

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



Améliorer la gestion de projet au MDN : des pistes pour réduire la durée des projets

Maj Christian Picard

JCSP 44

SERVICE PAPER

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2018.

PCEMI 44

ÉTUDE MILITAIRE

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2018.

SERVICE PAPER - ÉTUDE MILITAIRE

**Améliorer la gestion de projet au MDN :
des pistes pour réduire la durée des projets**

Maj Christian Picard

“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 2652

“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”

Compte de mots: 2652

Améliorer la gestion de projet au MDN : des pistes pour réduire la durée des projets

BUT

1. Le but de ce document est de fournir des pistes de solution aux problèmes liés à la trop longue période nécessaire au Ministère de la défense (MDN) pour développer et approuver ses projets. Bien que les longs échéanciers et le non-respect de ceux-ci n'y soit pas limités, le présent document est centré sur les projets identifiés comme étant à bas risque et à faible complexité.

CONTEXTE

2. Des lacunes importantes existent dans la gestion des projets au sein du ministère de la défense. Une de ces lacunes repose sur les difficultés rencontrées par le MDN à terminer les projets à l'intérieur des délais fixés. La politique de défense du Canada indique entre autre que «70 p. 100 des projets n'ont pas été livrés à temps»¹.

3. Alors que le Canada maintient ses dépenses à un niveau stable par rapport à son produit intérieur brut (PIB), les demandes en matériel sont de plus en plus nombreuses, dispendieuses et complexes. Chacun des retards dans les projets du MDN se concrétise entre autre par des augmentations du coût des projets. Une large part des augmentations du coût est liée au retard dans la gestion des projets. Une réduction du temps requis pour mener à bien les projets à bas risque et à faible complexité servirait doublement l'intérêt du Canada : la capacité prévue par le projet serait disponible plus rapidement, et cette capacité serait acquise à un plus faible coût.

¹ Ministère de la défense nationale, *Protection, sécurité, engagement* (Ottawa : 2017)

4. Les paragraphes suivants s'attardent premièrement sur des pistes de solutions facilement réalisables à courts termes. Suivent ensuite quelques idées plus globales qui nécessiteraient une intervention plus large et qui incluraient nécessairement d'autres ministères ou agences du gouvernement.

DISCUSSION

5. Le cadre de la gestion de projets au sein du MDN est défini par la Directive d'approbation des projets (Project Approval Directive, ou PAD en anglais)². Un certain nombre d'améliorations visant la durée totale des projets peut donc trouver ses racines à l'intérieur de cette directive. Cependant, tel que noté par l'association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), il est important de ne pas succomber à la tentation d'appliquer un remède miracle ou de faire une refonte complète du cadre de gestion de projet. La meilleure solution demeure dans l'implémentation par étape de petits changements de façon graduelle et continue³. C'est dans cet ordre d'idée que le présent document offre les pistes de solutions qui vont suivre.

6. Sans entrer dans les détails, le cadre de gestion de projets au MDN est composé des cinq étapes représentées dans la figure 1. L'étape d'identification, bien qu'essentielle et fondamentale à la réussite du projet est incluse dans le cadre de gestion de projets mais elle ne fait pas partie du projet lui-même et ne sera pas examinée dans ce document. Des améliorations à l'intérieur de cette activité sont possibles mais, puisqu'elle n'est pas comptabilisée dans la durée totale du projet, une étape d'identification plus rapide ne changerait pas le temps total d'un projet.

² Ministère de la défense nationale, Project Approval Directive, (Ottawa : 2014)

³ Christyn Cianfarani, «Three Steps Toward Better Defence Procurement», consulté le 30 janvier 2017, <http://policyoptions.irpp.org/magazines/january-2016/three-steps-toward-better-defence-procurement/>.

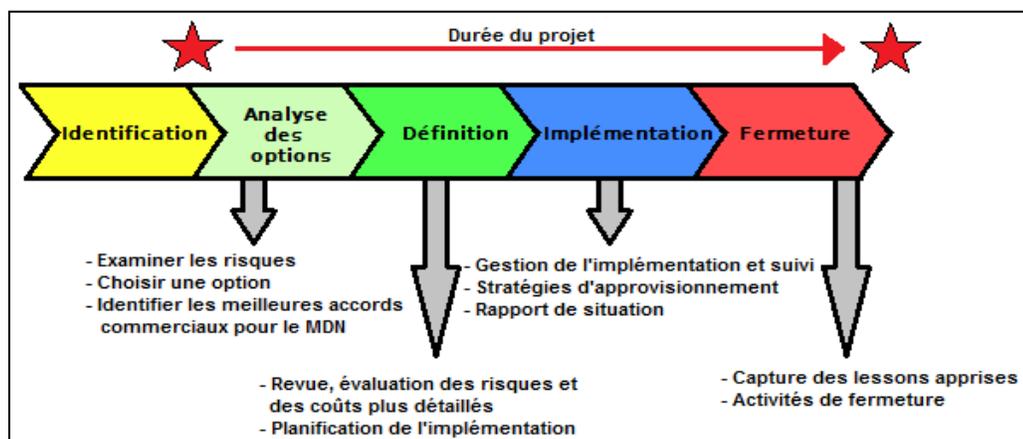


Figure 1 – Étapes de la gestion de projet

L'étape de fermeture

7. Tout d'abord, il est possible de diminuer la durée totale du projet en changeant des mauvaises habitudes situées dans l'étape de fermeture du projet⁴. En effet, la fin de l'étape d'implémentation coïncide souvent avec la livraison du matériel procuré par le projet et par le début de son utilisation. C'est aussi souvent à ce moment que la responsabilité du projet est transférée du bureau de projet vers l'organisation responsable de la gestion du cycle de vie du projet. Ce transfert inclut les tâches résiduelles de l'étape de fermeture telles que la complétion de rapports, de listes de vérification, de manuels de maintenance, etc. Ces tâches, requérant souvent un semestre au plus, peuvent prendre jusqu'à un an pour être complétées par les gestionnaires du cycle de vie. Le bureau de projet étant souvent fermé rapidement après la fin de l'implémentation, il n'est pas rare qu'une partie du personnel soit réassigné à d'autres tâches ou projets alors que l'implémentation est en cours mais avant qu'elle ne soit terminée. En gardant le bureau de projet ouvert jusqu'à la fin officielle du projet, soit une fois l'étape de fermeture complétée, la durée de cette dernière étape en serait raccourcie, affectant positivement la durée

⁴ Ministère de la défense nationale, Leçons retenues et problèmes de gestion d'acquisition, Ottawa : 1998, p. 12.

totale du projet. Il est à noter cependant que cette amélioration ne se traduira que du point de vue des statistiques et n'améliorera pas le temps entre le début du projet et la fin de l'implémentation.

Limite financière des *MR*

8. De façon similaire aux améliorations possibles dans l'étape de fermeture du projet, un changement dans le processus d'acquisition 'besoins mineurs' (ou MR en anglais, pour Miscellaneous Requirements) pourrait aussi faire diminuer la durée des projets. Le processus MR ne sera pas discuté en détails dans ce document mais il est valable de pointer vers une solution possible à l'intérieur de ce processus. Le processus MR peut être vu comme une version ultra simplifiée du cadre de gestion de projets. Pour l'approvisionnement simple, à bas risque et ayant une faible complexité, les MR constituent une méthode beaucoup plus rapide pour compléter les acquisitions que le processus formel de gestion de projets. Il s'agit aussi d'un processus qui est effectué à un niveau plus bas, souvent local (niveau 2 ou niveau 3). Afin d'être éligibles au processus MR, les achats doivent respecter une limite financière. Il suffirait d'augmenter celle-ci pour qu'un certain nombre de projets supplémentaires soient maintenant admissibles au processus MR et ainsi exemptés du cadre de gestion de projet beaucoup plus long et complexe. Ce changement aurait aussi un effet indirect sur le cadre de gestion de projets. Puisque certains processus d'acquisition seraient comblés hors du cadre de gestion de projets, celui-ci serait moins sollicité et la disponibilité du personnel serait améliorée pour la gestion de projets. Un autre changement possible axé sur le personnel est identifié dans le point suivant.

Rotation du personnel

9. Bien que ce document se concentre sur la gestion de projets simples avec un faible niveau de risque, il est fréquent que ces projets s'échelonnent sur des années. Souvent, ces entreprises se prolongent au-delà de la durée de la mutation des membres du bureau de projet. Dans son rapport, le Directeur général – Vérification (DGV) indique que «cela peut entraîner une sérieuse lacune au chapitre de la mémoire de l'organisation lorsque des décisions cruciales ou des mesures correctives doivent être prise et, en fin de compte, diminue la responsabilisation individuelle en matière de résultats»⁵. Le temps nécessaire à un nouvel administrateur de projet pour se familiariser, pour acquérir les connaissances et assimiler les caractéristiques relatives au projet ne rajoute aucune valeur. Le groupe du Sous-ministre adjoint (Matériel), responsable pour la majorité des projets au sein du MDN reconnaît que «le transfert du projet, du bureau de projet et d'immobilisations à l'organisation matricielle, en prévision de l'étape d'utilisation n'a pas toujours été gérée correctement»⁶. Cette passation des connaissances gaspille un temps considérable, sans compter qu'une certaine quantité d'information intangible tels les rapports interpersonnels construits précédemment à l'intérieur du bureau de projet mais aussi à l'extérieur (industries, autres ministères, etc) seront aussi perdus.

10. Afin de remédier à ce changement constant de personnel à l'intérieur du bureau de projet, certaines pistes de solutions existent. Il est possible de mieux coordonner les mutations du personnel militaire avec les débuts et fins des projets. Cependant, tous les efforts déployés en ce sens ne pourront pas enlever les incertitudes liées au financement des projets qui sont en grande partie responsables des dates de début et même de certaines étapes intermédiaires dans la gestion

⁵ Ibid, p. 11.

⁶ Ibid, p.13.

de projets. Une autre façon de faire pourrait être d'avoir un bureau de projet composé exclusivement de personnel civil moins souvent appelé à être muté. Afin d'augmenter les chances de garder le même personnel clé durant la durée totale du projet, un bonus au rendement pourrait être remis lorsque le personnel est membre du bureau de projet pour l'entièreté de la durée du projet. Ce groupe de personnes clé pourrait être supporté par des militaires qui agiraient à titre de consultants afin de s'assurer que les besoins définis par l'étape numéro un (la définition) soient respectés et que le groupe de personnel civil ne s'éloigne pas des buts originaux.

Évolution cyclique d'un projet

11. Une autre piste de solution se trouve dans une décomposition horizontale du cadre de gestion de projet présenté à la figure 1. Cette approche d'évolution par cycle consiste à permettre au projet d'avancer, c'est-à-dire de passer de l'étape d'analyse à l'étape de définition à l'étape d'implémentation sans que tout le travail soit complété à l'étape précédente. En clair, de multiples jalons liés à différentes capacités d'exploitation peuvent être définis et les tâches nécessaires à l'atteinte de ces jalons peuvent être traitées par le cadre de gestion de projets comme un projet en tant que tel. Il ne serait pas nécessaire de définir exactement tous les aspects d'un projet dès le début; une fois divisées en plusieurs parties, chacune d'elles est reprise par le cadre de gestion de projets et progresse individuellement. Il s'agit d'un concept à adapter à chaque projet, mais l'idée principale est représentée par la figure 2

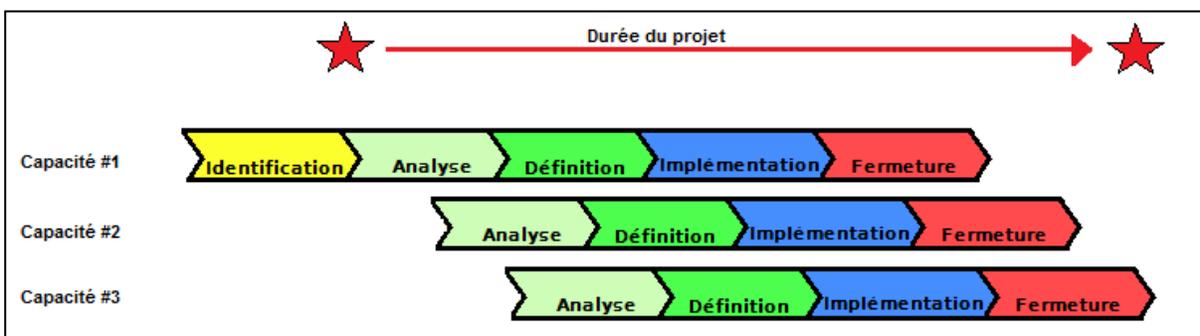


Figure 2 – Étapes de gestion de projet avec évolution cyclique

12. La résultante de cette modification du cadre de gestion de projet est que les étapes d'analyse, de définition et d'implémentation sont plus simples et surtout plus courtes. Il ne s'agit pas ici de former des silos isolés des autres, mais bien de travailler sur des tâches en parallèle au lieu de tout garder en série. Dans de tels cas, certaines mesures de contrôle doivent être rigoureusement suivies afin d'assurer un produit final cohérent et d'éviter une augmentation des coûts liée à une baisse d'harmonie entre les capacités.

Limiter les modifications

13. Une approche plus large dans la gestion de projet pour diminuer la durée des projets peut se trouver dans la diminution de la *canadianization* des produits qui sont procurés. En effet, une quantité importante de temps (et tout aussi importante du point de vue financier) est ajoutée à la durée du projet principalement parce que le bureau de projet, durant les phases d'analyse des options et de la définition, demande que les produits offerts par l'industrie soient modifiés afin de rencontrer plus exactement les besoins du Canada. Peu de différenciation est faite entre les besoins essentiels et les besoins importants. Même lorsqu'une telle différenciation est établie de façon adéquate, peu de poids est mis sur celle-ci. Le résultat est souvent un produit fait sur mesure pour rencontrer les demandes du projet. Ces modifications entraînent inévitablement du

temps et des coûts supplémentaires. Ces coûts, en plus de l'aspect financier qu'ils représentent, se traduisent souvent en un besoin d'approbation à un niveau supérieur. Que ces nouvelles rondes d'approbation soient pour répondre à la différence entre les estimés initiaux basés sur un produit standard et le coût du produit *canadianisé*, ou qu'elles soient nécessaires parce que les nouveaux coûts dépassent certains critères de délégation, la hausse du coût du projet entraînera elle aussi des délais supplémentaires. Pour éviter ces situations il faut limiter au maximum cette *canadianization* et s'en tenir aux produits disponibles dans le marché⁷. Spécialement dans le cas des projets simples à faible risque, des recommandations en ce sens rendraient l'étape d'analyse des options beaucoup plus fluide. Il y aurait aussi des effets positifs sur l'étape de définition.

Voir plus large : les processus d'approvisionnement

14. Au niveau institutionnel, une refonte des processus d'approvisionnement du MDN pourrait avoir une influence positive sur la durée des projets autant sur les projets ciblés par ce document que pour ceux complexes et à haut niveau de risque⁸. Présentement, l'approvisionnement pour le MDN est effectué par trois ministères : le MDN lui-même, le ministère de l'innovation, des sciences et du développement économique, ainsi que le ministère des services publics et de l'approvisionnement. L'établissement d'une entité unique, Approvisionnement de défense du Canada par exemple, avec son propre ministre au cabinet possédant le pouvoir de procurer les biens et services pour le MDN «faciliterait les processus, éliminerait la lenteur pour l'obtention des approbations, simplifierait les communications,

⁷ Kim Richard Nossal, *Charlie Foxtrot, Fixing Defence Procurement in Canada* (Toronto : Dundurn, 2016), p. 124.

⁸ Alan S. Williams, *Reinventing Canadian Defence Procurement* (Kingston : Breakout Educational Network), p. 5.

entraînerait une diminution des coûts et, surtout, livrerait l'équipement à temps»⁹. Cette refonte organisationnelle implique cependant d'autres ministères et organisations du gouvernement du Canada et est, par le fait même, à un niveau plus élevé que cette note de service. Il est cependant intéressant de noter que la façon de faire actuelle du Canada, soit l'utilisation d'un trio d'acteurs principaux impliqués dans l'approvisionnement de la défense, est considérée comme un modèle unique dans le système international¹⁰.

CONCLUSION

15. En conclusion, afin de rencontrer les objectifs cités dans la politique de défense du Canada «Protection, sécurité, engagement», il est essentiel que le cadre de gestion de projets au MDN soit revu afin d'améliorer la durée des projets. Il serait immensément difficile d'essayer de régler toutes les causes de retard en un seul changement majeur. Une approche itérative utilisant certaines pistes de solution parmi celles énumérées dans ce document est sans aucun doute la meilleure alternative.

RECOMMANDATIONS

16. Parmi les pistes de solutions présentées ci-haut, certaines d'entre elles représentent un haut rendement par rapport aux efforts nécessaires pour les mettre en place. Il est donc recommandé premièrement de garder en place l'équipe du bureau de projet jusqu'à ce que l'étape de la fermeture du projet soit complétée. Cette étape est historiquement reconnue pour s'allonger inutilement pour cause de transfert de responsabilité vers l'organisation de soutien. Un bénéfice additionnel de garder l'équipe de projet jusqu'à la complétion de tous les documents est un

⁹ Kim Richard Nossal, *Charlie Foxtrot, Fixing Defence Procurement in Canada* (Toronto : Dundurn, 2016), p. 123.

¹⁰ David Perry, *Fixing Procurement*, (Toronto: Canadian Global Affairs Institute, 2016), p. 17.

support de meilleur qualité dû à la production de documents de support affichant une cohérence supérieure.

17. Deuxièmement, un élargissement des critères financiers en ce qui a trait au processus de *Miscellaneous Requirements* (MR), principalement sous la forme d'une augmentation du coût maximum des projets admissibles à ce programme servirait le but recherché de deux façons : un plus grand nombre de projets seraient réalisés par le processus des MR, ce qui aurait comme résultat une durée de projet raccourcie, et une charge de travail moindre pour les bureaux de projets.

18. Troisièmement, des bureaux de projets dotés de personnel majoritairement – si non exclusivement – civil réduiraient de beaucoup la rotation en personnel inhérente au mouvement fréquent du personnel militaire. Un tel arrangement permettrait la continuité du personnel clé du projet et diminuerait les préoccupations relatives à la mémoire de l'organisation. Le temps normalement consacré par un nouvel administrateur de projet pour acquérir les connaissances relatives au projet serait sauvé, c'est-à-dire que si les administrateurs ne changent pas pour la durée du projet, il n'y a pas de période d'apprentissage en milieu de projet. Cette période est remplacée par du temps actif faisant progresser le projet.

19. Quatrièmement, une plus grande acceptation envers les risques permettrait d'utiliser une évolution par cycle dans la gestion de projets. En ayant de multiple sous-projets concomitants, il serait possible d'obtenir plus rapidement la livraison de certaines capacités sensées être livrées par le projet.

20. Finalement, la sélection d'équipement comportant un minimum de modifications (*off the shelf*) permettrait une réduction substantielle du temps requis pour les phases d'analyse et de définition. En tenant la *canadianization* au minimum, une grande majorité des projets bénéficieraient d'une livraison plus rapide de la capacité.

21. Les approches organisationnelles présentées à la fin de la discussion sont valides mais requièrent une participation active d'autres ministères. Elles devraient être examinées dans d'autres forums plus susceptibles d'initier un changement que cette note de service.

BIBLIOGRAPHIE

- Chin, Warren A., *British Weapons Acquisition Policy and the Futility of Reform*, United Kingdom : Ashgate, 2004
- Davies, Charles, *Canada's Defence Procurement Strategy: An End or a Beginning?*, Ottawa, Vimy Paper, 2014
- Hambleton, Ken, *Conquering Complexity*, United Kingdom : TSO, 2005
- Ministère de la défense nationale, *Protection, sécurité, engagement*, Ottawa : 2017
- Ministère de la défense nationale, *Project Approval Directive*, Ottawa : 2014
- Ministère de la défense nationale, *Leçons retenues et problèmes de gestion d'acquisition*, Ottawa : 1998
- Nossal, Kim Richard, *Charlie Foxtrot, Fixing Defence Procurement in Canada*, Toronto : Dundurn, 2016
- Perry, David, *Fixing Procurement*, Toronto: Canadian Global Affairs Institute, 2016
- Sloan, Elinor, *Something Has to Give: Why Delays Are the New Reality of Canada's Defence Procurement Strategy*, Calgary : CDFA Institute, 2014
- Williams, Alan S., *Reinventing Canadian Defence Procurement*, Kingston : Breakout Educational Network, 2006