'emploi est axée sur les qualités, compétences et performances individuelles. Son fonctionnement se veut souple, peu réglementé; on considère que la bonne performance de l'ensemble est tributaire des habiletés de ses managers. L'ingénierie de l'organisation tient compte du rendement de l'individu dans l'emploi pour lequel il est embauché, à l'intérieur d'un contrat à durée déterminée. La fonction publique est ainsi au service d'un gouvernement considéré davantage comme le conseil d'administration d'une entreprise, en l'occurrence l'État, tenu de rendre des dividendes à ses actionnaires, les contribuables. Tiré de Denis Laforte : " Australie, vers une fonction publique d'emploi? ", *Coup d'œil*, vol. 3, no 2, juillet 1997, Observatoire de l'administration publique.

Voir également : Bodigel, Jean-Luc. *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, 1994, LGDJ.

⁵ Cette partie est empruntée, quasi textuellement, de Pierre M. Ménard. *La gestion de projet*, Ordre des comptables généraux licenciés du Québec, 1995, 32 p. ([retour au texte](#))

⁶ Gareis, Roland, *Handbook of management by projects*, edited by Roland Gareis, Vienne, Autriche 1990, 446 p. ([retour au texte](#))

⁷ On peut rapidement nommer ici l'Angleterre, l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande et, plus près de nous, le gouvernement fédéral canadien, l'Alberta, l'Ontario et le Québec lequel, mettait sur pied, en avril 1995, les premières Unités Autonomes de Services (UAS). Dans cette foulée, le gouvernement québécois déposait le 9 juin dernier un énoncé de politique intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens-Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/enonce.htm> ([retour au texte](#))

⁸ Voir les publications de l'Observatoire de l'administration publique ([retour au texte](#))

⁹ Les ouvrages qui tentent de sauvegarder, même en le modifiant, le modèle traditionnel de l'administration publique pour l'adapter aux réformes, utilisent le terme " projet " dans un sens différent. Le livre de Jean Leclerc, *Gérer autrement l'administration publique*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1997, 266 p. emprunte cette voie. ([retour au texte](#))

¹⁰ Il faut souligner *Fonction publique 2000* au niveau fédéral canadien et les tentatives du gouvernement français pour accroître les services aux citoyens en allégeant la réglementation. ([retour au texte](#))

¹¹ PMI Today, December 1998. ([retour au texte](#))

¹² On trouvera l'essentiel du projet sur le site : <http://training.das.state.or.us/> ([retour au texte](#))

¹³ Le programme est offert au campus du Collège communautaire Chemeketa et peut conduire à l'obtention de crédits au collège. Les cohortes sont de 24 étudiants qui cheminent ensemble tout au long du programme. Une fois le programme réussi, chaque étudiant reçoit une certification du gouvernement de l'État de l'Oregon. ([retour au texte](#))

¹⁴ Le Project Management Institute, créé en 1969, est une organisation internationale, responsable de la publication du *Project Management Body of Knowledge*, qui est reconnu mondialement comme le guide de la gestion de projet. On trouve le PMI au site suivant : <http://www.pmi.org/>. En janvier 1999, le PMI comptait au-delà de 42 300 membres, dont plus de 10 000 détenaient le titre de PMP (*Project Management Professional*). ([retour au texte](#))

À l'automne 1977, l'Université du Québec offrait, pour la première fois, son programme de maîtrise en gestion de projet que le PMI certifiait en 1988. C'est le seul programme d'études supérieures en Gestion de projet reconnu au Canada.

¹⁵ <http://risk.das.state.or.us/projrisk.htm> ([retour au texte](#))

¹⁶ Déclaration de Dave Munzio, du *Office of Management and Budget*, lors du 7^e forum de l'*American Project Management*, le 23 février 1999 à Arlington, Virginie. ([retour au texte](#))

¹⁷ L'Observatoire de l'administration publique, sous la plume notamment de Jacques Auger, a publié plusieurs études liées à la performance visée par le gouvernement fédéral américain. ([retour au texte](#))

¹⁸ Le management par projet comme levier du changement organisationnel et humain, par Thierry Picq, dans : *GRH face à la crise : GRH en crise?*, Actes du VIII^e colloque de l'Association des gestionnaires de ressources humaines, 4-5 septembre 1997, HEC, Montréal, 1997, p. 477-488. ([retour au texte](#))