

MIEUX GÉRER NOS INFRASTRUCTURES

Avoir les bons prix
Faire les bons choix

UN
QUÉBEC
POUR TOUS

Québec 

MIEUX GÉRER NOS INFRASTRUCTURES

Avoir les bons prix
Faire les bons choix

Mieux gérer nos infrastructures

Avoir les bons prix
Faire les bons choix

Dépôt légal - Novembre 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-66465-9 (imprimé)
ISBN 978-2-550-66466-6 (en ligne)

MESSAGE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le 5 octobre dernier, j'ai demandé à Infrastructure Québec de procéder à une analyse externe du processus de gestion et d'approbation des dépenses d'infrastructure du gouvernement du Québec.

Infrastructure Québec a alors mandaté la firme SECOR-KPMG afin de réaliser un audit de certains projets problématiques et de revoir les façons de faire du gouvernement quant à la planification et à la gestion de ses infrastructures. Le rapport de SECOR-KPMG⁽¹⁾ a été rendu public il y a quelques jours. Je rends aujourd'hui publiques les réponses que nous entendons donner aux recommandations formulées par SECOR-KPMG.

Payer le juste coût pour nos investissements publics et faire les bons choix pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois

Cette démarche s'inscrit dans une logique cohérente de la part du gouvernement qui a déposé dernièrement devant l'Assemblée nationale le projet de loi n° 1, Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics. Notre objectif : rétablir la confiance, prioriser les bons projets et gérer avec rigueur.

La planification et la gestion des projets d'infrastructure publique sont des responsabilités fondamentales pour le gouvernement. Des considérations à courtes vues, la précipitation et l'incapacité de prioriser ont trop souvent marqué l'action du gouvernement précédent en matière d'infrastructures. Pire encore, des projets ont été annoncés sans avoir été adéquatement budgétisés. Les constats que l'on retrouve dans le rapport SECOR-KPMG sont sévères et démontrent l'importance d'agir rapidement. Avec le plan d'action exigeant qu'il se donne aujourd'hui, le gouvernement remédie à cette situation.

Par ailleurs, je tiens à indiquer que tous les projets en cours de réalisation seront menés à terme, mais livrés de manière optimale. Bien sûr, le contexte budgétaire nous impose, plus que jamais, de faire les bons choix.

Le plan d'action que vous retrouverez dans ce document montre notre détermination. Il est le signe concret de notre volonté de remettre de l'ordre dans la gestion de nos projets d'infrastructure publique.

Stéphane Bédard
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
Président du Conseil du trésor

(1) Le rapport SECOR-KPMG est disponible sur les sites Internet d'Infrastructure Québec (www.infra.gouv.qc.ca) et du Secrétariat du Conseil du trésor (www.tresor.gouv.qc.ca).

FAITS SAILLANTS

Durant les dernières années, des considérations souvent de courte vue ont guidé l'action du gouvernement précédent en matière d'infrastructure. Des projets ont ainsi été annoncés sans avoir été adéquatement budgétisés.

Dans son rapport, la firme SECOR-KPMG illustre cette absence de vision et de cohérence du gouvernement précédent dans sa gestion des projets d'infrastructure publique, ainsi que l'absence de choix en lien avec la capacité de payer des Québécoises et des Québécois.

Ainsi, le document rédigé par la firme SECOR-KPMG, et intitulé *Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures (PQI) et sur le processus de planification des projets*, qui a déjà été rendu public, comporte deux volets :

- Une étude sur la gestion actuelle du PQI et le processus de planification des projets visant à doter le nouveau gouvernement d'un plan de gestion budgétaire clair et rigoureux des projets d'infrastructure.
- Un examen de certains aspects de la gestion de projets critiques qui vient démontrer les failles dans le processus de planification actuel.

Les seize recommandations formulées par SECOR-KPMG découlent de six constats auxquels le gouvernement répond par des gestes concrets :

Constats faits par SECOR-KPMG	Réponses du gouvernement
Absence de vision globale et à long terme du développement des projets d'infrastructure publique	<ul style="list-style-type: none">○ Dépôt d'un plan décennal d'investissements○ Dépôt des plans annuels de gestion des investissements par les ministères et organismes○ Inventaire précis des parcs d'infrastructures et diagnostic des pratiques○ Refonte du cadre de gestion des projets d'infrastructure
Capacité limitée d'analyse et manque d'expertise en gestion de portefeuille de projets	<ul style="list-style-type: none">○ Renforcement du rôle d'analyse, de suivi et de vérification du Secrétariat du Conseil du trésor○ Renforcement des équipes projets au sein des ministères et organismes
Planification déficiente des projets ne permettant pas de s'assurer de choix publics éclairés	<ul style="list-style-type: none">○ Approbation des projets majeurs par le Conseil des ministres avant leur démarrage
Ressources disponibles mal utilisées	<ul style="list-style-type: none">○ Fusion de la Société immobilière du Québec et d'Infrastructure Québec
Absence de cadre de gestion rigoureux pour les projets de moindre envergure	<ul style="list-style-type: none">○ Adoption d'un cadre de gestion pour les projets de 5 à 40 millions de dollars
Gestion contractuelle déficiente	<ul style="list-style-type: none">○ Harmonisation des pratiques et gestion optimale des contrats publics○ Adoption et diffusion de règles d'indépendance et d'étanchéité pour les ministères et organismes donneurs d'ouvrage

Le gouvernement se donne un plan d'action exigeant et cohérent afin de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport SECOR-KPMG et de corriger le plus vite possible les erreurs du passé.

TABLE DES MATIÈRES

Message du président du Conseil du trésor	i
Faits saillants	iii
Introduction	1
Partie 1 : Mise en œuvre des recommandations du rapport SECOR-KPMG.....	3
1.1 Un meilleur processus de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructure	3
1.2 Un meilleur processus de planification et de gestion individuelle des projets d'infrastructure	6
Partie 2 : Le gouvernement se donne un plan d'action exigeant	10
Conclusion	11

INTRODUCTION

La planification et la réalisation des infrastructures publiques sont des responsabilités hautement stratégiques. En se dotant de processus de gestion conformes aux pratiques les plus exigeantes, et qui permettent de respecter notre capacité collective de payer, le gouvernement engage en effet sa responsabilité, non seulement envers l'ensemble des citoyens, mais aussi envers les générations futures. Routes, hôpitaux, écoles, infrastructures culturelles contribuent aujourd'hui et contribueront demain encore à la prospérité et à la qualité de vie des Québécoises et des Québécois.

Faire les bons choix et assurer une meilleure planification des projets d'infrastructure publique

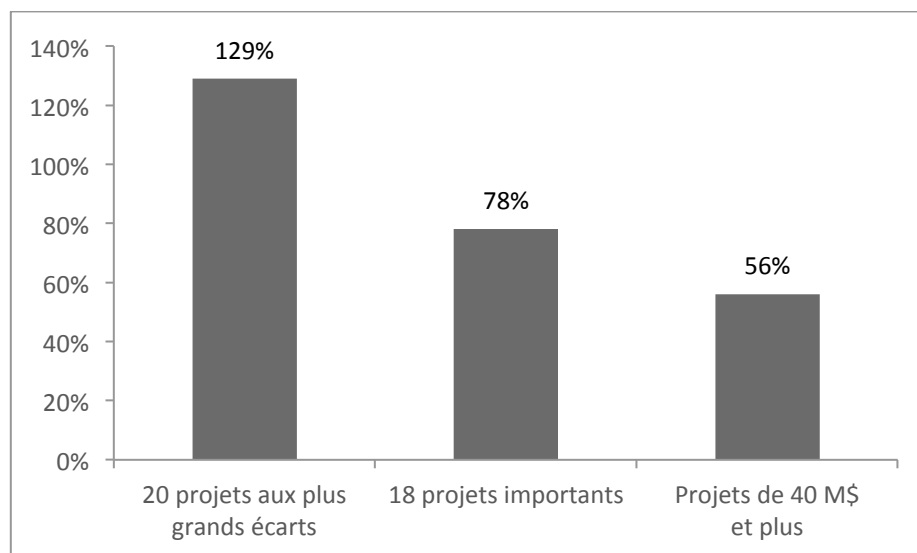
Pour le nouveau gouvernement du Québec, il s'agit de se donner une vision, de faire les bons choix et d'assurer une meilleure planification de projets importants qui engagent notre avenir à tous.

Rapidement après son entrée en fonction, il y a deux mois, le nouveau gouvernement a observé des lacunes qui existaient, sous le gouvernement précédent, dans la planification et la gestion des projets d'infrastructure publique. D'ailleurs, des dépassements de coûts de près de 80 % ont été identifiés dans plusieurs projets majeurs depuis leur lancement.

DES RÉVISIONS À LA HAUSSE SIGNIFICATIVES AUX COÛTS DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Écart des coûts entre la première annonce ou la première inscription au PQI et des coûts actuels prévus

(tous les projets inscrits au PQI 2011-2016 et qui apparaissaient à au moins un PQI antérieur, moyenne totale des écarts des projets concernés en %)



Source : Analyse SECOR-KPMG à partir des données du Secrétariat du Conseil du trésor

Pour en avoir le cœur net et obtenir une vision externe, neutre et impartiale, un mandat a été confié à la firme SECOR-KPMG afin de procéder à une étude de la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures et du processus de planification des projets.

Le rapport de SECOR-KPMG a été rendu public dernièrement. Fondamentalement, ce rapport illustre l'absence de vision et de cohérence du gouvernement précédent dans sa gestion des projets d'infrastructure publique, et l'absence de choix en lien avec la capacité de payer des Québécoises et des Québécois. Des projets en cours de planification non budgétisés, une liste mouvante de projets, un Plan québécois des infrastructures qui ne présente qu'une image partielle, des changements de portée dus à une évaluation précipitée des besoins, des pratiques contractuelles discutables, voilà quelques-uns des constats du rapport.

Le gouvernement dépose donc aujourd'hui les principales orientations qu'il entend suivre à la suite du dépôt du rapport de SECOR-KPMG. Durant les prochains mois, l'analyse de la situation des infrastructures publiques se poursuivra et se raffinera. Par conséquent, le gouvernement tiendra compte de ces évolutions et ajustera son action.

Un plan d'action exigeant et cohérent afin de corriger les erreurs du passé

Mais d'ores et déjà, dans le présent document, le gouvernement s'engage à :

- mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de SECOR-KPMG concernant le processus de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructure;
- donner suite aux recommandations formulées dans le rapport de SECOR-KPMG concernant le processus de planification et la gestion individuelle des projets d'infrastructure.

Il faut remettre de l'ordre dans la gestion des projets d'infrastructure qui dessineront, dans les prochaines années, notre quotidien. Il faut rétablir la confiance, prioriser les bons projets et gérer avec rigueur.

Il faut enfin se donner un processus rigoureux de gestion permettant, à l'avenir, de sélectionner les projets les plus porteurs pour le développement socio-économique du Québec. À cette fin, un plan décennal sera déposé au printemps prochain.

Ce document présente donc l'ensemble des actions qui seront entreprises dans les prochains mois.

PARTIE 1 : MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SECOR-KPMG

Le gouvernement du Québec entend donner suite aux seize recommandations formulées par SECOR-KPMG dans son rapport intitulé *Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures (PQI) et sur le processus de planification des projets* et orientera son action autour de six axes :

- Se donner une vision globale et à long terme du développement de nos projets d'infrastructure publique centrée sur les priorités du Québec.
- Renforcer sa capacité d'analyse et son expertise en gestion de portefeuille de projets.
- Mettre en place une meilleure planification des projets pour s'assurer de choix publics plus éclairés.
- Mieux utiliser les ressources disponibles afin, notamment, d'offrir un meilleur soutien aux ministères et organismes.
- Mettre en place un cadre de gestion également pour les projets de moindre envergure.
- Renforcer la gestion contractuelle.

Ces axes d'actions sont présentés ici en fonction de l'atteinte des deux principaux objectifs que s'est fixés le gouvernement :

- Assurer un meilleur processus de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructure.
- Assurer un meilleur processus de planification et de gestion individuelle des projets.

1.1 Un meilleur processus de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructure

Afin d'assurer un meilleur processus de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructure, la firme SECOR-KPMG a formulé les recommandations suivantes :

- **Recommandation 1.** Tous les investissements en infrastructure publique devraient être inscrits et encadrés par le PQI.
- **Recommandation 2.** Le PQI devrait faire l'objet d'un document public séparé et déposé annuellement à l'Assemblée nationale.
- **Recommandation 3.** La liste de tous les projets inscrits au PQI devrait être présentée dans le document public déposé annuellement.
- **Recommandation 4.** L'adoption d'un plafond maximal des investissements publics réalisés, de même que la priorité donnée au maintien des infrastructures existantes et à la résorption du déficit d'entretien devraient être des objectifs de long terme à maintenir.
- **Recommandation 5.** Les efforts de mise à jour de l'évaluation de l'état du parc existant d'actifs et des cadres de gestion des investissements en maintien devraient s'accélérer et un échéancier réaliste, mais court, devrait être défini.
- **Recommandation 6.** Les grands axes d'investissements prioritaires du gouvernement et leurs fondements devraient faire partie du PQI publié annuellement.

- **Recommandation 7.** Des cadres et des critères de priorisation gouvernementale pour les nouvelles initiatives intégrées au PQI devraient être définis par le Conseil du trésor, en consultation avec le ministère des Finances et de l'Économie, et partagés avec les ministères et organismes concernés.
- **Recommandation 8.** La reddition de comptes sur le suivi et les résultats du PQI devraient être renforcée, notamment sur les coûts de réalisation par rapport à ceux planifiés et sur l'atteinte des besoins publics identifiés.
- **Recommandation 9.** Le PQI devrait couvrir une période de dix ans en modulant les exigences de précision et de détail en fonction de l'importance des projets ou de leur type.
- **Recommandation 10.** Un renforcement des équipes internes dans les ministères ou organismes qui ont d'importants portefeuilles de projets et au Secrétariat du Conseil du trésor devrait être considéré pour bonifier les capacités de planification et de suivi des projets d'investissements.

Le gouvernement répondra à ces recommandations en mettant en œuvre les éléments suivants :

1.1.1 POUR UNE VISION GLOBALE ET À LONG TERME CENTRÉE SUR LES PRIORITÉS DU QUÉBEC

↻ *Dépôt d'un plan décennal d'investissements*

Le gouvernement doit se donner une vision globale de ses priorités en matière d'investissements en infrastructure. Cette vision est déterminante dans le choix des secteurs d'actions et des projets.

Actuellement, le portefeuille de projets d'infrastructure ainsi que les investissements en maintien d'actifs sont planifiés sur un horizon de cinq ans à l'intérieur du PQI. Or, la planification et l'exécution des projets se réalisent souvent sur un horizon supérieur à cinq ans.

De plus, certains investissements en infrastructure sont financés en dehors du PQI. Dans ce contexte, il est plus difficile pour les décideurs d'avoir la vision d'ensemble qui est pourtant requise afin d'assurer une priorisation adéquate et éclairée des projets d'investissements en infrastructure publique.

Par conséquent, le gouvernement déposera un plan décennal d'investissements. Ce plan sur 10 ans exposera la vision et les priorités d'action du gouvernement. Il permettra de procéder à des analyses prospectives des besoins, de bien mesurer les marges de manœuvre disponibles et ainsi de faire les bons choix.

Le plan décennal inclura tous les projets majeurs d'infrastructure, sans exception. La liste des projets y sera jointe. Le processus de planification et de réalisation des infrastructures sera ainsi plus clair et plus transparent.

↻ *Dépôt des plans annuels de gestion des investissements (PAGI) par les ministères et organismes*

Afin de favoriser la reddition de comptes auprès des parlementaires, la Loi sur l'administration publique prévoit le dépôt devant l'Assemblée nationale d'un ensemble intégré de documents incluant le plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) de chaque portefeuille dévolu à un ministre.

Dans la même perspective de transparence et de reddition de comptes, chaque ministre aura à préparer un plan annuel de gestion des investissements pour le ministère et les organismes sous sa responsabilité, et ce, en même temps que le PAGD.

➤ *En parallèle, réalisation de travaux afin de dresser un inventaire précis des parcs d'infrastructures et d'entreprendre un diagnostic des pratiques*

Le maintien d'actifs accapare une très grande part de l'enveloppe consacrée aux infrastructures. Il importe donc d'assurer un suivi serré des sommes en jeu et d'établir de manière rigoureuse les méthodes d'évaluation de la dégradation des infrastructures publiques. De plus, dans un contexte de réduction de la dette qui repose, notamment, sur une diminution des cibles annuelles d'investissements en infrastructure, il importe de bien évaluer les montants nécessaires pour préserver en continu ces ouvrages publics.

Des activités seront donc menées afin d'uniformiser les définitions, les concepts et les normes en matière de maintien d'actifs.

D'ici l'hiver 2014, des travaux seront entrepris afin de dresser un inventaire précis du parc d'infrastructures à maintenir, de sa valeur de remplacement et de l'évaluation de son déficit d'entretien. Les paramètres du maintien d'actifs seront évalués sur la base de normes reconnues. De plus, des indicateurs de suivi seront développés et diffusés.

Une directive sera émise à la suite de ces travaux.

➤ *Refonte du cadre de gestion des projets d'infrastructure*

Afin d'intégrer les modalités de gestion du PQI à celles liées à la planification individuelle des projets, le cadre de gestion des projets sera refondu. Le nouveau cadre de gestion précisera notamment les critères de priorisation des projets et les règles d'autorisation. Il fixera également les études et analyses requises aux différentes étapes de leur planification. Enfin, le nouveau cadre fera suite au dépôt d'une loi sur la planification et la gestion des infrastructures et pourra en préciser certaines modalités d'application.

1.1.2 POUR UNE CAPACITÉ D'ANALYSE ET DE GESTION RENFORCÉE

➤ *Renforcement du rôle d'analyse, de suivi et de vérification du Secrétariat du Conseil du trésor*

Afin de renforcer le rôle d'analyse de l'information permettant aux décideurs publics de faire les choix les plus éclairés possible, notamment quant aux impacts financiers ou encore aux délais de réalisation, mais aussi afin d'assurer une meilleure coordination des interventions, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) s'assurera de maximiser l'utilisation de ses ressources actuellement regroupées au sein de l'équipe responsable du suivi du plan d'investissements au Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes et au sein du Bureau de la gouvernance des projets d'infrastructure du Sous-secrétariat aux marchés publics.

Le renforcement de son rôle de vérification et d'analyse permettra au SCT d'assumer notamment les mandats suivants : analyser les mémoires d'autorisation sur l'opportunité de réaliser un projet majeur; inscrire les nouveaux projets au plan d'investissements; veiller à ce que ces nouveaux projets soient adéquatement provisionnés; actualiser le cadre de gestion des projets d'infrastructure et veiller à son application; effectuer le suivi du maintien d'actifs, de ses méthodes d'évaluation et de l'enveloppe qui y est consacrée; produire annuellement le plan décennal d'investissements et en effectuer le suivi.

➤ *Renforcement des équipes projets au sein des ministères et organismes*

Parce que certains ministères ou organismes n'ont pas déployé les équipes suffisantes pour gérer adéquatement leur portefeuille de projets, des ressources devront être réallouées dans les ministères et organismes qui ont un important portefeuille, afin de répondre notamment aux nouvelles exigences en matière de reddition de comptes.

1.2 Un meilleur processus de planification et de gestion individuelle des projets d'infrastructure

Afin d'assurer un meilleur processus de planification et de gestion individuelle des projets d'infrastructure, la firme SECOR-KPMG a formulé les recommandations suivantes :

- **Recommandation 11.** Le Dossier de présentation stratégique (DPS) devrait faire l'objet d'un renforcement, notamment en étant le prérequis à une inscription au PQI, en développant davantage le choix public et l'estimation des coûts, de même que la structure de gouvernance, puis en faisant l'objet d'un mémoire au Conseil des ministres pour approbation du projet.
- **Recommandation 12.** Dans la mesure où le projet approuvé à l'étape du DPS demeure à l'intérieur d'une fourchette de prix et qu'il ne fait pas l'objet d'un changement matériel de portée, le ministère et l'organisme public ne devraient pas revenir aux instances centrales et au Conseil des ministres pour le Dossier d'affaires initial (DAI) et le Dossier d'affaires final (DAF).
- **Recommandation 13.** La mission et la contribution d'Infrastructure Québec devraient être centrées sur le soutien aux ministères et organismes publics, non seulement quant au respect de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, mais également quant au soutien à une meilleure gestion de projet.
- **Recommandation 14.** Le développement d'un cadre de gouvernance adapté aux projets de moins de 40 millions de dollars devrait être poursuivi.
- **Recommandation 15.** Le DPS devrait prévoir une provision adéquate des coûts par l'ajout d'une enveloppe de risque qui reflète la marge d'erreur élevée à cette étape.
- **Recommandation 16.** Dans l'application de la Politique-cadre, une attention particulière devrait être accordée aux échéanciers des projets proposés et aux situations où l'urgence est invoquée.

Le gouvernement répondra à ces recommandations en mettant en œuvre les éléments suivants :

1.2.1 UNE MEILLEURE PLANIFICATION DES PROJETS POUR DES CHOIX PUBLICS ÉCLAIRÉS

➤ *Modification du cadre de gestion actuel et approbation des projets majeurs par le Conseil des ministres avant leur démarrage*

Actuellement, selon les directives en vigueur, les projets sont soumis au gouvernement à l'occasion de l'approbation du DAI et de celle du DAF, c'est-à-dire alors que le projet est en cours de planification. Le Conseil des ministres n'est donc pas impliqué lors du démarrage du projet. Or, c'est à cette étape du démarrage que le choix public doit être clairement fait par le gouvernement.

Dorénavant, le choix public de réaliser un projet majeur fera l'objet d'une décision du Conseil des ministres à partir d'un dossier documenté et étoffé qui sera présenté par le ministre titulaire. Ainsi, le mémoire

d'autorisation d'un projet et le dossier d'analyse du projet⁽²⁾ qui l'accompagnera devront contenir une analyse à caractère socio-économique et financière permettant de comparer la rentabilité économique et sociale des projets et de favoriser la prise de décision.

Le choix de l'option et du mode de réalisation seront également déterminés à cette étape et non ultérieurement lors de la première phase de l'élaboration du dossier d'affaires⁽³⁾, comme c'est le cas actuellement.

Par ailleurs, le dossier d'analyse du projet devra prévoir une provision adéquate des coûts. En effet, parce que c'est à cette étape que la marge d'erreur est élevée, l'enveloppe de risque doit donc refléter cette situation.

Le dossier d'analyse du projet fera également l'objet d'une évaluation systématique par le SCT avec l'apport d'experts indépendants, si cela s'avère nécessaire, et leur examen devra surtout s'attarder aux coûts et aux choix de l'option.

Enfin, pour les deux phases d'élaboration du dossier d'affaires⁴, l'autorisation du Conseil des ministres ne sera requise qu'en cas de dépassements des coûts prévus au dossier d'analyse du projet et selon des balises qui seront précisées. Ainsi, pour les projets en contrôle, le processus sera simplifié puisqu'ils n'auront qu'à franchir une seule étape d'approbation gouvernementale.

Le cadre de gestion actuel sera donc modifié à l'hiver 2013 afin de donner suite à cette première mesure et un guide d'élaboration, précisant les livrables à fournir, sera produit et diffusé au même moment.

1.2.2 POUR DES RESSOURCES MIEUX UTILISÉES

➤ *Création de l'Agence des Transports*

Il a été annoncé, par la première ministre, le dépôt d'un projet de loi sur la création d'une agence des transports. Cette agence sera chargée des fonctions opérationnelles alors que le ministère des Transports sera appelé à se concentrer sur les fonctions de planification et de conception des orientations et des grandes politiques.

La création de l'Agence des Transports vise à renforcer le savoir-faire de l'État et permettra de gérer avec beaucoup plus de vigilance les fonds publics investis dans les transports. Elle contribuera ainsi à la planification et à la réalisation des grands projets d'infrastructure de transport et en assurera notamment une gestion optimale des risques, des coûts et des échéanciers.

➤ *Fusion de la SIQ et d'IQ afin que les mandats de planification et d'exécution de projet soient regroupés au sein d'une même organisation*

Par ailleurs, dans la mesure où le Secrétariat du Conseil du trésor sera appelé à jouer un rôle plus important dans la validation des projets en amont et dans le suivi global des projets, il sera nécessaire de revoir le rôle d'Infrastructure Québec (IQ) pour qu'il offre un meilleur soutien aux ministères et organismes. Ce dernier a cependant peu de levier organisationnel. Il ne dispose que d'une soixantaine d'employés pour gérer un

(2) Actuellement nommé « Dossier de présentation stratégique (DPS) » dans la Politique-cadre.

(3) Actuellement nommé « Dossier d'affaires initial (DAI) » dans la Politique-cadre.

(4) Actuellement nommés « Dossier d'affaires initial (DAI) » et « Dossier d'affaires final (DAF) » dans la Politique-cadre.

portefeuille de projets de plus de 30 milliards de dollars et manque d'expertise en gestion de projets. En parallèle, la Société immobilière du Québec (SIQ) détient pour sa part une expertise en exécution de projets.

Une fusion de ces deux organisations assurera une parfaite complémentarité dans la gestion des projets d'infrastructure publique et permettra une meilleure synergie entre leur planification et leur exécution.

De plus, la fusion de la SIQ et d'IQ permettra de renforcer la capacité actuelle des interventions d'IQ et de rendre la SIQ plus imputable des coûts et de la portée des projets. En effet, la SIQ répond actuellement aux exigences de ses clients et tout dépassement de coût est assumé par ceux-ci via la tarification ou les coûts de loyer.

Dans le contexte de la création de l'Agence des Transports, le maintien des responsabilités d'IQ à l'égard du secteur des transports alourdirait les règles d'approbation des projets qui seraient susceptibles de devoir être approuvés par les conseils d'administration des deux organismes.

Ainsi, à la suite de la fusion de la SIQ et d'IQ, l'agence responsable des bâtiments, d'un côté, et l'Agence des Transports, de l'autre, auront chacune la responsabilité de la planification et de l'exécution de leurs projets respectifs. En effet, les mandats des deux agences seront similaires dans leur sphère d'intervention, ce qui permettra d'assurer une plus grande cohérence des interventions publiques en matière d'infrastructure.

Dans ce cadre, les deux phases d'élaboration du dossier d'affaires, aussi bien pour les projets en transports que pour les autres, seront approuvées par les conseils d'administration de l'agence responsable du projet qui les soumettra au Conseil des ministres uniquement lors de dépassements de coûts au-delà des balises fixées.

Sur une base transitoire, l'agence responsable des bâtiments continuera de veiller à la bonne planification des projets en transport jusqu'à la constitution de l'Agence des Transports.

La fusion entre la SIQ et IQ s'inscrira dans le cadre d'un projet de loi sur la planification et la gestion des infrastructures déposé au printemps 2013.

Il est par ailleurs possible que ce projet de loi intègre certains éléments du cadre de gestion des projets d'infrastructure afin de les pérenniser ainsi que des modalités pour renforcer la reddition de comptes.

1.2.3 DE LA RIGUEUR ÉGALEMENT POUR LES PROJETS DE MOINDRE ENVERGURE

Renforcer le cadre de gestion des projets majeurs répond à une nécessité. Néanmoins, il n'était pas normal que pour les projets de moindre envergure, dont les coûts projetés se situent entre 5 et 40 millions de dollars, aucune exigence particulière ne s'applique.

➔ Adoption d'un cadre de gestion pour les projets de 5 à 40 millions de dollars

Le gouvernement entend donc remédier à cette situation en rendant public l'hiver prochain un cadre de gestion pour les projets de moindre envergure qui sera intégré à celui des projets majeurs, mais plus souple dans son application.

Pour ces projets, l'approbation du Conseil du trésor ou du Conseil des ministres ne sera pas nécessaire. Par ailleurs, les ministères et organismes n'auront pas l'obligation de faire affaire avec Infrastructure Québec.

Néanmoins, ils devront constituer un Bureau de portefeuille de projets et rendre des comptes annuellement sur l'évolution de leurs projets.

1.2.4 POUR UNE GESTION CONTRACTUELLE RENFORCÉE

L'urgence d'agir peut, en plus d'exercer une pression sur les coûts, entraîner des pratiques contractuelles non optimales. À titre d'exemple :

- Dans le projet de la route des monts Otish, l'entreprise responsable de la gestion du projet est également celle à qui on a confié l'élaboration du dossier d'affaires.
- Dans le projet Turcot, la firme qui a développé la conception du projet a également posé sa candidature pour la construction.

➔ Révision des pratiques contractuelles du gouvernement

Par le dépôt du projet de loi n° 1 sur l'intégrité en matière de contrats publics, le gouvernement a entamé sa première phase d'assainissement de ses liens avec les entreprises en relation contractuelle avec l'État. L'une des autres phases envisagées concerne la révision des pratiques contractuelles ayant présentement cours, tant dans les projets d'infrastructure que dans les autres contrats de l'État.

Le gouvernement entend donc poursuivre dans cette voie et examiner l'ensemble des pratiques contractuelles dans le but de les harmoniser et de les rendre plus efficaces. Une meilleure gestion des contrats pourra ainsi permettre une saine concurrence et l'obtention du meilleur prix pour la réalisation des travaux d'infrastructure. À cet égard, le gouvernement se donne comme objectif d'être un donneur d'ouvrage exemplaire.

Rapidement, le gouvernement demandera aux ministères et organismes donneurs d'ouvrage de se doter de règles d'indépendance et d'étanchéité (règles d'exclusion et autres) dans l'attribution des contrats relatifs à des projets d'infrastructure.

Ces règles seront rendues publiques et devront s'appuyer sur les saines pratiques de gestion en matière de projet. Toute dérogation sera documentée et diffusée. Avec ces règles d'indépendance et d'étanchéité, le gouvernement répondra aux préoccupations exprimées par le vérificateur général.

PARTIE 2 : LE GOUVERNEMENT SE DONNE UN PLAN D'ACTION EXIGEANT

Afin de mettre en œuvre les réponses que le gouvernement entend apporter aux recommandations faites par la firme SECOR-KPMG, le calendrier suivant sera appliqué :

Hiver 2013	Adoption d'un cadre de gestion des projets de 5 à 40 millions de dollars
	Renforcement du rôle d'analyse, de suivi et de vérification du Secrétariat du Conseil du trésor et mise en place de bureaux de portefeuille de projets dans certains ministères
	Première modification du cadre de gestion des projets majeurs <ul style="list-style-type: none">○ Mémoire d'autorisation des projets au Conseil des ministres○ Guide d'élaboration en soutien
	Diffusion des règles d'indépendance et d'étanchéité dans l'octroi des contrats par les ministères et organismes donneurs d'ouvrage
Printemps 2013	Dépôt du plan décennal d'investissements <ul style="list-style-type: none">○ Vision des 10 prochaines années
	Dépôt pour adoption au printemps d'une loi sur la planification et la gestion des infrastructures <ul style="list-style-type: none">○ Fusion de la Société immobilière du Québec et d'Infrastructure Québec○ Certaines exigences du cadre de gestion et des obligations en matière de reddition de comptes y seraient incluses
Automne 2013	Refonte du cadre de gestion des projets d'infrastructure <ul style="list-style-type: none">○ Fusion des modalités de gestion du Plan québécois des infrastructures à celles liées à la planification individuelle de projets
	Harmonisation des pratiques contractuelles et gestion optimale des contrats publics
Hiver 2014	Finalisation de l'évaluation du parc d'infrastructures et adoption d'une directive concernant les paramètres du maintien d'actifs
	Dépôt des plans annuels de gestion des investissements par les ministères et organismes

CONCLUSION

En parallèle à la mise en œuvre du plan d'action qui sera déployé au cours des prochains mois, le gouvernement a d'ores et déjà pris des décisions quant à la poursuite de certains projets.

Le projet de la route des monts Otish

Le projet de la route des monts Otish prévoit la construction d'une route permanente de 240 kilomètres prolongeant la route 167 vers les monts Otish. En novembre 2010, son coût initial était de 260 millions de dollars. En août dernier, les coûts de conception et de construction estimés avec inflation et risques étaient évalués à 471,6 millions de dollars. Cette route doit servir à accéder au projet de la mine de diamants Renard de la firme Stornoway.

La construction de la route a été répartie en quatre lots :

- Lot A (km 0 à 82)
- Lot B (km 82 à 143)
- Lot C (km 143 à 195)
- Lot D (km 195 à 240)

Le 15 novembre 2012, le gouvernement a annoncé qu'une nouvelle entente est intervenue avec Stornoway pour parachever les travaux de la route 167. Cette entente assure ainsi la concrétisation du projet Renard. Le gouvernement s'engage donc à finaliser les travaux de construction de la route régionale sur un tronçon de 143 km, alors que Stornoway prendra en charge la réalisation d'un chemin minier sur un tronçon de 97 km.

Cette décision entraînera une réduction de 124 millions de dollars de la contribution du gouvernement du Québec pour la réalisation de ce projet routier. Cette économie substantielle repose en partie sur une modification de la vocation des derniers segments de la route 167, qui deviennent un chemin minier plutôt qu'une route régionale.

Il s'agit d'une décision responsable qui, non seulement, permet la réalisation d'un projet important, mais génère également une économie de 124 millions de dollars.

Le gouvernement s'engage à ce que les projets en cours de réalisation soient menés à terme

Le gouvernement actuel s'engage à ce qu'aucun des projets en cours de réalisation ne soit remis en cause. Tous les projets qui ont commencé seront menés à terme, mais livrés de façon optimale. Le projet de la route des monts Otish en est un bel exemple.

La planification des projets à l'étude se poursuivra

Le plan décennal d'investissements permettra de sélectionner, parmi les projets actuellement en cours de planification et les projets en émergence, ceux qui ont le plus grand potentiel en faveur du développement socio-économique du Québec. Ce plan sera déposé au printemps prochain.

Québec 

UN
QUÉBEC
POUR TOUS