



ÉTUDE SUR LA GESTION ACTUELLE DU PLAN QUÉBÉCOIS DES INFRASTRUCTURES ET SUR LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PROJETS

DOCUMENT PRINCIPAL

PRÉSENTÉ À INFRASTRUCTURE QUÉBEC

12 NOVEMBRE 2012

TABLE DES MATIÈRES

1.	FAITS SAILLANTS.....	1
1.1	Objet de l'étude.....	1
1.2	Principaux constats.....	1
2.	OBJET ET CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	4
2.1	Mandat et objectifs de l'étude.....	4
2.2	Importance et limites des investissements en infrastructures publiques.....	5
2.3	Nécessité d'un processus clair et rigoureux.....	7
3.	UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE SUIVI DU PORTEFEUILLE DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES.....	9
3.1	Les limites du PQI actuel.....	9
3.2	Pour un processus de planification et de suivi plus clair et rigoureux.....	15
4.	UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE GESTION INDIVIDUELLE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES.....	18
4.1	Les limites de la Politique-cadre actuelle.....	18
4.2	Pour un processus de planification et de gestion plus clair et rigoureux.....	24
5.	CONCLUSION.....	27
	ANNEXE – SOMMAIRE DES CONSTATS DE CHACUN DES PROJETS EXAMINÉS.....	29
1.	Projet du Train de l'Est.....	29
2.	Projet de réaménagement de l'échangeur Dorval.....	31
3.	Projet Turcot.....	34
4.	Projet de route des Monts Otish.....	36
5.	Projet de modernisation du CUSM.....	38
6.	Projet de modernisation du CHUM.....	40
7.	Projet de construction du Campus de santé publique Norman-Bethune.....	42

1. FAITS SAILLANTS

1.1 OBJET DE L'ÉTUDE

- Infrastructure Québec a confié un mandat d'étude à SECOR/KPMG comportant deux volets :
 - *Premier volet : 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'infrastructures;*
 - *Second volet : Examen de certains aspects de la gestion de projets critiques.*
- Plusieurs pistes et avenues sont proposées dans le présent rapport afin d'améliorer les processus d'encadrement et de gestion des projets d'infrastructures du gouvernement du Québec.

1.2 PRINCIPAUX CONSTATS

LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES : UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE MAIS DES LIMITES À RESPECTER

- Les infrastructures publiques contribuent de manière importante à l'épanouissement et à l'enrichissement de la société québécoise. Pourtant, pendant près de 20 ans, le maintien de ces ouvrages a été négligé. Un important virage s'est toutefois amorcé en 2007 suite à l'accident du Viaduc de la Concorde à Laval.
- Les investissements en infrastructures publiques réalisés par le gouvernement du Québec sont ainsi passés en moyenne de 3,0 milliards \$/an durant la décennie précédant 2007 à 7,0 milliards \$/an pour les quatre années suivantes. Le dernier Plan québécois des infrastructures (PQI), présenté dans le budget de mars 2012, planifiait par ailleurs des investissements atteignant en moyenne 8,8 milliards \$ par année pendant la période 2011-2016, soit près de 3 fois plus qu'avant 2007.
- Le dernier PQI (2011-2016) représentait des engagements financiers totaux évalués à 44,2 milliards \$ sur 5 ans. Ce montant correspondait à la cible maximale établie par le ministère des Finances afin de pouvoir respecter le plan de gestion financière et budgétaire du gouvernement du Québec. Les investissements en infrastructures publiques du gouvernement du Québec sont en effet essentiellement financés par emprunt et le contrôle du taux d'endettement public québécois, voire la réduction souhaitée au cours des prochaines années, exigent par le fait même une maîtrise des coûts de ces investissements en infrastructures.

UN PORTRAIT À JOUR DE LA SITUATION MONTRE LE RISQUE BUDGÉTAIRE ACTUEL

- L'objectif de réduire le taux d'endettement du Québec à 45 % de son PIB en 2025-2026 repose sur deux grands facteurs : une progression favorable de l'économie québécoise et une diminution des niveaux annuels d'investissements en infrastructures publiques. Or, cette diminution des investissements représente un défi considérable en soi compte tenu des besoins publics continus en infrastructures. Mais elle risque de devenir une épreuve encore plus dure si l'on considère la situation actuelle en matière d'évolution des coûts des projets d'infrastructures.
- On observe en effet des hausses de coûts importantes des projets d'infrastructures qui sont actuellement en cours de réalisation ou de planification. Pour une vingtaine de projets majeurs, par exemple, le relèvement moyen entre la provision financière initialement accordée et celle actuellement prévue atteint 78 %. La hausse moyenne dépasse 50 % si l'on prend en considération tous les projets de plus de 40 millions \$ actuellement inscrits dans le PQI 2011-2016. Sans compter que le portrait fourni par le dernier PQI est incomplet. Des hausses connues de coûts n'y sont pas encore intégrées et certains projets en cours de planification par des ministères ou organismes n'y sont pas inclus.

- En tenant compte de l'ensemble des projets actuellement dans le PQI, des dernières estimations de coûts et des projets non inscrits, on peut prévoir que des choix devront être faits si l'on veut respecter les objectifs financiers et la capacité de payer du gouvernement du Québec. Le pipeline de projets en réalisation et en planification, combiné aux enveloppes de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien actuellement prévus, dépassent les cibles maximales fixées par le ministère des Finances pour les prochaines années. Une nouvelle priorisation des projets planifiés sera essentielle.
- Dans un tel contexte, il devient **encore plus impératif de mieux choisir les projets que l'on réalise et de les réaliser en respectant les budgets prévus**. La mise en place d'un processus de planification et de gestion qui soit à la fois plus clair et plus rigoureux constitue par le fait même une nécessité. Des améliorations sont nécessaires autant dans la gestion du portefeuille des projets d'infrastructures que dans la gestion individuelle de ces projets.

UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE SUIVI DU PORTFEUILLE DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES

- Le Plan québécois des infrastructures (PQI) a été établi en 2007 comme véhicule plus transparent pour les réinvestissements en infrastructures publiques réalisés par le gouvernement du Québec. L'augmentation importante de l'enveloppe consacrée aux infrastructures n'a toutefois pas été accompagnée, au départ, d'un processus renforcé de planification et de gestion du portefeuille de projets. Bien plus, il n'existe pas actuellement de vision intégrée des priorités gouvernementales en matière d'investissements en infrastructures.
- L'approche actuelle comporte plusieurs limites qui nuisent à la gestion publique et budgétaire du gouvernement du Québec. Parmi les principales faiblesses du PQI actuel, on compte :
 - *un contour incomplet et insuffisant;*
 - *une liste mouvante et non diffusée des projets;*
 - *une validation tardive et inconsistante des coûts;*
 - *une reddition de comptes limitée et dispersée;*
 - *un portrait des actifs et des normes de maintien à mettre à jour;*
 - *un horizon temporel non adapté aux grands projets et trop court.*
- Il apparaît non seulement possible, mais souhaitable d'améliorer le processus actuel de planification et de suivi du portefeuille de projets d'infrastructures du gouvernement du Québec. Cette amélioration est d'autant plus nécessaire si l'on veut réduire le niveau d'endettement public au cours des prochaines années. Les dix recommandations présentées dans le présent document constituent autant de pistes à considérer par les autorités gouvernementales pour avoir un portrait plus clair et plus juste de leur portefeuille d'investissements en infrastructures publiques, de même qu'une gestion plus rigoureuse et plus cohérente de l'ensemble de ces investissements.

UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE SUIVI INDIVIDUEL DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES

- La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets (P-C) a été adoptée en 2008 afin d'assurer une gestion plus rigoureuse des grands projets d'infrastructures publiques du gouvernement du Québec. Contrairement au PQI qui encadre le portefeuille de tous les projets d'infrastructures, la Politique-cadre fixe des règles pour la planification et la gestion individuelle des projets d'infrastructures. Malgré son actualisation en 2010, d'autres améliorations doivent être envisagées si l'on souhaite accroître la rigueur et la clarté de la gestion des grands projets publics québécois. En particulier, il importe de s'attaquer aux faiblesses suivantes :
 - *un manque d'arrimage avec le PQI;*
 - *une utilisation insuffisante du DPS;*
 - *un recours trop tardif au Conseil des ministres;*

- *une lourdeur décisionnelle et administrative;*
 - *une confusion de rôle à Infrastructure Québec;*
 - *une faible normalisation;*
 - *l'existence de pratiques contractuelles non optimales;*
 - *une application limitée à certains projets.*
- Le document contient six recommandations à considérer par les autorités gouvernementales pour renforcer le processus de planification et de gestion individuelle des projets d'infrastructures et, par le fait même, bonifier la Politique-cadre actuelle.

2. OBJET ET CONTEXTE DE L'ÉTUDE

2.1 MANDAT ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

- Infrastructure Québec a confié un mandat d'étude à SECOR/KPMG comportant deux volets :
 - *Premier volet : 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'infrastructures;*
 - *Second volet : Examen de certains aspects de la gestion de projets critiques.*
- **Le premier volet de l'étude** comportait trois grands blocs, soit : i) un portrait de la situation actuelle en matière de processus de planification et de gestion de projets d'infrastructures réalisés par le gouvernement du Québec; ii) une analyse des lacunes associées à ces processus, de même que leurs répercussions actuelles et potentielles; iii) une identification de pistes à considérer pour accroître la clarté et la rigueur de ces processus.
- Dans le cadre de la réalisation de ce premier volet, la documentation pertinente sur les processus de planification et de gestion des projets d'infrastructures existant au gouvernement a été consultée. Une attention particulière a été accordée à celle portant sur le « Plan québécois des infrastructures (PQI) » et la « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructures » étant donné leur lien direct avec l'objet de l'étude. Des rencontres ont aussi été tenues avec les principaux acteurs des diverses instances gouvernementales responsables de ces processus.
- **Le second volet de l'étude** se concentrait sur quelques projets critiques. Sept projets ont été choisis par Infrastructure Québec et soumis afin d'être examinés plus attentivement. Cet examen portait sur l'évolution des coûts observés dans les projets retenus, les bases d'estimation de ces coûts, les principales raisons des révisions de coûts observées et les leçons à tirer pour renforcer le processus de planification et de gestion des projets d'infrastructures du gouvernement du Québec. Les projets examinés sont :
 - *Train de l'Est*
 - *Échangeur Dorval*
 - *Échangeur Turcot*
 - *Route des Monts Otish*
 - *Centre universitaire de santé McGill (CUSM)*
 - *Centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM)*
 - *Campus de santé publique Norman Bethune*
- Dans le cadre de la réalisation de ce second volet, la documentation pertinente à chacun des projets retenus a été examinée. Une attention particulière a été accordée à celle portant sur l'évolution des coûts, notamment les documents techniques et financiers préparés dans le cadre de la planification de ces projets ou ceux déposés dans le suivi de leur réalisation. Des rencontres ont aussi été tenues avec les responsables des instances centrales chargés du suivi de ces projets et des représentants des ministères concernés.

- Le présent rapport porte sur les principaux constats et les principales pistes d'amélioration à considérer. Les analyses quantitatives plus détaillées et les constats par projet critique examiné sont intégrés à un document annexe séparé. Par contre, un sommaire des constats de chacun des projets examinés est inclus à la fin du présent document. Il est aussi important de souligner que l'examen des projets critiques a porté sur l'évolution des coûts et sur les leçons pouvant en être tirées pour renforcer les processus de planification et de gestion des projets d'infrastructures. L'objet de l'examen n'était pas de déterminer s'il y avait lieu ou non de prendre des actions correctives, ou encore, d'identifier la nature des actions à prendre pour freiner ou renverser l'évolution des coûts de ces projets.

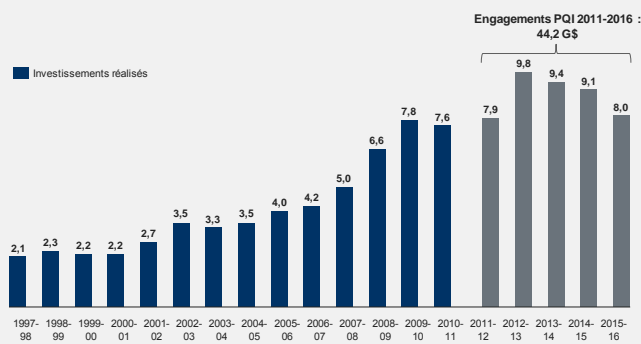
2.2 IMPORTANCE ET LIMITES DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

- Les infrastructures publiques contribuent de manière importante à l'épanouissement et à l'enrichissement de la société québécoise. La qualité de vie des citoyens est tributaire, par exemple, de bonnes infrastructures en matière de santé ou de traitements des eaux. Des infrastructures de transport ou de recherche de qualité constituent des conditions de base à la compétitivité des entreprises ou des territoires.
- Ironiquement, l'importance des infrastructures publiques s'est réimposée dans les années 2000 à la suite de près de vingt ans de négligence. Cette négligence, alimentée par les pressions budgétaires des années 1980, n'a pas été propre au Québec. Le sous-investissement dans les ouvrages publics a représenté une réalité dans un très grand nombre, voire dans la plupart des régions d'Amérique du Nord ou d'Europe. Au Québec, l'accident du Viaduc de la Concorde en septembre 2006 a toutefois servi de catalyseur à un virage marqué en termes de réinvestissements dans nos infrastructures publiques et d'encadrement de ces investissements.
- Trois composantes majeures du processus québécois de planification et de gestion des projets d'investissements en infrastructures ont été mises en place durant la période 2007-2010, soit :
 - **Le Plan québécois des infrastructures** : Établi en 2007, le Plan québécois des infrastructures (PQI) a servi de véhicule à l'effort de réinvestissement du gouvernement du Québec. Il a permis de regrouper une série d'investissements en infrastructures au sein d'un même plan, tout en adoptant un horizon de planification à cinq ans. Cette planification quinquennale des investissements en infrastructures est réalisée selon certains grands domaines d'activités et selon certains types d'investissement définis;
 - **La Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques** : Votée en 2007, cette Loi avait pour objectif de s'assurer que les investissements du gouvernement du Québec dans les infrastructures publiques soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement;
 - **La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques** : Adoptée en 2008 et mise à jour en 2010, la Politique-cadre vise à assurer une gestion plus rigoureuse des grands projets d'infrastructures publiques du gouvernement du Québec. Elle a établi un processus à suivre pour la planification de projets majeurs sous la responsabilité d'organismes publics assujettis. Les organismes publics concernés et le contour des projets majeurs sont ceux visés par la Loi sur Infrastructure Québec.

- En parallèle, on a assisté à une hausse marquée des investissements en infrastructures au Québec. Les investissements annuels réalisés sont ainsi passés de 3,0 milliards \$ en moyenne pour la période des dix années ayant précédé 2007 à 7,0 milliards \$ par année en moyenne pour les quatre années suivantes. Le dernier PQI, présenté au budget 2012-2013 de mars dernier, planifiait par ailleurs des investissements atteignant en moyenne 8,8 milliards \$ par année, soit près de 3 fois plus qu'avant 2007 (voir encadré). Les efforts pour stimuler l'économie après la crise financière de 2008 et la présence de financement fédéral de contrepartie pour une durée limitée ont aussi contribué à hausser le programme d'investissements en infrastructures du gouvernement du Québec.

L'AUGMENTATION IMPORTANTE DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Évolution des investissements prévus et réalisés (en milliards de \$)

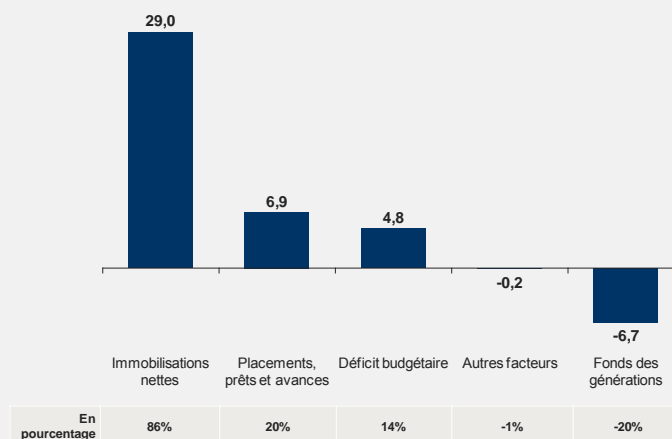


- Le dernier PQI, soit 2011-2016, représente donc des engagements financiers évalués à un total de 44,2 milliards \$ (soit 28,0 milliards \$ pour le maintien d'actifs, 17,5 milliards \$ pour des projets et une déduction de 1,3 milliard \$ de montants non réalisés escomptés). Ce montant de 44,2 milliards \$ correspond à la cible maximale établie par le ministère des Finances. Dans l'exercice de préparation du PQI de l'année précédente (soit le PQI 2010-2015), la somme des demandes des ministères et organismes gouvernementaux avait atteint plus de 60 milliards \$ (soit 12 milliards \$ en moyenne par année). Si tous les projets d'investissements pris individuellement ont fort probablement leur mérite respectif, il existe et doit exister une limite aux investissements publics planifiés et réalisés par le gouvernement du Québec.
- Il faut comprendre que les investissements en infrastructures publiques appartenant au gouvernement du Québec sont en presque totalité financés par emprunt, les exceptions étant marginales par leur montant. Il existe donc un lien direct entre le niveau d'immobilisations réalisé et la hausse du niveau d'endettement public. En fait, si on s'attarde à la dette directe consolidée de 159 milliards \$ du Québec de 2012, près de 26 % est lié au financement net par emprunt de nos investissements en immobilisations; le solde représentant les déficits budgétaires accumulés. Cette part s'élève même à 52 % si l'on s'attarde à la hausse de la dette brute du gouvernement du Québec de la dernière décennie. Entre le 31 mars 2003 et le 31 mars 2012, la dette du gouvernement a augmenté de 54,7 milliards \$ et les investissements en immobilisations ont représenté 28,6 milliards \$ de cette hausse.
- Le recours à l'emprunt pour financer un ouvrage qui a une longue durée de vie et qui génère des bénéfices pendant plusieurs années pour la société n'est pas mauvais en soi. Pour reprendre l'expression bien connue, mais à contrario, ce ne sont pas « des emprunts pour payer l'épicerie ». L'appariement des dépenses et des bénéfices est une saine pratique. Par contre, le niveau de bénéfices et la durée de ces bénéfices dans le temps varient d'une infrastructure publique à l'autre. Le recours systématique à l'emprunt n'est donc pas toujours indiqué. Par ailleurs, cette approche de financement devient plus problématique si la dette associée aux infrastructures est reconduite ou refinancée à échéance. On assiste alors à un déséquilibre croissant entre la valeur des actifs du gouvernement et la dette liée à ces actifs.
- Par ailleurs, inutile d'insister sur le fait que le Québec affiche un taux d'endettement public élevé. Or, la réduction de ce taux d'endettement doit constituer une priorité dans la mesure où le poids de la dette québécoise va devenir un boulet encore plus important lorsque les taux d'intérêt vont remonter, sans compter que les marchés financiers sont de plus en plus sensibles au niveau d'endettement des États. Si le Québec n'a pas souffert de la crise récente de la dette publique, comme c'est le cas en Europe, il ne faut pas pour autant négliger l'impératif de réduire notre vulnérabilité à un taux d'endettement élevé, surtout dans le contexte démographique québécois de vieillissement rapide de sa population.

- Le lien entre la politique d'investissements en infrastructures du gouvernement du Québec et la politique de réduction de son taux d'endettement est évident lorsque l'on s'attarde aux années qui viennent. Selon le dernier plan budgétaire déposé en mars dernier, la dette brute québécoise passera de 173,4 milliards \$ en 2012 à 207,1 milliards \$ en 2016. Plus de 86 % de cette hausse s'explique par les investissements en infrastructures publiques (voir encadré). Bien plus, l'objectif de réduire le taux d'endettement du Québec à 45 % de son PIB en 2025-2026 repose sur une progression favorable de l'économie québécoise et sur une diminution des cibles annuelles d'investissements en infrastructures. Or, cette diminution des investissements nécessitera un processus amélioré de planification et de gestion des investissements en infrastructures du Québec.

L'INCIDENCE DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES PUBLIQUES SUR LE NIVEAU D'ENDETTEMENT QUÉBÉCOIS

Principaux facteurs agissant sur la hausse de la dette brute de 2011 à 2016
(en milliards de \$ et en % du total)



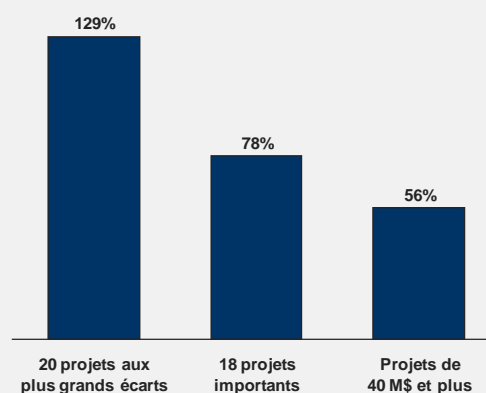
Source : Ministère des Finances du Québec, Plan budgétaire 2012

2.3 NÉCESSITÉ D'UN PROCESSUS CLAIR ET RIGoureux

- Malgré les efforts réalisés au cours des dernières années pour améliorer la planification et la gestion des projets québécois d'infrastructures, on observe encore des révisions de coûts à la hausse significatives dans les projets en cours de réalisation ou de planification, notamment pour les projets majeurs. Pour dix-huit projets importants, la hausse totale entre la provision financière initialement accordée et celle actuellement prévue atteint 78 %. L'analyse de tous les projets de plus de 40 M\$ inscrits au PQI 2011-2016 montre un relèvement total de 56 % et les 20 projets ayant les écarts les plus prononcés affichent une hausse globale de 129 % (voir encadré).

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

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

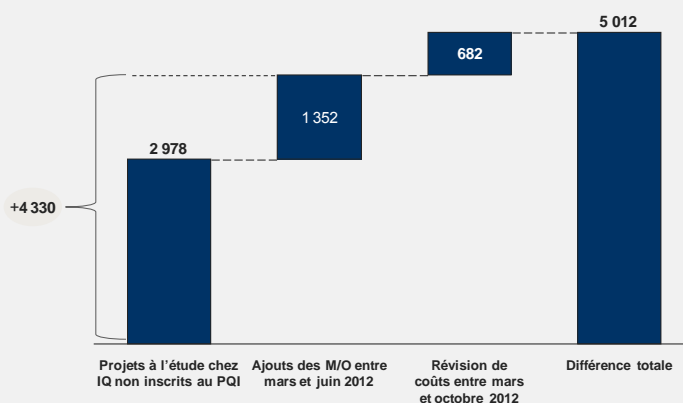
- De plus, l'intégration des informations financières les plus récentes sur les projets majeurs permet de constater que le PQI 2011-16 sous-évalue le coût des projets inscrits de 0,7 milliard \$. En effet, comme le PQI est une photo statique à un moment dans le temps, il existe pour certains projets des estimations de coûts plus récentes. Or, ces informations ont un impact à la hausse sur les coûts des projets planifiés ou en cours de réalisation. De plus, le PQI de mars dernier n'inclut pas vingt (20) projets qui sont actuellement étudiés par Infrastructure Québec et de

nouveaux projets ajoutés par les ministères en juin 2012. Les coûts estimés à ce jour pour les projets à l'étude mais non inscrits au PQI de mars dernier s'élèvent à 4,3 milliards \$. En date d'octobre 2012, le pipeline de projets d'infrastructures en cours de réalisation ou à l'étude dépassait ainsi le niveau du PQI 2011-2016 de plus de 5,0 milliards \$ (voir encadré). Sans compter que plusieurs grands projets critiques en cours sont toujours sujets à des facteurs de risque qui pourraient hausser encore leurs coûts et que ce montant n'inclut pas la réalisation de projets majeurs qui sont à l'étude.

- En tenant compte de l'ensemble des projets actuellement dans le PQI, des dernières estimations de coûts et des projets en planification non inscrits, on peut prévoir qu'une nouvelle priorisation et des choix devront être faits si l'on veut respecter les objectifs financiers et la capacité de payer du gouvernement du Québec. Le pipeline de projets en réalisation et en planification, combiné aux enveloppes de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien actuellement prévus, dépassent les cibles maximales fixées par le ministère des Finances pour les prochaines années. On peut même envisager qu'un exercice de priorisation sera aussi nécessaire dans les enveloppes de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien.
- Dans un tel contexte, il devient **encore plus impératif de mieux choisir les projets que l'on réalise, incluant en matière de maintien d'actifs, et de les réaliser à l'intérieur des budgets prévus.** La mise en place d'un processus de planification et de gestion qui soit à la fois plus clair et plus rigoureux constitue par le fait même une nécessité. Des améliorations sont nécessaires autant dans la gestion du portefeuille des projets d'infrastructures que dans la gestion individuelle de ces projets.

LA SOUS-ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS INSCRITS AU PQI DE MARS 2012 SELON LES INFORMATIONS DISPONIBLES EN OCTOBRE 2012

Montant total des ajustements entre mars et octobre 2012 (en millions de \$)



Source : Analyse SECOR/KPMG à partir des données du PQI et d'Infrastructure Québec

3. UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE SUIVI DU PORTEFEUILLE DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES

- Le Plan québécois des infrastructures (PQI) a été établi en 2007 comme véhicule plus transparent aux réinvestissements en infrastructures publiques réalisés par le gouvernement du Québec. Un nouveau PQI est préparé chaque année et porte sur le total des investissements en cours de planification ou de réalisation des cinq prochaines années. L'augmentation de l'enveloppe consacrée aux infrastructures n'a toutefois pas été accompagnée dès le départ d'un processus renforcé de planification et de gestion du portefeuille de projets. Bien plus, il n'existe pas actuellement de vision globale et intégrée des priorités gouvernementales en matière d'investissements en infrastructures. L'approche actuelle comporte donc encore plusieurs limites qui nuisent à la gestion publique et budgétaire du gouvernement du Québec. Des ajustements devraient être considérés pour accroître la rigueur et la clarté du PQI existant.

3.1 LES LIMITES DU PQI ACTUEL

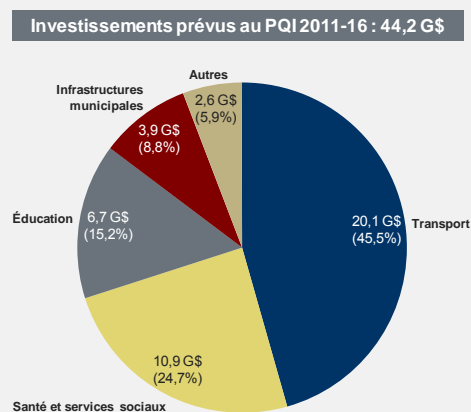
- Le PQI actuel comporte plusieurs limites qui nuisent à l'atteinte des objectifs de performance et de transparence recherchés lors de sa mise en place en 2007. Ces limites ont aussi des répercussions sur la clarté et la rigueur de la gestion budgétaire des projets d'infrastructures. Parmi les principales faiblesses du PQI actuel, on compte :
 - un contour incomplet et insuffisant;*
 - une liste mouvante et non diffusée des projets;*
 - une validation tardive et inconsistante des coûts;*
 - une reddition de comptes limitée et dispersée;*
 - un portrait des actifs et des normes de maintien à mettre à jour;*
 - un horizon temporel non adapté aux grands projets et trop court.*

LE PQI ACTUEL : UN CONTOUR INCOMPLET ET INSUFFISANT

- L'un des principaux objectifs poursuivis lors de la mise en place du PQI en 2007 était d'assurer plus de transparence dans les efforts que le gouvernement du Québec consacre à ses investissements en infrastructures publiques. En regroupant au sein d'une même liste les projets d'infrastructures en cours de planification et de réalisation des cinq prochaines années, et en intégrant la somme globale des investissements considérés dans divers documents budgétaires ou gouvernementaux, on cherchait à rendre ces efforts visibles. Le PQI présente les projets d'infrastructures selon le secteur d'activité ou le type d'investissement (voir encadré).

LA RÉPARTITION DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES PRÉVUS AU PQI 2011-2016 SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Répartition du PQI 2011-2016 par secteur
(en milliards de \$ et en %)



Sources : Analyse SECOR/KPMG à partir des données du Secrétariat du Conseil du Trésor

- Or, l'actuel PQI ne couvre pas la totalité des investissements en immobilisations du gouvernement du Québec. La comparaison, d'une part, des montants considérés par le ministère des Finances aux fins d'emprunt sur les investissements à, d'autre part, les sommes inscrites au PQI, permet de noter le caractère partiel du PQI. En 2012, le total des investissements en immobilisations engageant le gouvernement du Québec était estimé à 12,7 milliards \$, alors que les montants couverts par le PQI atteignait 10,0 milliards \$. Le total des engagements dépassait ainsi de 20 % les montants inscrits au PQI (voir encadré). À noter qu'il ne s'agit pas ici d'une sous-évaluation de la valeur des projets inscrits au PQI comme celle décrite dans la section précédente, mais de projets qui ne sont pas inclus dans le contour du PQI. Cette situation n'est pas sans importance, car les projets hors PQI ne sont pas soumis au même encadrement de gestion et de planification. Dans la mesure où le PQI constitue actuellement et doit demeurer l'outil privilégié pour la planification et le suivi des investissements en immobilisations du gouvernement du Québec, on peut se questionner sur le fait qu'il ne prenne pas en considération plus du 1/5 du total des montants engagés. Le gouvernement aurait une bien meilleure lecture de la situation s'il considérait l'ensemble des montants investis de manière intégrée.

LE CARACTÈRE PARTIEL DU PQI ACTUEL

Répartition de l'ensemble des engagements financiers en immobilisations du gouvernement du Québec pour l'année 2012 selon les instances couvertes

	DANS LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE	HORS PÉRIMÈTRE COMPTABLE
PQI	8,0 milliards \$ Par exemple, projets d'immobilisations dans les secteurs suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Santé et services sociaux (CSSS, hôpitaux, CHSLD) • Éducation (commissions scolaires, cégeps, réseau universitaire québécois) • Recherche (santé/éducation/CRIQ) • Logements sociaux (HLM publics uniquement) • Réseau routier (partie financée par le FORT uniquement) • Transport en commun - AMT (partie financée par le FORT uniquement) • Justice (centres de détention, palais de justice) • Sécurité publique (postes de police de la SQ) 	2,0 milliards \$ Par exemple, projets d'immobilisations dans les secteurs suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures municipales (sauf financées par SEPAQ, CCN et Fonds de dév. pour le sport) • Logements sociaux* (OSBL uniquement) • Universités autres que du réseau universitaire québécois (p. ex. UdeM, ULaval, McGill, etc.) • Recherche (instituts de recherche d'OSBL) • Culture (équipement culturel) • Transport en commun (organismes municipaux, p. ex. STO)
HORS PQI	2,0 milliards \$ Par exemple, projets d'immobilisations dans les secteurs suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Ressources informationnelles des M/O (p. ex. ordinateurs, logiciels) • Certaines immobilisations des M/O (MTQ : aéroports nordiques, quais; MAPAQ : laboratoires et équipement, et autres) • Immobilisations de la SIQ (sauf en Justice et Sécurité publique) • SEPAQ, Régie des installations olympiques, Commission de la capitale nationale, Centres de congrès • Haltes routières (financement FORT, mais exclues du PQI) • Fonds de gestion de l'équipement roulant • Fonds des services de police • Fonds du Plan Nord 	0,7 milliard \$ Par exemple, projets d'immobilisations dans les secteurs suivants : <ul style="list-style-type: none"> • CPE • SOFIL – Transport en commun* • Fonds vert (autobus, biométhanisation) • Programme ClimatSol • Programme Partenaires pour la nature • SHQ – autres programmes que PQI • Programme Prime-vert • Fonds du patrimoine culturel • Fonds pour le dév. du sport et de l'activité physique • Fonds des ressources naturelles

Source : Données du Secrétariat du Conseil du Trésor

- Une partie des immobilisations non considérées sont liées aux investissements en systèmes et équipements de technologie de l'information. Ces investissements sont sujets à un processus de gestion et de gouvernance qui leur est propre, mais ne font pas partie du PQI. Un peu moins de 40 % du bloc non considéré au PQI est associé aux projets en technologie de l'information.
- Les autres projets d'investissements hors PQI sont liés soit à l'entité responsable du projet, soit à la nature du suivi budgétaire réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces exclusions peuvent toutefois créer de la confusion et donner un portrait pour le moins partiel de la situation. Par exemple, certains projets d'investissement de la Société immobilière du Québec (SIQ) font partie du PQI alors que d'autres en sont exclus. Autre exemple, la part gouvernementale du projet de la Route des Monts Otish est financée en partie par le ministère des Transports du Québec (MTQ) et en partie par le Fonds du Plan Nord. Or, les investissements du MTQ sont intégrés au PQI, mais pas ceux du Fonds du Plan Nord même si une portion des ressources financières de ce Fonds provient du gouvernement. Par ailleurs, d'autres investissements du MTQ ne sont pas inclus au PQI (par exemple, les haltes routières).

- Il est donc difficile d'avoir actuellement une bonne lecture de tous les investissements publics en immobilisations du gouvernement du Québec et, par le fait même, d'avoir une vision d'ensemble qui soit véritablement intégrée. Ce plan d'ensemble devient encore plus important dans un contexte où les disponibilités budgétaires sont limitées.

LE PQI ACTUEL : UNE LISTE MOUVANTE ET NON DIFFUSÉE DE PROJETS

- Le PQI est composé d'une part, d'enveloppes budgétaires se rapportant au maintien d'actifs, lesquelles représentent autour de 60 % à 66 % de l'enveloppe totale du PQI selon les années, et d'autre part, d'une liste de projets d'investissements en infrastructures qui sont aux stades d'études très préliminaires, d'études plus avancées, de projets en amorce de réalisation ou de projets en cours de réalisation. Les projets de la liste et les montants d'investissements inhérents à chaque projet proviennent des ministères et organismes intégrés au contour du PQI, sujets à une enveloppe sectorielle maximale en dollars fixée par le Conseil du Trésor.
- La cible globale présentée au PQI est d'abord déterminée par le ministère des Finances. Ce maximum découle de la stratégie budgétaire et financière du gouvernement du Québec. Par exemple, le budget 2012-2013 prévoit une diminution des montants consacrés aux PQI des prochaines années, et ce, pour atteindre l'objectif de réduction du niveau d'endettement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor décompose ensuite ce maximum en enveloppe sectorielle afin de déterminer les sommes maximales disponibles pour les ministères et organismes concernés. Ces derniers doivent d'abord prioriser les investissements en maintien d'actifs, en résorption du déficit d'entretien et en parachèvement des projets en cours. Le solde est par la suite alloué aux nouvelles initiatives. Étant donné que les ministères et organismes ont généralement des besoins qui dépassent leur maximum alloué, les projets identifiés sur leur liste s'avèrent importants et devrait refléter en quelque sorte leurs priorités.
- Or, au cours des derniers PQI, un nombre important de nouveaux projets ont été inscrits (autour de 60 en moyenne depuis l'introduction du Programme en 2007, mais un nombre record de 85 lors du dernier PQI 2011-2016). À chaque nouveau PQI, quelques projets disparaissent également (autour de 3 en moyenne par année, mais 8 entre le dernier PQI en mars 2012 et la liste déposée en juin 2012). Étant donné que le PQI est un outil de planification et que plusieurs projets sont à des étapes peu avancées, ces retraits ne sont pas mauvais en soi s'ils sont liés à des projets qui, après analyse, sont jugés moins pertinents ou moins bénéfiques qu'anticipés. En somme, que les retraits soient associés à des décisions éclairées et délibérées. En fait, on peut même s'étonner qu'il n'y ait pas plus de retraits.
- Par contre, lorsque l'on s'attarde plus en détail à la situation des derniers mois, on observe que certains retraits ne sont pas de véritables abandons de projets, mais plutôt des retraits « tactiques » pour pouvoir accommoder d'autres projets ou des projets existants, dont les coûts sont plus élevés. Par exemple, pour pouvoir tenir compte de la réévaluation à la hausse des coûts de certains projets, tout en continuant à respecter son enveloppe maximale, le ministère de la Santé et des Services sociaux a retiré six projets de sa liste entre mars et juin 2012 (soit Hôpital St-Mary's; Hôpital Sacré-Cœur; Hôpital St-Jérôme - santé mentale; Hôpital de l'Enfant-Jésus du CHAUQ; Institut de cardiologie de Montréal; Centre hospitalier de Trois-Rivières). Des projets associés à de nouvelles initiatives annoncées publiquement ont donc été soustraits du PQI. Comme les projets individuels de la liste ne sont pas diffusés, ces retraits échappent aux regards des parlementaires, voire des citoyens ou des acteurs directement concernés par ces projets. Bien plus, dans certains cas, les projets font toujours l'objet d'études techniques par Infrastructure Québec et continuent par le fait même d'alimenter les attentes des parties intéressées.
- Comme les projets composant le PQI ne sont pas connus, il est dès lors impossible d'avoir un portrait des arbitrages, priorités et choix des décideurs. Sans compter que l'on poursuit des efforts sur des projets que l'on ne peut plus se permettre de réaliser ou qui n'ont pas de financement confirmé. Ce faisant, on nourrit des attentes, construit des frustrations futures, sans compter que l'on consacre toujours des efforts et des ressources à des projets devenus moins prioritaires.

LE PQI ACTUEL : UNE VALIDATION TARDIVE ET INCONSISTANTE DES COÛTS

- La fiabilité des coûts associés à chacun des projets inscrits sur la liste du PQI constitue un élément fondamental du processus de planification, notamment dans un contexte d'enveloppes sectorielles plafonnées et d'un maximum à accorder aux projets d'infrastructures du gouvernement. Comme mentionné dans la section précédente, on observe une tendance marquée à revoir au fil du temps les coûts des projets d'infrastructures à la hausse. Notre examen plus détaillé de sept projets critiques démontre que les hausses les plus prononcées apparaissent généralement entre la première annonce publique et la réévaluation provenant des analyses technico-financières préliminaires. Il ne s'agit pas de dépassements de coûts, mais de sous-évaluations des coûts initiaux.
- La première annonce publique des projets d'infrastructures est trop souvent réalisée hors du processus de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets, basée sur des règles d'estimation très générales, et ne comporte essentiellement aucune réserve pour les risques inhérents au projet. Notre analyse de sept grands projets stratégiques démontre que les bases d'estimation de cette première annonce sont inconsistantes d'un projet à l'autre et ne s'appuient pas toujours sur des projets comparables, voire même sur des analyses internes des ministères. Les premières annonces publiques des projets sont souvent précipitées, ne tiennent pas suffisamment compte des complexités des projets, des changements de portée possibles, voire des objectifs spécifiques des partenaires des projets (voir encadré sur projet du Campus Norman Bethune). Elles mènent donc généralement à des réajustements majeurs des coûts lors de la première véritable validation du projet. Cette première validation peut prendre plusieurs mois en raison des analyses techniques nécessaires et le projet peut rester dans des PQI successifs à un niveau de coûts sous-évalués.
- On peut souligner par ailleurs une pratique différente pour des projets de grande ampleur qui, selon nous, est source de moins de dysfonctionnements. Dans le cadre du projet d'extension des lignes de métro du Grand Montréal, l'annonce a porté sur la réalisation d'études pour évaluer la pertinence des projets considérés et mieux en cerner les coûts. Pour des projets qui sont à des étapes préliminaires, il est assurément préférable de procéder à des validations de besoins et de coûts avant d'inscrire officiellement un projet et son coût au PQI.

L'EXEMPLE DU PROJET DU CAMPUS NORMAN-BETHUNE

La première phase du projet de Campus de santé publique Norman-Bethune a été annoncée en décembre 2011. Cette première phase est liée à la construction d'un nouvel édifice dans le quadrilatère de l'Îlot Voyageur. Cet édifice doit abriter l'École de santé publique de l'Université de Montréal.

Le coût de la première phase du projet a été évalué à 90 M\$. Cette annonce a toutefois été faite sans aucun plan fonctionnel et technique, ni plan d'affaires. Sans compter que les autres phases du projet devaient éventuellement regrouper l'Institut national de la santé publique et la Direction de la santé publique. Or, ces phases n'avaient pas encore fait l'objet d'un budget et les préoccupations/besoins des trois parties n'avaient pas encore été conciliés.

- Notre examen des sept projets critiques montre aussi un décalage entre les nouveaux montants estimés pour un projet et ceux indiqués au PQI. En fait, on note pour ces projets que plusieurs estimés de coûts peuvent être véhiculés simultanément pour un même projet (voir encadré sur Train de l'Est). Ces différences peuvent provenir de l'entité qui est la source du renseignement. Par exemple, Infrastructure Québec, le ministère concerné, le Secrétariat du Conseil du Trésor ou un partenaire du gouvernement du Québec peuvent au même moment avoir des estimations différentes. Ces différences sont exacerbées par des bases de coûts qui varient selon les entités ou au sein d'une même entité. Ainsi, on présente des coûts en dollars réels ou non, avec ou sans contingences, incluant ou non les risques financiers, intégrant ou non les mesures d'optimisation, etc. (voir encadré du CHUM/CUSM).

L'EXEMPLE DU TRAIN DE L'EST

Le projet du Train de l'Est (TDE) est une nouvelle ligne de train de banlieue d'une longueur de 52 km qui vise à desservir l'est de Montréal et la couronne nord-est (Repentigny, Terrebonne et Mascouche). Le projet de TDE, annoncé publiquement pour la première fois en mars 2006, a fait l'objet de plusieurs analyses et études qui ont mené à des changements de portée, à des révisions d'estimations de coûts, et à des reports de calendrier de mise en service. Depuis sa première annonce, le coût anticipé du projet a été véhiculé par plusieurs parties prenantes à des coûts différents, et ce, parfois à un même moment. À noter que les dernières estimations de coûts de conception et de construction de ce projet sont de 671,4 M\$ (estimations de janvier 2012, excluant les risques financiers).

Coûts du projet de TDE en millions de \$

	COÛTS SELON ÉTUDES RÉALISÉES	COÛTS AU PTI DE L'AMT	COÛTS AU PQI DU SCT
2006	300	253	225
2007	300	300	225
2008	390	390	296
2009	390	390	359
2010	478	478	571

LES EXEMPLES DU CHUM ET DU CUSM

Les projets des Centres hospitaliers universitaires de la région de Montréal ont aussi fait l'objet de plusieurs révisions de coûts depuis leurs premières annonces publiques. Initialement prévus à 3,1 milliards \$, ces projets sont aujourd'hui estimés à 6,3 milliards \$. Les projets du CHUM et du CUSM se distinguent toutefois aussi par l'utilisation de base de coûts souvent très différente d'une annonce publique à l'autre. Les coûts véhiculés ont parfois été en dollars courants, parfois en dollars constants. À l'occasion, ils comprenaient les centres de recherche, parfois ils les excluaient. Parfois, ils intégraient l'équipement, parfois ils l'excluaient. Chacune de ces différences n'est cependant pas marginale et pouvait représenter plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'écart.

- On peut comprendre qu'avec une telle cacophonie de coûts, il est difficile d'avoir un suivi de l'état d'avancement réel des travaux d'infrastructures, ou encore, des engagements à venir, et de ce fait, de bien établir les besoins de financement de gouvernement.

LE PQI ACTUEL : UNE REDDITION DE COMPTES LIMITÉE ET DISPERSÉE

- Le PQI est actuellement une enveloppe globale d'investissements prévus sur l'horizon des cinq prochaines années avec une décomposition et un suivi annuel sur les montants consacrés par grande sous-enveloppe. Ces sous-enveloppes sont soit par secteur d'activités (réseau routier, santé et services sociaux, éducation, etc.) ou par type d'investissements (maintien d'actifs, résorption du déficit d'entretien, parachèvement, améliorations et remplacements).
- Les renseignements sur le PQI de la nouvelle année ou les résultats du PQI de l'année précédente sont intégrés à des documents plus globaux, soit dans le cadre des documents budgétaires déposés par le

président du Conseil du Trésor à l'Assemblée nationale, ou en partie dans le cadre des documents budgétaires déposés par le ministère des Finances.

- La reddition de comptes actuelle sur le PQI est donc peu détaillée et se résume à des renseignements amalgamés par grande enveloppe d'investissement. Elle ne décrit pas les projets inclus, retirés ou réalisés. Elle ne présente pas la vision globale du gouvernement eu égard à ses investissements en infrastructures, les grands axes prioritaires ou la base des choix publics effectués. Il n'y a pas de retour non plus sur les résultats obtenus.
- De plus, la reddition de compte des ministères ou organismes publics sur leurs investissements en infrastructures est aussi très limitée et ne permet pas d'obtenir un portrait précis de l'utilisation des sommes allouées.

LE PQI ACTUEL : UN PORTRAIT DES ACTIFS ET DES NORMES DE MAINTIEN À METTRE À JOUR

- L'un des principaux bénéfices visés par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* et le PQI était d'assurer des sommes suffisantes à la rénovation et au maintien des infrastructures publiques. Le gouvernement s'est alors engagé à résorber le déficit passé d'entretien sur une période de 15 ans, ou d'ici 2022-2023, et d'éviter de recréer cette situation à l'avenir en consacrant les montants nécessaires pour préserver en continu les infrastructures publiques.
- La Loi spécifie que les budgets d'investissement pour l'entretien des infrastructures existantes doivent tenir compte de normes reconnues, et ce, selon le type d'infrastructures. Ces normes doivent être intégrées aux cadres de gestion des ministères et organismes publics. Dans un premier temps, la norme retenue pour les bâtiments a été de consacrer 2 % de la valeur des actifs existants au maintien. Cette norme de 2 % doit s'appliquer à la valeur de remplacement des bâtiments. D'autres pourcentages s'appliquent à la valeur de remplacement des autres types d'ouvrages publics.
- La détermination de la valeur de remplacement est assurément une tâche colossale pour des actifs publics. Mais l'établissement de la valeur de remplacement est également critique puisqu'une valeur trop basse impliquera que les montants consacrés au maintien sont insuffisants. La valeur de remplacement des infrastructures publiques a été évaluée de manière préliminaire par les ministères et organismes publics à 260,5 milliards \$ en 2008. Ces actifs sont composés de :
 - *plus de 6 200 immeubles, et ce, seulement pour les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux;*
 - *quelques 9 300 ponts et viaducs et près de 30 000 km de chaussées;*
 - *38 000 km de conduites de distribution d'eau potable, 43 500 km de réseau d'égouts et 1 700 stations de traitement d'eau potable et d'épuration des eaux usées.*
- Un exercice d'actualisation des méthodes d'évaluation était prévu dès l'adoption de la *Loi sur le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* et ce, afin de mieux évaluer les montants nécessaires à la résorption du déficit d'entretien et au maintien des actifs. Pour ce faire, on doit procéder à une mise à jour de l'inventaire du parc d'actifs et à une évaluation physique de leur état. Toutefois, aucune date d'échéance n'a été fixée à ces travaux et les ministères et organismes concernés n'ont pas toutes les ressources nécessaires pour réaliser rapidement cet exercice de mise à jour. Or, cette actualisation est essentielle, notamment dans le contexte que l'on connaît où les nouvelles initiatives des prochaines années risquent d'exercer des pressions sur les montants accordés au maintien des actifs. Cette mise à jour permettra aussi de mesurer l'impact du rattrapage effectué depuis 2006-2007 et de faciliter la priorisation des projets de maintien des prochaines années.

- Dans cet esprit, il importe aussi de s'assurer que le renforcement de la reddition de comptes mentionné précédemment accorde une attention particulière aux sommes consacrées pour le maintien et la résorption du déficit d'entretien. Il faudra éviter que les normes adoptées soient trop basses (et ainsi recréer des déficits futurs) ou trop élevées (et ainsi bâtir des réserves dans les enveloppes sectorielles servant à financer de nouvelles initiatives non priorisées par le gouvernement). Cet aspect est particulièrement important dans le contexte où les niveaux d'investissement doivent être ajustés à la capacité de payer de l'État.

LE PQI ACTUEL : UN HORIZON TEMPOREL NON ADAPTÉ AUX GRANDS PROJETS ET TROP COURT

- Le PQI constitue un outil de planification budgétaire quinquennale. La période de cinq ans a été privilégiée en 2007 en raison de la nature des ouvrages couverts. Avant 2007, les ministères ou organismes responsables des principaux investissements en infrastructures préparaient des plans d'investissement triennaux. Comme plusieurs projets d'infrastructures se réalisent sur plus de trois ans et puisque les besoins pour la résorption ou le maintien étaient si importants, il a été jugé souhaitable de retenir une période un peu plus longue.
- Or, plusieurs projets majeurs ont des répercussions sur plus d'un PQI, c'est-à-dire sur plus de cinq ans. Dans le dernier PQI (2011-2016), on comptait 147 projets dont les activités de planification ou de réalisation débutaient en 2011. De ce nombre, plus de 75 % se réalisait sur une période de plus de 5 ans. La valeur totale de ces projets dépassait 4,8 milliards \$, dont près de 1,5 milliard \$ qui se réalisait au-delà du PQI 2011-2016. Cette situation s'explique non seulement par la durée de réalisation des travaux qui peuvent se répartir sur quelques années, mais aussi par les travaux de planification et conception qui peuvent aussi se dérouler sur plusieurs années. Et on ne tient même pas compte de montants substantiels pour des projets majeurs qui ne sont pas au PQI actuel et qui vont inévitablement se retrouver dans les prochains PQI (par exemple, les réfections du boulevard Métropolitain à Montréal ou du pont de l'Île d'Orléans dans la région de Québec pour ne nommer que ces deux cas).
- Le ministère des Finances a récemment poussé l'exercice plus loin en déterminant des enveloppes annuelles d'investissement en infrastructures pour les quinze prochaines années. Ces enveloppes ne sont pas basées sur des projets existants ou actuellement planifiés, mais sur un niveau maximal à réaliser pour reconstituer le stock d'actifs publics du Québec et assurer une saine gestion financière. Comme mentionné plus tôt, ces cibles de 15 ans sont au cœur de la stratégie de réduction du niveau d'endettement du Québec et du maintien de l'équilibre budgétaire.
- Compte tenu de ces cibles de réduction du niveau d'endettement et du grand nombre de projets qui ont des répercussions au-delà de cinq ans, il apparaît souhaitable de prolonger encore davantage la période de présentation des investissements du gouvernement du Québec. Si l'on considère les besoins en maintien, la réalisation des projets actuels (en cours ou planifiés) et la réduction visée des investissements à compter de 2013-2014, une vision sur 10 ans permettra non seulement de mieux planifier les investissements considérés, mais aussi de mieux estimer les marges de manœuvre existantes pour l'annonce de nouveaux projets. Cette approche de 10 ans n'est pas exceptionnelle puisque l'Ontario a adopté un horizon similaire dans son dernier plan d'investissements en infrastructures publiques.

3.2 POUR UN PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE SUIVI PLUS CLAIR ET RIGoureux

- Compte tenu des limites précédentes, il apparaît non seulement possible, mais souhaitable d'améliorer le processus de planification et de suivi actuel du portefeuille de projets d'infrastructures du gouvernement du Québec. Cette amélioration est d'autant plus nécessaire si l'on considère la capacité de payer de l'État

et par le fait même sa capacité à entreprendre de nouvelles initiatives. Les recommandations qui suivent représentent des pistes à considérer par les autorités gouvernementales. Elles devront être analysées plus en profondeur pour s'assurer de leur applicabilité et devront fort probablement être implantées graduellement. Toutefois, il nous apparaît important que le gouvernement donne un signal rapide et énergique sur les améliorations qu'il compte apporter. À cet égard, SECOR/KPMG propose dix pistes à considérer.

1. L'approche actuelle où plusieurs projets d'investissements et une portion significative des montants investis se situent hors du PQI ne permet pas d'établir une vision complète et intégrée de la situation du gouvernement du Québec en matière d'infrastructures publiques. Cette situation nuit à la compréhension des efforts et des sommes consacrées aux investissements en infrastructures. **Tous les investissements en infrastructures publiques devraient être inscrits et encadrés par le PQI (recommandation 1).** À noter que les processus d'encadrement pourraient varier afin d'être adaptés au type d'investissement (projets de technologies d'information versus autres infrastructures) ou à leur taille (projets de plus de 40 millions \$ versus moins de 40 millions \$)
2. Étant donné l'importance des montants consacrés aux investissements en infrastructures et ses répercussions sur la gestion de la dette, il importe par ailleurs que ce nouveau PQI plus étendu soit beaucoup mieux partagé et diffusé. **Le PQI devrait faire l'objet d'un document public séparé et déposé annuellement à l'Assemblée nationale (recommandation 2).**
3. Par ailleurs, l'adoption d'une vision complète et intégrée permettra de mieux prioriser les nouvelles initiatives à financer par emprunt. Cette capacité à mieux prioriser est essentielle dans le contexte où les investissements en immobilisations doivent être ajustés à la capacité de payer de l'État. Toutefois, pour faciliter la transparence des choix de projets effectués, **la liste de tous les projets inscrits au PQI devrait être présentée dans le document public déposé annuellement (recommandation 3).** Le processus pour encadrer l'inscription des projets au PQI et en estimer le coût financier est présenté dans la section suivante sur la planification et la gestion des projets individuels.
4. La capacité d'investissement du gouvernement du Québec est limitée et elle le demeurera fort probablement pour plusieurs années. Des choix devront être faits quant aux projets soutenus et ceux qui ne le sont pas. Des pressions s'exerceront pour augmenter les niveaux d'investissements globaux ou pour réallouer des sommes dédiées à certains types d'investissements. **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 par conséquent être des objectifs de long terme à maintenir (recommandation 4).**
5. Dans cette lignée, il importe que l'exercice de mise à jour de l'état physique du parc d'actifs publics et des normes à adopter en matière d'investissements de maintien soit mené à terme rapidement. Le rattrapage souhaité pour le déficit d'entretien passé devait se faire selon la Loi sur une période de 15 ans. Or, il y aura bientôt cinq ans que la Loi a été adoptée et il ne reste plus que 10 ans d'ici la date cible de 2022-2023. **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 5).**
6. En 2010, lorsque les ministères et organismes ont été invités à soumettre leurs demandes en matière d'investissements considérés prioritaires, le montant total soumis a dépassé 60 milliards \$, soit près de 50 % de plus que l'enveloppe quinquennale disponible. Comme les sommes pouvant être consacrées à de nouvelles initiatives sont toujours insuffisantes et seront assurément limitées au cours des prochaines années, il importera plus que jamais que les projets retenus répondent à des besoins prioritaires connus et reconnus, tout en faisant partie de la vision globale du gouvernement en matière d'investissements en infrastructures. **Les grands axes d'investissements prioritaires du gouvernement et leurs fondements devraient faire partie du PQI publié annuellement (recommandation 6).**

7. Il appartient aux ministères et organismes concernés d'établir leurs propres projets prioritaires. Il doit en rester ainsi puisqu'ils sont les mieux placés pour bien évaluer les besoins de leur clientèle. Par contre, il est sain que les instances centrales comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances et de l'Économie puissent confronter les ministères dans leur choix. De plus, ces instances doivent ultimement faire les arbitrages entre les montants alloués aux enveloppes sectorielles et déterminer quels sont les projets répondant aux priorités gouvernementales, à la vision gouvernementale d'ensemble. Si tous les projets sont légitimes, tous ne génèrent pas les mêmes bénéfices ou n'ont pas le même niveau d'urgence. Dans ce contexte, **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 7).** Ces cadres explicites d'acceptation des projets seront importants pour juger de la pertinence de débiter ou non un projet, mais également pour déterminer la pertinence de poursuivre ou non un projet qui serait matériellement revu en cours de planification, que ce soit dans sa portée ou ses coûts. Nous reviendrons sur ce point dans la prochaine section portant sur la gestion individuelle des projets.
8. Par ailleurs, les instances centrales et les ministères ou organismes concernés font actuellement très peu de suivi et d'évaluation de leurs investissements en infrastructures. Sans vouloir alourdir indûment le processus de gestion des projets, une telle situation n'est pas souhaitable, surtout lorsque l'on considère les sommes en jeu. **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 8).**
9. La durée du PQI doit aussi être revue pour pouvoir mieux intégrer les répercussions des investissements majeurs ou de maintien, tout en l'arrimant davantage aux cibles de réduction du niveau d'endettement. L'adoption d'une période plus longue que 5 ans est souhaitable. **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 9).**
10. L'augmentation de l'enveloppe consacrée aux infrastructures, qui a pratiquement triplé en quelques années, n'a pas été accompagnée d'un accroissement concomitant de capacité en planification budgétaire et en gestion de portefeuille de grands projets, que ce soit dans les ministères ou organismes ou au Secrétariat du Conseil du Trésor. **Un renforcement des équipes internes dans des ministères ou organismes qui ont d'importants portefeuilles de projets et au Secrétariat du Conseil du Trésor devraient être considérés pour bonifier les capacités de planification et de suivi des projets d'investissements (recommandation 10).**

4. UN MEILLEUR PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE GESTION INDIVIDUELLE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES

- La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets (P-C) a été adoptée en 2008 afin d'assurer une gestion plus rigoureuse des grands projets d'infrastructures publiques du gouvernement du Québec. Contrairement au PQI qui encadre le portefeuille de tous les projets d'infrastructures, la Politique-cadre fixe des règles pour la planification et la gestion individuelle des projets d'infrastructures. Cette Politique-cadre a été actualisée une première fois en 2010 pour tenir compte de la création d'Infrastructure Québec et de l'expérience acquise durant sa première année d'application. Malgré cette actualisation récente, d'autres améliorations peuvent être envisagées si l'on souhaite accroître la rigueur et la clarté de la gestion des grands projets.

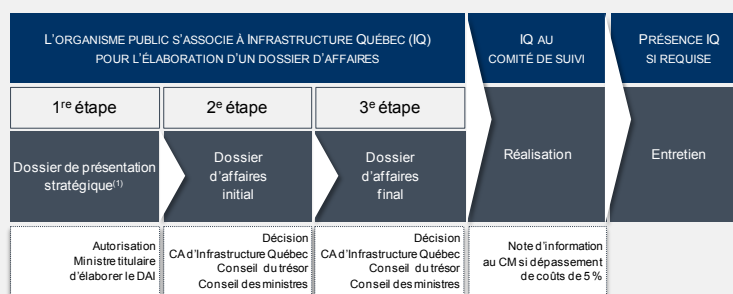
4.1 LES LIMITES DE LA POLITIQUE-CADRE ACTUELLE

- L'examen de grands projets critiques et l'analyse du fonctionnement actuel de la Politique-cadre ont permis de cerner un certain nombre de faiblesses liées au processus en place. Parmi les principales, on compte :
 - un manque d'arrimage avec le PQI;*
 - une utilisation insuffisante du DPS;*
 - un recours trop tardif au Conseil des ministres;*
 - une lourdeur décisionnelle et administrative;*
 - une confusion de rôle chez Infrastructure Québec;*
 - une faible normalisation;*
 - l'existence de pratiques contractuelles non optimales;*
 - une application limitée à certains projets.*

LA P-C ACTUELLE : UN MANQUE D'ARRIMAGE AVEC LE PQI

- La Politique-cadre se concentre sur les projets de plus de 40 millions \$. Elle a établi un processus systématique pour la planification et la réalisation de ces grands projets (voir encadré). Le processus de planification d'un grand projet repose sur la préparation d'un dossier d'affaires en trois étapes : le dossier de présentation stratégique (DPS); le dossier d'affaires initial (DAI); et le dossier d'affaires final (DAF). La Politique-cadre vise à évaluer la pertinence du projet d'infrastructure publique envisagé, à déterminer le meilleur mode de réalisation, à identifier ses risques, de même qu'à estimer les coûts et les échéanciers de la façon la plus complète et réaliste possible. Alors que le PQI s'attarde au portefeuille de l'ensemble des projets gouvernementaux, la Politique-cadre se concentre sur chacun des projets pris de manière isolée.

LA POLITIQUE CADRE ET SES TROIS ÉTAPES



(1) À cette première étape, les organismes s'associent à IQ sur une base volontaire.

- La Politique-cadre a été adoptée comme l'une des trois grandes mesures pour favoriser la rigueur, la discipline et la cohérence gouvernementale dans ses projets d'investissements dans les infrastructures, avec le PQI et la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Si les deux dernières mesures sont assez étroitement arrimées, il en est fort différent pour la Politique-cadre. On ne compte en effet que très peu voire aucun arrimage entre les activités réalisées dans le cadre de cette politique et le PQI.
- On ne retrouve aucun lien systémique ou systématique entre le PQI et la Politique-cadre. La Politique-cadre n'a aucun rôle officiel dans la détermination du caractère prioritaire d'un projet d'investissement, dans l'inscription d'un projet au PQI, ou dans l'actualisation des coûts qui y sont intégrés. La planification globale du portefeuille des projets d'infrastructures n'est pas toujours arrimée à la planification individuelle de ces projets. Par exemple, les analyses de pertinence des projets de la Politique-cadre ne servent pas à faire des arbitrages centraux quant à la priorisation des projets. Les estimations de coûts, y compris les contingences et les risques financiers, découlant des études réalisées dans le cadre de cette politique ne sont pas automatiquement captées par l'instance centrale responsable du suivi du PQI.
- De la même façon, les dossiers analysés dans le cadre de la Politique-cadre peuvent être des projets inscrits ou non au PQI. Par exemple, à l'automne 2012, on comptait 20 projets à l'étude chez Infrastructure Québec qui ne se retrouvait pas dans le PQI. Les coûts de ces projets totalisaient 2,9 milliards \$. Or, comme ces projets n'étaient pas encore inscrits au PQI, ils ne faisaient donc pas partie des projets gouvernementaux priorités lors du dernier PQI et leur financement n'était pas assuré.

LA P-C ACTUELLE : UNE UTILISATION INSUFFISANTE DU DPS

- Le Dossier de présentation stratégique (DPS) constitue la première étape du dossier d'affaires exigé par la Politique-cadre. Il vise surtout à évaluer la pertinence du projet d'investissement considéré. Ce dossier repose sur certaines études spécifiques dont : i) la description des besoins et des résultats recherchés, ii) la détermination préliminaire des options et l'indication d'un ordre de grandeur raisonnable des coûts, iii) la détermination et la gestion des enjeux sociopolitiques, et iv) la gestion des communications. Cette étape est sous la responsabilité du ministère ou de l'organisme concerné et ne fait pas l'objet d'une validation ou d'une approbation d'une instance centrale.
- Malgré son caractère obligatoire, cette étape est parfois escamotée suite à des dérogations qui sont accordées en raison de l'urgence du projet d'infrastructure envisagé. Or, cette étape doit démontrer l'importance et la nécessité de se doter de ladite infrastructure. Elle doit aussi démontrer clairement les liens entre le besoin exprimé, les priorités gouvernementales, les objectifs stratégiques et les priorités régionales de l'organisme public concerné. Cette étape sert aussi à asseoir les options de réalisation privilégiées, établir l'échéancier de réalisation et valider l'ordre de grandeur des coûts. En sautant cette étape, on cherche généralement à aller plus vite, mais cela implique aussi une précipitation qui nuit à la réalisation du projet et au contrôle futur de ses coûts (voir encadré sur Mont Otish).

L'EXEMPLE DE LA ROUTE DES MONTS OTISH

Le projet de la Route des Monts Otish concerne le prolongement de la route 167 vers le nord par la construction d'une route régionale en gravier, sur une distance de 240 km. Annoncé par le gouvernement en 2009, le projet s'est inscrit dans le cadre du Plan Nord et vise à développer le secteur des monts Otish. Le projet de mine diamantifère de Stornoway est situé à l'extrémité de la future route. Stornoway prévoyait le prolongement de la route Transtaïga par une route forestière pour accéder à son site minier par le nord, à un coût de 44 M\$. Pour maximiser les retombées économiques et sociales, le gouvernement a accordé la priorité à l'accès par le sud grâce au prolongement de la route 167. Stornoway a modifié son projet et a conclu une entente avec le gouvernement du Québec concernant les dates de disponibilité de la route : une première vise l'achèvement de la route finale pour juillet 2015, et la seconde l'achèvement de la route carrossable pour la fin du 2^e trimestre de 2013.

Le projet a d'abord été évalué à un peu plus de 260 M\$. Étant donné l'urgence, ce projet n'a pas fait l'objet d'un DPS. Il a toutefois été justifié sur la base d'une analyse coûts/bénéfices. Les bénéfices ont été mesurés en fonction des rentrées fiscales directes qui découleraient de l'utilisation de la route par trois entreprises minières. Or, le recours à une approche accélérée de réalisation des travaux, non prévu à l'origine, a fait augmenter de manière substantielle les coûts (472 M\$ selon la dernière estimation) et le projet n'a plus qu'un seul utilisateur minier étant donné le retrait/report des deux autres projets. La relation coûts/bénéfices du projet a donc matériellement changé.

- Par ailleurs, les DPS, comme élaborés actuellement, restent souvent très généraux. Les estimations de coûts sont très préliminaires et n'incluent pas les risques financiers du projet. De plus, et malgré l'association obligatoire avec IQ selon la loi, ce dossier est essentiellement réalisé pour le ministère ou l'organisme concerné. Il est généralement vu comme une étape bureaucratique. Les projets sujets au DPS ont en effet déjà été retenus et privilégiés par ces instances, que ce soit sur la base de besoins exprimés ou de priorités sectorielles.
- On peut du coup demander si le DPS joue son véritable rôle. Il nous apparaît que son contour et son contenu doivent être revus pour qu'il devienne d'abord une véritable étape de sélection de projet, puis de cadrage de sa réalisation. Il doit notamment être lié à une validation du projet sur la base des priorités et des capacités du gouvernement. La portée du projet et les coûts estimés doivent être suffisamment détaillés et explicites pour supporter ce choix public. Si la portée du projet ou ses coûts évoluent de manière matérielle par la suite, il deviendra beaucoup plus facile de déterminer la pertinence ou non de poursuivre le projet à l'étude, ou encore des choix que cela implique sur les autres projets. L'examen du projet de l'échangeur Turcot est utile à cet égard (voir encadré Projet Turcot). On observe une hausse majeure des coûts de ce projet en raison des modifications liées à son intégration urbaine et à l'environnement. Le budget du projet tel que défini à l'origine a peu augmenté mais la « révision » de la portée du projet a des répercussions majeures sur le coût global et ultimement, sur d'autres projets planifiés par le MTQ.
- Le projet Turcot, comme la Route des Monts Otish, peuvent se justifier au départ dans le cadre d'un coût donné et de certains bénéfices attendus. Or, la hausse importante des coûts prévus modifie substantiellement la justification, voire la pertinence dans certain cas de réaliser le projet tel que revu. Un bon DPS ne permettrait pas seulement de bien asseoir le choix initial lié à la priorisation d'un projet particulier, mais également la décision de poursuivre ou non un projet à l'étude, dans sa forme d'origine ou non.

L'EXEMPLE DE L'ÉCHANGEUR TURCOT

Le Projet Turcot est le plus important projet public en transport du Québec en cours de réalisation. Il prévoit la reconstruction complète de quatre échangeurs (Turcot, De La Vérendrye, Angrignon, et Montréal-Ouest). Il a été annoncé publiquement en juin 2007 à un coût variant entre 1 200 M\$ et 1 500 M\$. En octobre 2010, le projet a été révisé pour atteindre 3 000 M\$ pour tenir compte des exigences énoncées dans le décret du BAPE et de certaines demandes de la Ville de Montréal et de ses arrondissements. La dernière estimation des coûts en février 2012 situe le projet revu à près de 3 700 M\$. Cette estimation est tirée de l'APD de février 2012 préparée par des firmes externes, quoique le MTQ et IQ contestent la dernière révision à la hausse de 484 M\$.

Depuis son annonce initiale en juin 2007, la portée du projet de l'échangeur Turcot a été substantiellement élargie pour favoriser l'intégration urbaine et répondre aux exigences environnementales. Ces modifications de portée ont exigé la réalisation d'études et de travaux additionnels qui ont mené à des augmentations significatives des coûts du Projet, à des retards au niveau du calendrier de réalisation et de mise en service. Le coût du volet purement routier a beaucoup moins augmenté et plus de 90 % de la hausse de 1 500 M\$ à 3 700 M\$ s'explique par les changements de portée liés à l'intégration urbaine et à l'environnement. Le coût original du projet aurait dû inclure un risque financier associé à ces points. Par contre, il est pertinent de se questionner sur le seuil des changements de portée qui est souhaitable et ses répercussions sur d'autres projets du MTQ. L'enveloppe allouée aux infrastructures est limitée et toute augmentation liée à des changements de portée n'est pas neutre et se répercute inévitablement sur d'autres projets.

- Selon la Politique-cadre actuelle, la structure de gouvernance et le plan de gestion du projet sont développés à partir du DAI et parfois seulement au DAF. Pour les projets de grande envergure, ou encore, d'une grande complexité, cette façon de faire peut représenter des risques importants dans la planification et éventuellement le coût du projet. Même s'il a débuté avant la Politique-cadre, le projet de l'Échangeur Dorval en est une bonne illustration à cet égard. L'absence d'un bureau de projet dès l'amorce du projet a nuit à une planification rigoureuse de ces travaux (voir encadré sur projet Échangeur Dorval). Pour des projets de ce type, il serait souhaitable que dès le DPS on aborde explicitement les volets de gouvernance et de plan de gestion du projet.

L'EXEMPLE DE L'ÉCHANGEUR DORVAL

L'échangeur Dorval est situé à proximité de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau et de plusieurs axes routiers majeurs. Il comprend le rond-point Dorval et l'échangeur des autoroutes 20 et 520. Il s'agit d'un projet lancé avant la Politique-cadre. Le 2 mai 2005, il a été annoncé à un coût de 150 M\$. Cette annonce a été faite avant l'audience du BAPE et sur la base d'une évaluation préliminaire des besoins pour fins de partage de coûts entre les partenaires-payeurs. En octobre 2012, une nouvelle mise à jour des coûts et de l'échéancier du projet a revu le coût global à 507 M\$. Il s'agit toutefois d'un coût total indicatif et le coût final ne pourra être confirmé qu'une fois les travaux et les analyses du DAF ferroviaire complétés.

Une portion importante de la hausse des coûts découle de lacunes au moment de la planification des travaux et, surtout, d'une considération insuffisante de la complexité générée par le très grand nombre de partenaires et d'intervenants impliqués dans le projet (5 partenaires seulement pour le volet ferroviaire et 6 firmes de génie impliquées dans la réalisation des travaux). Un projet d'une telle envergure aurait nécessité la mise en place d'une structure de gouvernance et d'un plan de gestion dès l'amorce du projet.

LA P-C ACTUELLE : UN RECOURS TROP TARDIF AU CONSEIL DES MINISTRES

- Le dossier de présentation stratégique (DPS) n'est soumis qu'au ministre titulaire de l'organisme public. Après examen de ce dossier, le ministre peut autoriser l'organisme public à procéder à l'élaboration du dossier d'affaires initial (DAI). Les instances centrales et le Conseil des ministres ne sont interpellés qu'à cette deuxième étape, puis à la troisième lors du dépôt du dossier d'affaires final (DAF). Ainsi, le Conseil des ministres ne se prononce que tardivement sur la pertinence du projet, c'est-à-dire au moment où la planification du projet est bien entamée.
- Deux des trois étapes sont donc sujettes à une validation et approbation des instances centrales. Par contre, ces instances ne sont pas intervenues au moment le plus critique, soit lors de l'évaluation de la pertinence du projet, de son lien avec les priorités gouvernementales, de l'estimation initiale des coûts véhiculés, ou encore, des répercussions des coûts estimés de ce projet sur le reste des projets d'infrastructures planifiés par le gouvernement du Québec.
- Les instances centrales interviennent par conséquent à des moments où les projets sont plutôt bien ancrés et avancés dans leur processus de planification et d'exécution. Il est difficile à ces étapes de remettre des projets en question et les décisions sont généralement centrées sur les processus et les mesures de contrôle des dépassements de coûts.

LA P-C ACTUELLE : UNE LOURDEUR DÉCISIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

- Si les instances centrales interviennent tardivement dans le processus d'approbation, il ne faut pas pour autant croire que le processus décisionnel actuel est simple et rapide. Au contraire, lors des étapes du DAI et du DAF, plusieurs instances doivent revoir et approuver les dossiers d'affaires.
- Par exemple, le DAI ou le DAF d'un projet d'infrastructures mené par l'Agence métropolitaine des transports (qui relève du ministère des Transports du Québec) passera chacun par une étape de revue diligente du Secrétariat du Conseil du Trésor, puis d'approbation au Conseil d'administration

d'Infrastructure Québec, puis d'approbation au Conseil d'administration de l'Agence, puis d'une approbation du Ministère, avant d'être resoumis au Conseil du Trésor, puis au Conseil des ministres. La lourdeur devient encore plus évidente dans ce cas pour le ministère concerné. Le ministère des Transports est en effet responsable de l'AMT et membre du Conseil d'administration d'Infrastructure Québec. Il est donc impliqué directement ou indirectement à quatre moments successifs pour l'approbation de son DAI ou de son DAF.

- Pour l'élaboration du dossier prévu à chacune des étapes, l'organisme public doit s'associer à Infrastructure Québec, qui coordonne le processus et détermine les études qui devront être effectuées par lui ou par l'organisme concerné. Par ailleurs, pour un organisme public tenu de faire affaires exclusivement avec la Société immobilière du Québec (SIQ), il appartient à celle-ci de s'associer avec Infrastructure Québec en qualité d'organisme responsable du projet. À noter que la SIQ joue le rôle de maître d'œuvre de projets d'infrastructures pour plusieurs ministères et établissements publics (édifices administratifs, palais de justice, centres carcéraux, certains immeubles de la santé). Dans de tels cas, les ministères ou établissements doivent en plus traiter avec deux organismes gouvernementaux de gestion de projets, soit la SIQ et Infrastructure Québec. Une proposition de regroupement partiel d'activités a été faite dans le dernier budget pour justement alléger cette structure et en réduire la lourdeur administrative. L'objectif était d'offrir un guichet unique aux organismes publics. Des démarches ont été amorcées au cours de 2012 pour que les activités relatives à la gestion et à la maîtrise d'œuvre des nouvelles constructions et des projets majeurs, actuellement effectuées par la SIQ, soient regroupées au sein d'Infrastructure Québec. Afin d'éviter certains écueils que ce regroupement partiel pourrait entraîner, par exemple des choix faits pour réduire les coûts globaux de réalisation d'un nouveau bâtiment qui ont des répercussions négatives sur les coûts annuels de fonctionnement, il serait probablement souhaitable d'analyser la pertinence d'un regroupement complet.

LA P-C ACTUELLE : UNE CONFUSION DE RÔLE CHEZ INFRASTRUCTURE QUÉBEC

- Au-delà du dédoublement de certaines activités entre Infrastructure Québec et la SIQ, il est aussi évident que la contribution et le rôle d'Infrastructure Québec demeurent à clarifier. Selon la Politique-cadre, l'organisme public responsable d'un projet d'infrastructures doit s'associer à Infrastructure Québec. Ce dernier coordonne le processus et détermine les études qui devront être effectuées par lui ou par l'organisme à chacune des trois étapes. Infrastructure Québec doit fournir son expertise aux organismes publics en planification et en réalisation de projets majeurs. Il joue à cet égard un rôle de soutien et d'accompagnement aux organismes publics. Ce rôle est également reflété dans sa structure de gouvernance puisque les principaux ministères responsables des infrastructures gouvernementales sont membres de son Conseil d'administration.
- Par ailleurs, Infrastructure Québec relève du Président du Conseil du Trésor, ce qui peut laisser à penser qu'il représente aussi une instance de contrôle des dépenses d'infrastructures. Il reçoit d'ailleurs de ce dernier des mandats spéciaux d'audit sur des projets qui connaissent des problèmes. Il doit aussi fournir un rapport de clôture de projet au Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est pas membre du Conseil d'administration d'Infrastructure Québec, et ce, afin de se garder une pleine latitude eu égard à ses propres avis sur les projets approuvés par Infrastructure Québec. De plus, Infrastructure Québec n'a pas d'obligation de fournir au Conseil du Trésor les derniers renseignements disponibles sur les coûts ou l'état des projets dont il coordonne le processus. Ce double rôle d'Infrastructure Québec, soit de support aux organismes publics et de contrôle pour le Conseil du Trésor, même s'il n'est qu'apparent ou lié à des mandats spéciaux, complique la performance en regard des deux fonctions.

- De plus, la valeur ajoutée d'Infrastructure Québec dans son rôle de soutien aux ministères et organismes publics reste à développer. Infrastructure Québec est certes une jeune organisation dont le rôle a évolué significativement depuis l'ancienne Agence des partenariats publics-privés. Sans compter que le nombre de projets sujets à la Politique-cadre est passé de moins d'une dizaine à plus de soixante-dix. Sa capacité à suivre autant de projets et son expertise en gestion de projet apparaissent toutefois encore insuffisantes pour pleinement appuyer et aider les organismes publics responsables des projets. En plus de compétences accrues en gestion de projets, Infrastructure Québec doit renforcer son expertise technique afin de beaucoup mieux soutenir la préparation du dossier d'affaires des organismes assujettis à la Politique-cadre. Pour atteindre ses objectifs, Infrastructure Québec doit être plus qu'un facilitateur du respect de la Politique-cadre, mais un réel contributeur à l'amélioration de la gestion de grands projets. Pour ce faire, il doit aider au contenu des dossiers d'affaires et non seulement au respect du processus à suivre.

LA P-C ACTUELLE : UNE FAIBLE NORMALISATION

- La jeunesse de la Politique-cadre et d'Infrastructure Québec n'est pas sans relation avec le manque de normalisation de certains processus ou contenu et il existe encore des carences en matière de langage commun. Malgré que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait publié un Guide d'élaboration des dossiers d'affaires, l'expertise reste à développer chez Infrastructure Québec et le lien avec le PQI à faire. Dans le cadre de l'objet de la présente étude, on se doit de souligner le manque de standardisation de certaines composantes clés liées à l'estimation des coûts d'un projet, en particulier l'évaluation du risque financier ou les analyses de valeur.
- Plusieurs des principaux facteurs de hausses de coûts notés dans l'examen des sept projets critiques sont liés à des risques financiers non ou mal considérés au moment des estimations initiales du projet. De surcroît, les méthodologies de mesure de ces risques financiers varient aussi beaucoup d'un dossier d'affaires à l'autre. Ces compétences restent par ailleurs peu maîtrisées par l'équipe d'Infrastructure Québec et le recours à des experts externes qui adoptent des approches souvent très différentes d'un projet à l'autre n'aident pas la situation. Or, si l'on souhaite que les estimations initiales de coûts des projets inscrits au PQI soient plus réalistes, il importe de mieux intégrer les risques financiers et par le fait même de mieux encadrer la façon de les évaluer.

LA P-C ACTUELLE : L'EXISTENCE DE PRATIQUES CONTRACTUELLES NON OPTIMALES

- Parmi les conditions de succès de la planification et de la gestion d'un projet d'infrastructures, on compte l'efficacité et l'indépendance des personnes ou instances qui en assument la gouvernance, notamment en ce qui concerne le choix de l'option privilégiée, le mode de réalisation du projet, de même que le processus d'acquisition menant à la sélection des fournisseurs, à la surveillance du projet et au suivi de son exécution. Comme l'a souligné encore récemment le Vérificateur général du Québec dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012, il est essentiel que les rôles et responsabilités soient clairement établis pour favoriser la meilleure reddition de comptes et éviter les situations de conflits d'intérêts.
- Or, l'examen de certains projets a permis de relever certaines pratiques non optimales à cet égard. Dans le projet de la Route des Monts Otish, le fournisseur responsable de la gestion du projet est également celui qui est responsable de l'élaboration du dossier d'affaires. Cette situation n'est pas souhaitable, car les recommandations proposées par cette entreprise au dossier d'affaires ont des répercussions importantes sur la nature et l'envergure de ses activités de gestion. Dans le cas du projet de l'échangeur Turcot, l'une des principales entreprises qui a développé les études techniques de planification a été

considérée comme admissible au processus de candidature pour la réalisation des travaux qu'elle a planifiée. Une telle situation pourrait être vue comme accordant un avantage à cette entreprise par rapport aux concurrents.

LA P-C ACTUELLE : UNE APPLICATION LIMITÉE À CERTAINS PROJETS

- La Politique-cadre s'applique aux organismes visés par la Loi d'Infrastructure Québec et aux projets d'infrastructures de plus de 40 millions \$. En 2012, cette Politique s'appliquait ainsi à 71 % de la valeur totale des projets inscrits au PQI, ou 56 % de la valeur totale de tous les projets d'immobilisations liés au gouvernement du Québec. La valeur des projets non assujettis à la Politique-cadre est donc non négligeable.
- Si on analyse les projets dont l'information est nommément et individuellement colligée, on dénombre 98 projets d'infrastructures publiques de 5 à 40 M\$ nouvellement inscrits au PQI depuis l'adoption de la Politique-cadre, soit 47 % des projets nouvellement inscrits sur la même période. L'envergure des réévaluations de coûts de ces projets au fil des PQI des dernières années est toutefois moins prononcée que dans les projets majeurs. La moyenne des relèvements individuels observés atteignaient 15 % pour les projets de 5 à 40 M\$. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est à développer un cadre de gouvernance adapté aux projets de moins de 40 millions \$. Il importe de poursuivre ces travaux afin de réduire encore davantage les écarts observés.

4.2 POUR UN PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE GESTION PLUS CLAIR ET RIGoureux

- Compte tenu des limites précédentes, il apparaît aussi possible et désirable de renforcer le processus de planification et de gestion individuelle des projets d'infrastructures du gouvernement du Québec. Cette amélioration est d'autant plus souhaitable qu'un meilleur processus au niveau de chacun des projets est essentiel à l'objectif global visé, sans compter qu'elle pourrait contribuer à atténuer la problématique des réévaluations à la hausse des coûts de projet. Les six recommandations qui suivent représentent des pistes à considérer par les autorités gouvernementales pour renforcer la Politique-cadre actuelle.
 1. La Politique-cadre ne comporte pas assez de jalons de contrôle en amont et en possède possiblement trop en aval. Les DPS ne sont pas toujours réalisés, ne font pas l'objet d'une validation au niveau central, ni d'une approbation du Conseil des ministres. Cette étape est pourtant la plus importante, car elle implique un choix public et elle cadre le budget initial du projet. À l'inverse, les DAI et DAF, surtout pour des projets qui sont menés à l'intérieur de leurs coûts et sans changement de portée, font l'objet de plusieurs validations et approbations successives. Ces étapes de contrôle portent en général sur le processus plutôt que le fondement des projets et ces approbations viennent dans certains cas après que les soumissionnaires aient été sélectionnés. **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 11).** En augmentant le rôle du Conseil du Trésor dans la validation des DPS et en liant ce dossier à l'inscription au PQI et aux disponibilités budgétaires, on atténue voire élimine le manque d'arrimage entre la Politique-cadre et le programme global d'investissements en infrastructures du gouvernement.

2. En parallèle, on devrait toutefois alléger les processus de validation et d'approbation des deux étapes suivant le DPS. **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 devrait 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 12).** Dans le même esprit, il pourrait être souhaitable de simplifier les relations des ministères et organismes qui doivent composer à la fois avec Infrastructure Québec et la Société immobilière du Québec dans la planification et la gestion de leurs projets d'infrastructures. Le regroupement prévu en 2012 devrait être menée à terme si cela permet de véritablement accroître l'efficacité et la qualité de la relation avec les ministères et organismes concernés.
3. Par ailleurs, regroupement ou non, il importe de clarifier et bonifier la contribution d'Infrastructure Québec dans la planification et la gestion des projets majeurs. Son double rôle actuel est source de confusion et de méfiance. De plus, la valeur ajoutée d'Infrastructure Québec pour les ministères et organismes publics n'est pas suffisante. Comme le Conseil du Trésor serait appelé à jouer un rôle plus important dans la validation des projets en amont et dans le suivi global des projets, il serait en parallèle souhaitable de revoir le rôle d'Infrastructure Québec. **La mission et la contribution d'Infrastructure Québec devraient être centrées sur le soutien aux ministères et organismes publics dans la préparation de leurs dossiers d'affaires, non seulement quant au respect de la Politique-cadre, mais également dans le support à une meilleure gestion de projet. (recommandation 13).** Les capacités et l'expertise de cette organisation devront toutefois être renforcées pour être en mesure de bien soutenir les ministères et organismes. Le projet de regroupement avec la SIQ, qui n'a pas été mené à terme, pourrait être relancé dans cette perspective.
4. La Politique-cadre se limite actuellement aux grands projets. On dénombre néanmoins un grand nombre de projets de moins de 40 millions \$ et ces dossiers sont également sujets à des réévaluations de leurs coûts à la hausse. Par ailleurs, étant donné le contexte d'investissement plus limité des prochaines années, il existe un risque que ces projets soient « éjectés » du PQI pour faire de la place aux projets majeurs. L'analyse stratégique de ces projets et une gestion rigoureuse de leur réalisation sont tout aussi importantes que pour les projets majeurs. **Le développement d'un cadre de gouvernance adapté aux projets de moins de 40 millions \$ devrait être poursuivi (recommandation 14).**
5. Les recommandations précédentes contribueront à accroître la discipline et la rigueur dans le processus de planification et de gestion. Par contre, il apparaît important d'insister sur la dimension de l'estimation des coûts. Dans le passé, les informations véhiculées sur les coûts des projets d'infrastructures ont trop souvent été prématurées et trop faiblement appuyées par des analyses techniques. L'impact est considérable, car d'une part il laisse à penser que certains de ces projets souffrent de dépassements de coûts catastrophiques alors qu'il s'agit en majorité d'une mauvaise estimation de départ. De plus, la sous-évaluation du coût de ces projets peut avoir, comme mentionné dans la section précédente, des répercussions significatives sur la planification globale d'autres projets d'infrastructures, sans compter sur les attentes des clientèles concernées par ces autres projets. Il importe de se servir du renforcement de la validation en amont pour atténuer ces sous-évaluations. **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 15).**

6. Enfin, l'analyse globale des projets critiques a indiqué que ces dossiers ont généralement fait l'objet d'une planification initiale déficiente combinée à une volonté de procéder en mode accélérée lors de la réalisation. De plus, on a relevé dans certains cas des pratiques contractuelles non optimales. Le sentiment d'urgence et la pression exercée par les autorités politiques pour annoncer rapidement apparaissent souvent comme le dénominateur commun de ces projets avec les répercussions inhérentes sur les coûts annoncés et réalisés des ouvrages construits. **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 (recommandation 16).**

5. CONCLUSION

- L'étude des processus actuels de planification et de suivi des projets d'infrastructures du gouvernement du Québec démontre la nécessité d'avoir un portrait plus clair et plus juste des investissements en infrastructures publiques, de même qu'une gestion plus rigoureuse et plus cohérente de ces investissements. Pour ce faire, seize (16) recommandations ont été formulées :

Recommandation 1. Tous les investissements en infrastructures publiques 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 des ministères ou organismes qui ont d'importants portefeuilles de projets et au Conseil du Trésor devraient être considérés pour bonifier les capacités de planification et de suivi des projets d'investissements.

Recommandation 11. Le Dossier de présentation stratégique (DPS) devrait faire l'objet d'un renforcement, notamment en étant le pré requis 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 devrait 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, mais également dans le support à une meilleure gestion de projet.

Recommandation 14. Le développement d'un cadre de gouvernance adapté aux projets de moins de 40 millions \$ 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.

- Par ailleurs, l'examen plus détaillé de l'évolution des coûts observés dans les sept projets critiques sélectionnés a aussi permis de tirer des leçons sur le processus actuel de planification et de gestion des projets d'infrastructures du gouvernement du Québec. Le tableau qui suit résume les grands facteurs qui ont mené aux révisions de coûts.

FACTEURS DE HAUSSE DES COÛTS	TRAIN DE L'EST	ÉCHANGEUR DORVAL	TURCOT	MONTS OTISH	CUSM	CHUM	CAMPUS BETHUNE
• Annonce prématurée sans estimations préliminaires de coûts	✓	✓		✓	✓	✓	✓
• Définition incomplète des besoins du projet ou changements de portée	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Degré de précision insuffisant des études	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
• Échéancier de réalisation accéléré ou début des travaux en phase de planification	✓	✓		✓			
• Contingences et provisions pour risques ou inflation non incluses dans le coût véhiculé	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

- On note que la majorité des facteurs qui ont contribué à des hausses de coûts sont applicables à tous les projets d'envergure dont la période de planification s'allonge sur plusieurs années. Quoique des actions correctives spécifiques à chacun des facteurs énumérés pourraient contribuer, en partie, à prévenir des hausses de coûts importantes dans le cadre de la réalisation de projets futurs, les modifications suggérées à la Politique-cadre auront une portée et un impact beaucoup plus significatif. Il faut d'une part s'assurer de l'application rigoureuse de la Politique-cadre par Infrastructure Québec et les ministères ou organismes publics concernés. Il faut d'autre part renforcer certains de ses aspects de planification et de suivi afin d'ajouter rigueur et clarté au processus actuel.

ANNEXE – SOMMAIRE DES CONSTATS DE CHACUN DES PROJETS EXAMINÉS

1. PROJET DU TRAIN DE L'EST

SOMMAIRE

Dans le cadre de l'élaboration du Dossier d'affaires final (DAF), des experts indépendants, le ministère des Transport du Québec (MTQ) et Infrastructure Québec (IQ), avec la collaboration de l'AMT, ont effectué une revue exhaustive du Projet du Train de l'Est (TDE). Des lacunes importantes ont été identifiées à plusieurs étapes du processus de planification et de réalisation de ce projet. Ces lacunes ainsi que les actions correctives correspondantes sont bien documentées, notamment dans le rapport du comité d'experts indépendants du 6 décembre 2011 et dans le DAF du projet du 6 janvier 2012. Quelques exemples de lacunes notées à la section 9 du DAF incluent :

- *L'annonce du Projet et de son coût en mars 2006 était prématurée étant donné le degré d'avancement des études;*
- *La définition de l'envergure du Projet au niveau de l'avant-projet préliminaire n'était pas suffisamment précise et détaillée. En conséquence, l'estimation de coûts de l'avant-projet définitif du Projet en 2009 était significativement sous-évaluée;*
- *Les outils de suivi budgétaire du projet développés à ce jour ne permettent pas de fixer en temps opportun les montants engagés et ceux déboursés;*
- *L'AMT a délégué une trop grande partie de la gestion à des mandataires externes, sans une gestion suffisamment serrée et sans un rapport périodique. Elle doit reprendre la maîtrise du projet;*
- *L'échéancier de mise en service en septembre 2012 était irréaliste.*

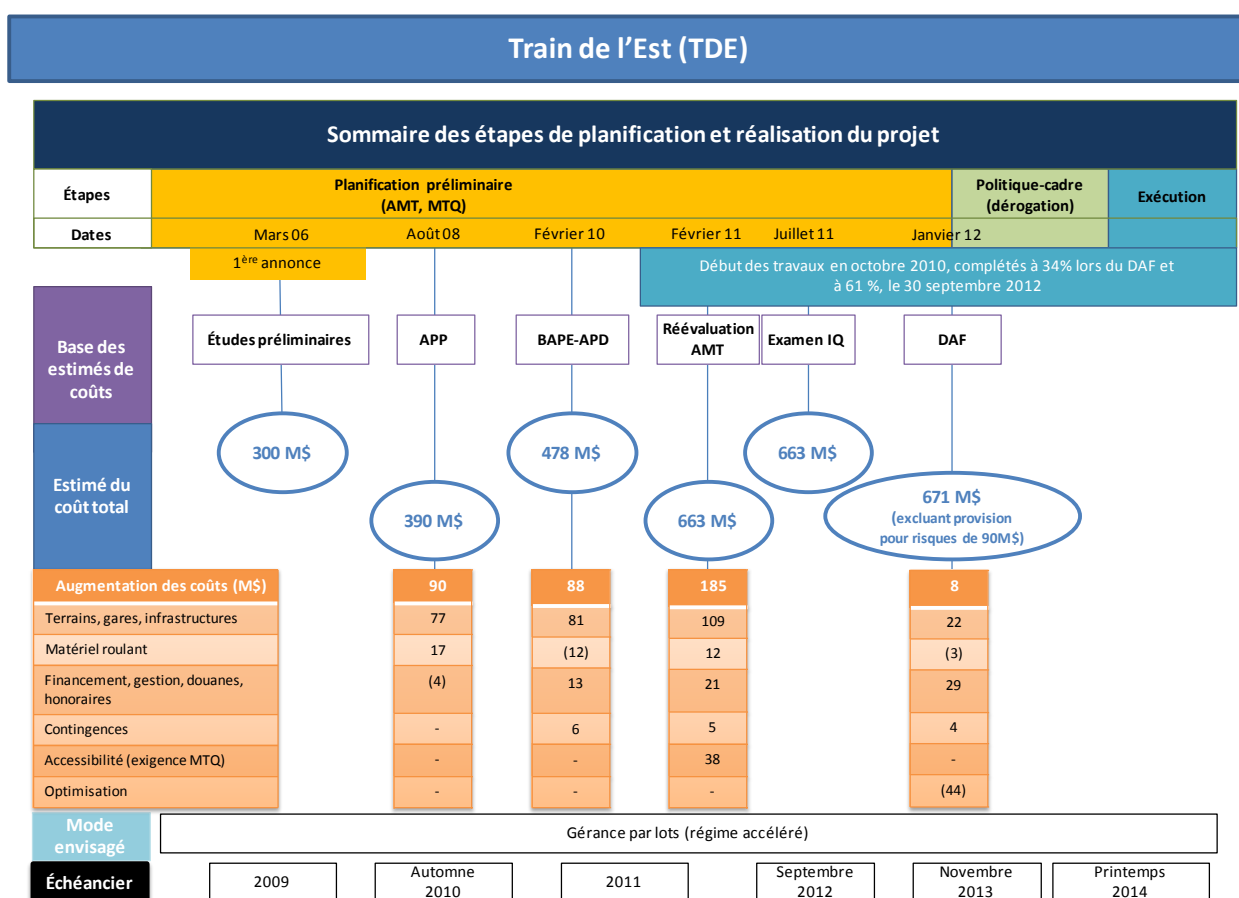
Compte tenu de l'ampleur des travaux déjà réalisés, notre objectif n'était pas d'identifier l'ensemble des lacunes déjà documentées et des actions correctives entreprises ni d'en discuter. Notre objectif était plutôt de tracer un portrait de l'évolution du projet depuis son annonce publique en mars 2006 jusqu'en novembre 2012, pour en tirer certains constats et pistes de solutions dans une perspective de planification intégrée et rigoureuse de projets d'infrastructures à l'échelle du gouvernement du Québec.

Les principaux constats découlant de notre revue, ainsi que les pistes de solutions que nous suggérons dans une optique d'amélioration continue des politiques et processus de planification de projets d'infrastructures, sont les suivants :

- Le projet a été annoncé publiquement à une étape préliminaire de planification en l'absence d'une définition appropriée du projet et à partir d'estimations préliminaires du coût total;
- Le projet a été ajouté au PQI et au PTI de l'AMT à des montants différents sur plusieurs années;
- Une planification déficiente a mené à plusieurs modifications de portée, notamment pour assurer la prise en compte des conditions du BAPE et d'autres besoins, comme l'exigence d'accessibilité du MTQ, la courbe Gohier, l'abri de Mascouche et General Dynamics, tout en ne prenant pas suffisamment en compte des éléments cruciaux du projet (comme le tunnel Mont-Royal);
- L'analyse des modes de réalisation possibles, incluant le choix de gérance par lots en mode accéléré, n'est pas documentée;

- Aucun exercice structuré d'analyse des risques n'a été complété jusqu'à la préparation du DAF, ce qui a mené à l'ajout d'une provision pour risques de 90 M\$ à une étape trop tardive du processus de planification et de réalisation du projet;
- Des lacunes majeures, en termes de gouvernance et de gestion de projet, ont contribué à des augmentations significatives des coûts et à des reports d'échéancier du projet. Ces lacunes qui sont documentées dans les rapports du Comité d'experts indépendants, de MMM et dans le DAF incluent des déficiences au niveau de l'identification et de la définition des besoins, l'absence d'une structure de gestion appropriée (p. ex, Bureau de projet, affectation de personnes qualifiées et responsables à des postes clés, coordination d'ensemble), l'absence d'outils de suivi budgétaire, la gestion déficiente du processus d'expropriation et d'acquisition de terrains;
- La participation de 8 firmes d'ingénierie et du CN à la réalisation de 4 mandats portant sur près de 25 lots, sans coordination d'ensemble adéquate, a contribué à amplifier les lacunes de gestion du projet de TDE. La complexité de cette structure de projet est documentée dans les rapports produits par le Comité d'experts indépendants et MMM;
- La présence de nombreuses autres parties prenantes a aussi contribué à la complexification des étapes de planification et de réalisation du projet.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



2. PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT DE L'ÉCHANGEUR DORVAL

SOMMAIRE

Le Projet de réaménagement de l'échangeur Dorval a été annoncé en mai 2005, avant l'application de la Politique-cadre, à un coût de 150 M\$. L'objectif était d'assurer sa mise en service en 2011. Depuis cette annonce initiale, les coûts n'ont cessé d'augmenter et la date de mise en service a été retardée jusqu'en 2017 lors de la seconde révision budgétaire en décembre 2010. Le coût du Projet était alors estimé à 343 M\$.

Compte tenu de la situation qui prévalait et des difficultés à conclure des ententes avec les partenaires ferroviaires du Projet (soit le CN, le CP, l'AMT, la STM et Via Rail), le Conseil du Trésor a donné un mandat d'audit à Infrastructure Québec (IQ) et a demandé au ministère des Transports du Québec (MTQ) d'élaborer, en association avec IQ, deux dossiers d'affaires finaux (DAF) conformément à la Politique-cadre, soit un DAF routier (pour les lots en cours ou complétés et les lots autorisés) et un DAF ferroviaire (lots suspendus). De plus, IQ a donné un mandat à un Comité de conseillers experts indépendants (CCEI) portant sur la gouvernance du Projet, la portée des travaux routiers, des pistes d'optimisation et des mesures de suivi. Enfin, IQ a accordé un mandat à des conseillers experts en ingénierie indépendants portant sur l'évaluation et la revue des coûts, des échéanciers, des risques et de l'analyse de la valeur du Projet.

Ces travaux ont permis d'identifier et de documenter plusieurs facteurs externes et des lacunes concernant le processus de planification du Projet qui ont contribué à des augmentations significatives des coûts et à des retards au niveau de l'échéancier de réalisation ou de mise en service.

En novembre 2012, sur la base du DAF routier qui est en cours de révision, le coût du Projet est estimé à 507 M\$ et sa mise en service est prévue en 2019. Le coût du Projet et l'échéancier de réalisation sont disponibles sur une base indicative uniquement et ne pourront être confirmés qu'une fois les travaux et les analyses du DAF ferroviaire complétés.

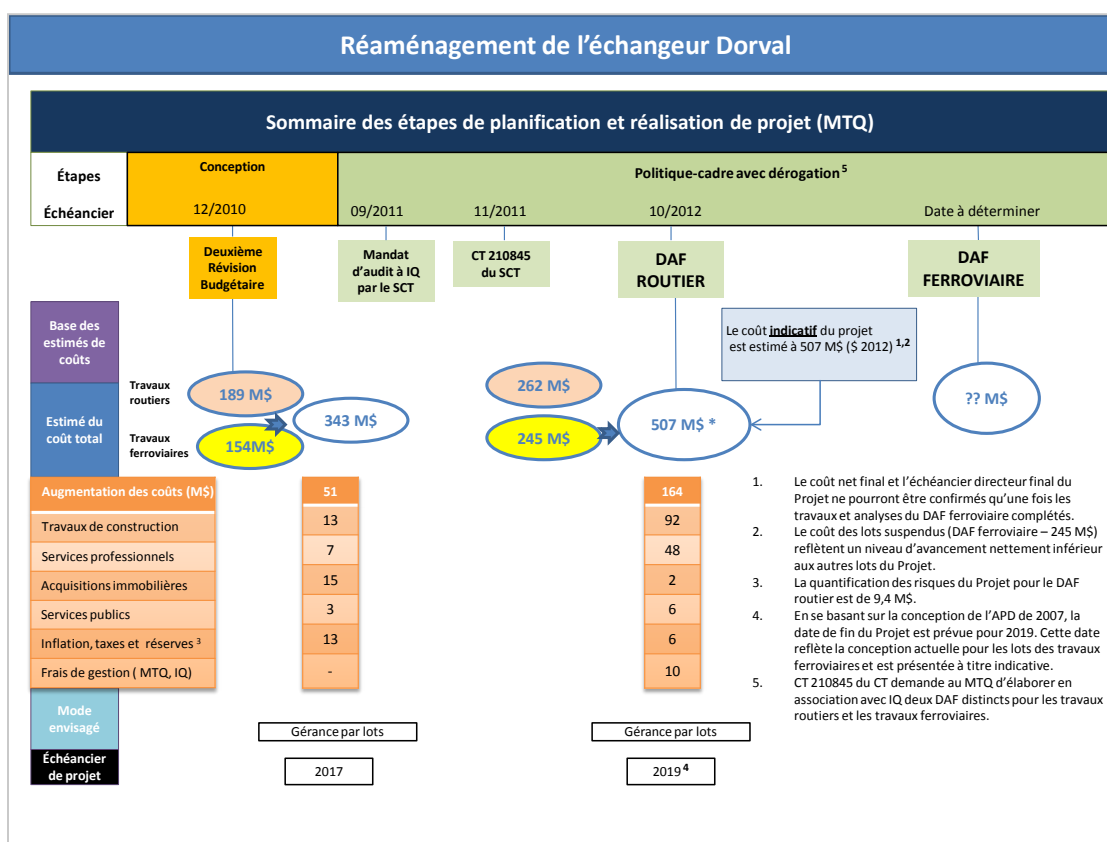
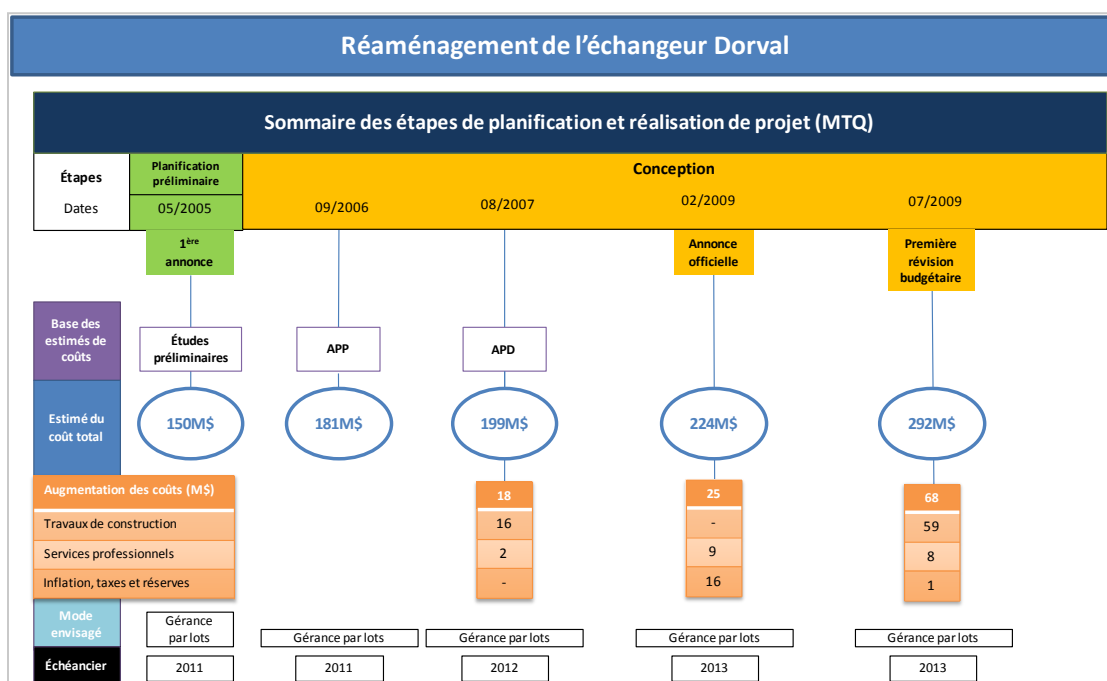
Les principaux constats découlant de notre revue sont les suivants :

- Le Projet a été annoncé publiquement à une étape préliminaire de planification en l'absence d'une définition appropriée du Projet et sur la base d'estimations très préliminaires du coût total;
- Le Projet a fait l'objet de couvertures médiatiques faisant état d'augmentations de coûts, de reports d'échéancier et des difficultés concernant, entre autres, les acquisitions immobilières (Marriott, Best Western) et la négociation d'ententes avec les partenaires ferroviaires du Projet;
- La définition des besoins, des résultats recherchés et des problématiques entourant la réalisation du Projet n'était pas suffisamment précise, inclusive et détaillée dans les documents de planification. En conséquence, les 9 lots initialement prévus dans le Projet ont été subdivisés en 33 lots, la portée du Projet a été redéfinie pour tenir compte des demandes de partenaires ferroviaires et de propriétaires immobiliers (Marriott, Best Western), les échéanciers de réalisation du Projet ont été modifiés à plusieurs reprises et les coûts ont été largement sous-évalués;
- Le niveau des contingences incluses dans les estimations de l'APP et de l'APD, soit de 15 à 20 %, a été augmenté à 30 % dans les estimations de coûts du DAF routier. L'inverse est normalement prévu dans la Politique-cadre;
- Un exercice structuré d'analyse des risques a été complété seulement pour le volet routier alors que les travaux de construction étaient déjà amorcés pour plusieurs lots. L'analyse de risques réalisée en 2012

dans le cadre du DAF routier a été limitée aux lots en cours ou complétés et aux lots autorisés. L'analyse des risques pour les lots suspendus du volet ferroviaire sera réalisée lors de la préparation du DAF ferroviaire;

- Des lacunes majeures, en termes de gouvernance et de gestion de projet, ont contribué à des augmentations significatives des coûts et à des reports d'échéancier. Ces lacunes qui sont documentées dans le DAF routier et le rapport du CCEI incluent des déficiences au niveau :
 - de la définition des besoins, des enjeux et des problématiques du Projet;
 - de l'absence d'une structure de gestion appropriée incluant, par exemple, la mise en place d'un Bureau de projet dès l'amorce du Projet, une délégation de responsabilités et de pouvoirs décisionnels au directeur de projet, l'affectation de personnes qualifiées et responsables à des postes clés et la coordination de l'ensemble des travaux routiers et ferroviaires du Projet;
 - de l'absence ou de l'insuffisance de processus et d'outils de gestion et de contrôle des coûts et de suivi budgétaire (p. ex. rapports mensuels, manuel de gestion de projet), de gestion de l'échéancier (p. ex. activités sur le cheminement critique) et de la qualité des travaux réalisés (p. ex. estimations des coûts de manière uniforme par les divers intervenants du Projet);
 - des délais résultant du processus d'acquisition de terrains, notamment ceux du Marriott et du Best Western, et les délais résultant du processus de négociation avec le CP pour une entente de construction des ponts P11 et P12 au-dessus des voies ferrées du CN et du CP, bloquent l'avancement du Projet et retardent le début de la construction des bretelles donnant un accès direct entre l'aéroport et l'autoroute 20;
- La complexité associée à la coordination des travaux réalisés par 6 firmes de génie-conseil, dont le consortium SNC-Lavalin/CIMA+/Technika HBA qui est affecté à la réalisation de la portion nord de l'échangeur, et le consortium Genivar/Aecom/Dessau qui est affecté à la réalisation de la portion sud de l'échangeur, a contribué à amplifier les lacunes de gestion du Projet;
- La présence de plusieurs partenaires ferroviaires (CN, CP, AMT, STM et Via Rail) a aussi contribué à la complexification des étapes de planification du Projet, notamment en ce qui a trait à l'obtention d'un consensus sur le concept d'une gare intermodale permettant de satisfaire les besoins des clientèles visées;
- Le projet a été ajouté aux PQI à des montants qui ne concordent pas avec les estimations de coûts disponibles aux différentes étapes du processus de planification et de réalisation du projet.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



3. PROJET TURCOT

SOMMAIRE

Depuis son annonce initiale en juin 2007 et plus particulièrement suite à l'obtention d'un certificat d'autorisation de réalisation (CAR) en novembre 2009, la portée du Projet de l'échangeur Turcot a été substantiellement élargie pour :

- favoriser l'intégration urbaine;
- assurer le développement à long terme du transport collectif;
- préserver la fluidité du réseau de transport.

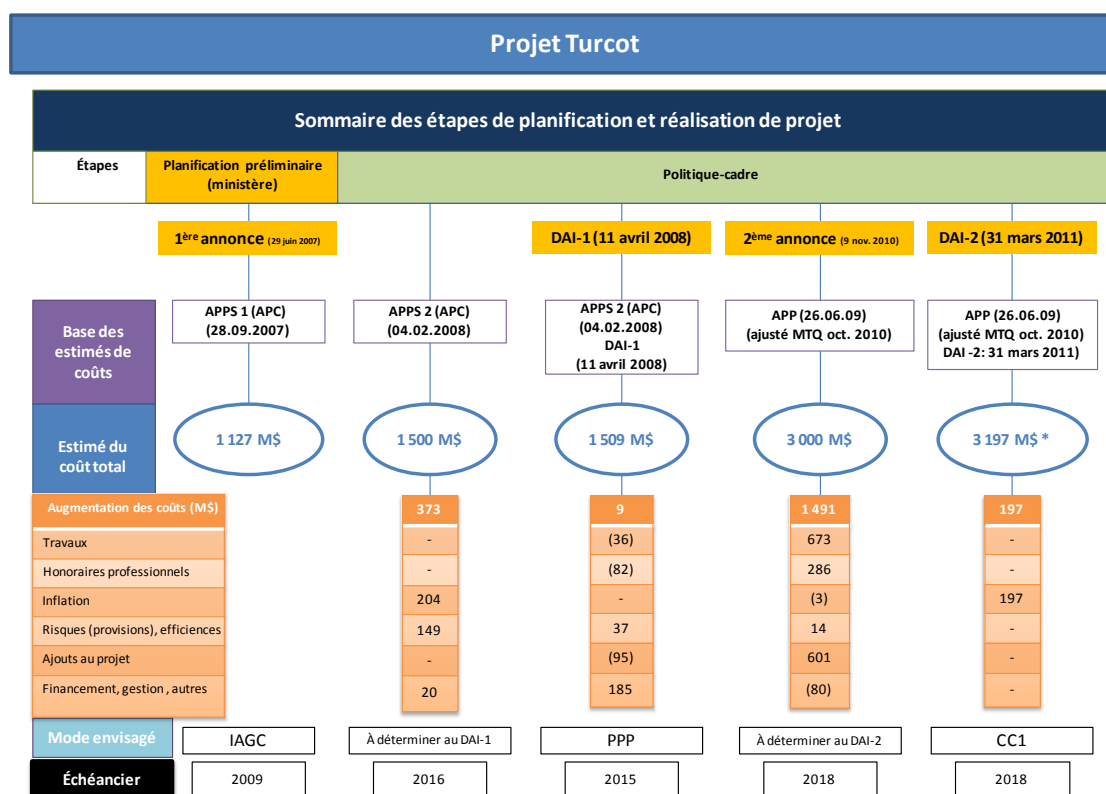
Ces modifications de portée ont exigé la réalisation d'études et de travaux additionnels qui ont mené à des augmentations significatives des coûts du Projet et à des retards au niveau de l'échéancier de réalisation. Le mode de réalisation privilégié a aussi été modifié à quelques reprises depuis l'amorce du Projet.

Les principaux constats découlant de notre revue sont les suivants :

- L'annonce initiale du Projet en juin 2007 à un coût variant entre 1 200 M\$ et 1 500 M\$ était prématurée compte tenu que les consultations publiques dans le cadre de l'audience du BAPE n'avaient pas eu lieu;
- Lors des annonces publiques, le coût total du Projet est communiqué avant de prendre en compte une provision pour risques publics;
- La définition des besoins, des résultats recherchés et des problématiques entourant la réalisation du Projet n'était pas suffisamment précise, inclusive et détaillée dans les documents initiaux de planification, incluant dans les études d'avant-projet préliminaire sommaires. En conséquence, la portée du Projet a été redéfinie pour assurer la prise en compte des exigences du décret de réalisation suite à l'audience du BAPE, des nouvelles demandes de la Ville de Montréal et des autres intervenants. Les modes et les échéanciers de réalisation du Projet ont été modifiés à plusieurs reprises pendant la période de planification de 2007 à 2012. Les coûts du Projet, initialement estimés à 1 500 M\$, ont dû être réévalués suite à ces changements de portée;
- L'échéancier de mise en service initialement prévue en 2015 était optimiste compte tenu des changements de portée et des processus d'approbation. Il en était de même pour l'échéancier d'approvisionnement qui prévoyait le lancement d'un appel de qualification en juin 2009;
- Le coût total du Projet a été communiqué avant prise en compte des travaux d'accompagnement requis pour assurer la sécurité des ouvrages jusqu'en 2018 (hors-mandat pour IQ). Ces coûts, estimés à 295 M\$, ont été jusqu'à tout récemment analysés et gérés séparément des coûts du Projet. Compte tenu que des retards dans l'échéancier de réalisation du Projet peuvent contribuer à une augmentation significative de tels coûts, il est prudent d'assurer la gestion du Projet comme un tout plutôt qu'en deux parties distinctes;
- Un exercice structuré d'analyse des risques a été complété lors de la préparation du DAI d'avril 2008, ce qui a mené à l'ajout d'une provision pour risques de 255 M\$ (valeur actuelle) à une étape tardive du processus de planification du Projet;
- L'APD de février 2012 (ajusté par le MTQ) identifie des coûts additionnels de 484 M\$ par rapport à ceux prévus au DAI de mars 2011. Cette augmentation significative des coûts à une date tardive de planification du Projet est questionnée par le MTQ et IQ qui souhaitent en faire une revue indépendante et en assurer l'optimisation;

- La présence de nombreuses parties prenantes a contribué à la complexification des étapes de planification et de réalisation du Projet. L'évolution des besoins, des objectifs, des préoccupations et des restrictions de la Ville de Montréal, du CN et des autres parties prenantes a mené à des changements de portée et à des augmentations de coûts. En fait le budget du projet routier d'origine a peu augmenté et les hausses proviennent principalement des changements de portée;
- Des augmentations de coûts du Projet auraient été évitées par la mise en place d'une structure de gouvernance (comité d'experts en gouvernance, gestion de projet, estimation et construction) et d'un plan de gestion élargie du Projet. À titre d'exemple, certaines exigences du décret de réalisation suite à l'audience du BAPE et des nouvelles demandes de la Ville de Montréal liées à des questions d'intégration urbaine, de transport collectif et autres auraient pu être mieux cernées dans un tel contexte de gestion élargie du Projet.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



*DAI du 31 mars 2011 : CC1= 3 197 M\$, plus risques publics de 253 M\$ = 3 450 M\$ (\$ nominaux) sans travaux d'accompagnement estimés à 295 M\$ (hors-mandat de IQ).

*L'APD de février 2012 estime les coûts à 3 681 M\$ (avant risques publics et coûts d'accompagnement) comparativement à 3 197 M\$. Ces estimations sont en cours de révision par le MTQ.

4. PROJET DE ROUTE DES MONTS OTISH

SOMMAIRE

Le projet de la Route des Monts Otish concerne le prolongement de la route 167 vers le nord par la construction d'une route régionale en gravier, sur une distance de 240 km. Annoncé par le gouvernement en 2009, le projet s'est inscrit dans le cadre du Plan Nord et vise à développer le secteur des monts Otish. Le projet de mine diamantifère de Stornoway est situé à l'extrémité de la future route. Stornoway prévoyait le prolongement de la route Transtaïga par une route forestière pour accéder à son site minier par le nord, à un coût de 44 M\$. Pour maximiser les retombées économiques et sociales, le gouvernement a accordé la priorité à l'accès par le sud grâce au prolongement de la route 167. Stornoway a modifié son projet et a conclu une entente avec le gouvernement du Québec sur les dates de disponibilité de la route : une première vise l'achèvement de la route finale pour juillet 2015, et la seconde, l'achèvement de la route carrossable pour la fin du 2^e trimestre de 2013. Le projet a d'abord été évalué à un peu plus de 260 M\$.

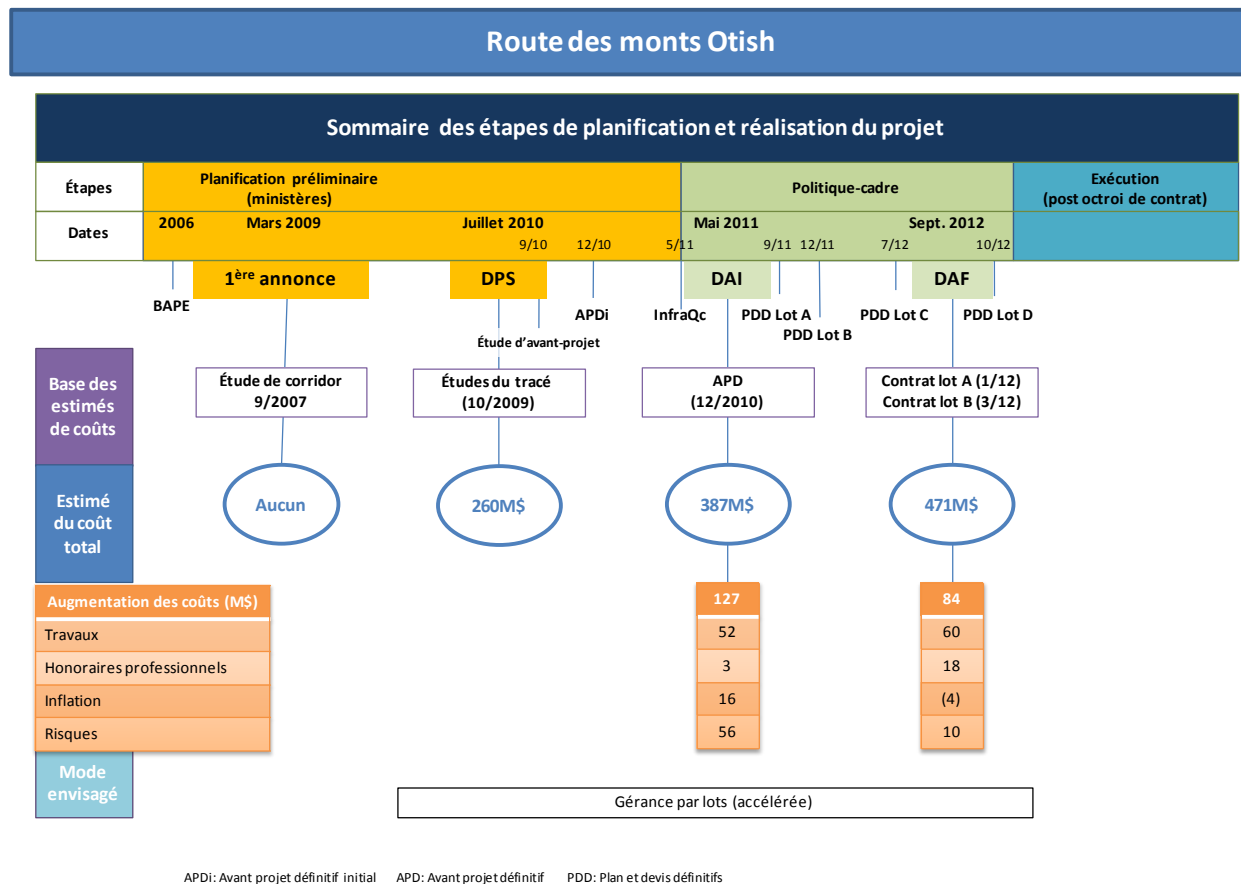
Notre examen du projet a donné les constats suivants :

- L'annonce du projet était prématurée, étant donné l'absence d'estimations préliminaires du coût total du projet;
- Le projet a démarré précipitamment dû à la pression subie pour respecter l'échéancier contenu dans l'entente avec Stornoway, et certaines étapes de la Politique-cadre n'ont donc pas été suivies, le projet ayant obtenu des assouplissements pour favoriser le respect de l'échéancier;
- L'échéancier auquel s'est engagé le gouvernement dans l'entente avec Stornoway n'était pas réaliste, vu les conditions climatiques et de travail dans lesquelles le projet devait se réaliser. La volonté du gouvernement de respecter les échéanciers de cette entente a créé une urgence d'agir mettant de la pression sur les échéanciers, la rapidité d'exécution et les coûts du projet;
- Les conséquences du non-respect de l'entente avec Stornoway ne sont pas clairement précisées dans l'entente et sont donc sujettes à interprétation. Pour le moment, même si le risque de non-respect de l'entente avec Stornoway est identifié, sa quantification est difficile. Or, jusqu'à ce jour, tous les efforts sont mis pour respecter l'échéancier, augmentant considérablement le coût des travaux;
- La base comparative utilisée lors de l'élaboration du DPS n'était pas représentative du projet et a eu pour effet de sous-estimer les coûts. En effet, la base comparative utilisée pour estimer les coûts provenait d'un historique de coûts unitaires de routes qui n'avaient pas les mêmes standards devant être respectés par le MTQ. De plus, déjà à l'étape du DPS, des doutes avaient été émis quant à l'échéancier qui était jugé très optimiste;
- Une planification insuffisante à l'égard des divers permis et autorisations nécessaires à la réalisation du projet a créé des délais supplémentaires et une augmentation des coûts. En effet, certains permis pour l'exploitation des bancs d'emprunt situés à moins de 75 m d'un cours d'eau n'avaient pas été obtenus auprès des différentes instances concernées avant le début des travaux et ont pris beaucoup de temps à obtenir (obtenus en date du 3 novembre 2012 pour les lots A et B). Les délais pour l'obtention de certains permis ont été plus longs que prévus à cause d'exigences additionnelles du MDDEFI imprévisibles par le MTQ et qui sortaient du cadre de l'expertise normalement exigée;
- Les augmentations de coûts du projet au-delà du coût de 260 M\$ établi au DPS seront affectées au budget du Plan Nord et ne seront donc pas reflétées dans le PQI. Par conséquent, le montant alloué dans le PQI ne présente pas une vision globale des coûts du projet et les dépassements de coûts

n'occasionnent donc pas d'arbitrage au sein du PQI. De plus, cela pourrait mettre en péril d'autres projets ou actions prévus au Plan Nord, notamment les projets socioéconomiques;

- Le soutien du projet dans le cadre du Fonds du Plan Nord a aussi été justifié sur la base d'une analyse coûts/bénéfices. Les bénéfices ont été mesurés en fonction des rentrées fiscales directes qui découleraient de l'utilisation de la route par trois entreprises minières. Or, l'augmentation substantielle des coûts pour la portion financée par ce Fonds combinée au fait que le projet n'aurait plus qu'un seul utilisateur minier (étant donné le retrait des deux autres projets) modifient substantiellement la situation.

PORTAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



5. PROJET DE MODERNISATION DU CUSM

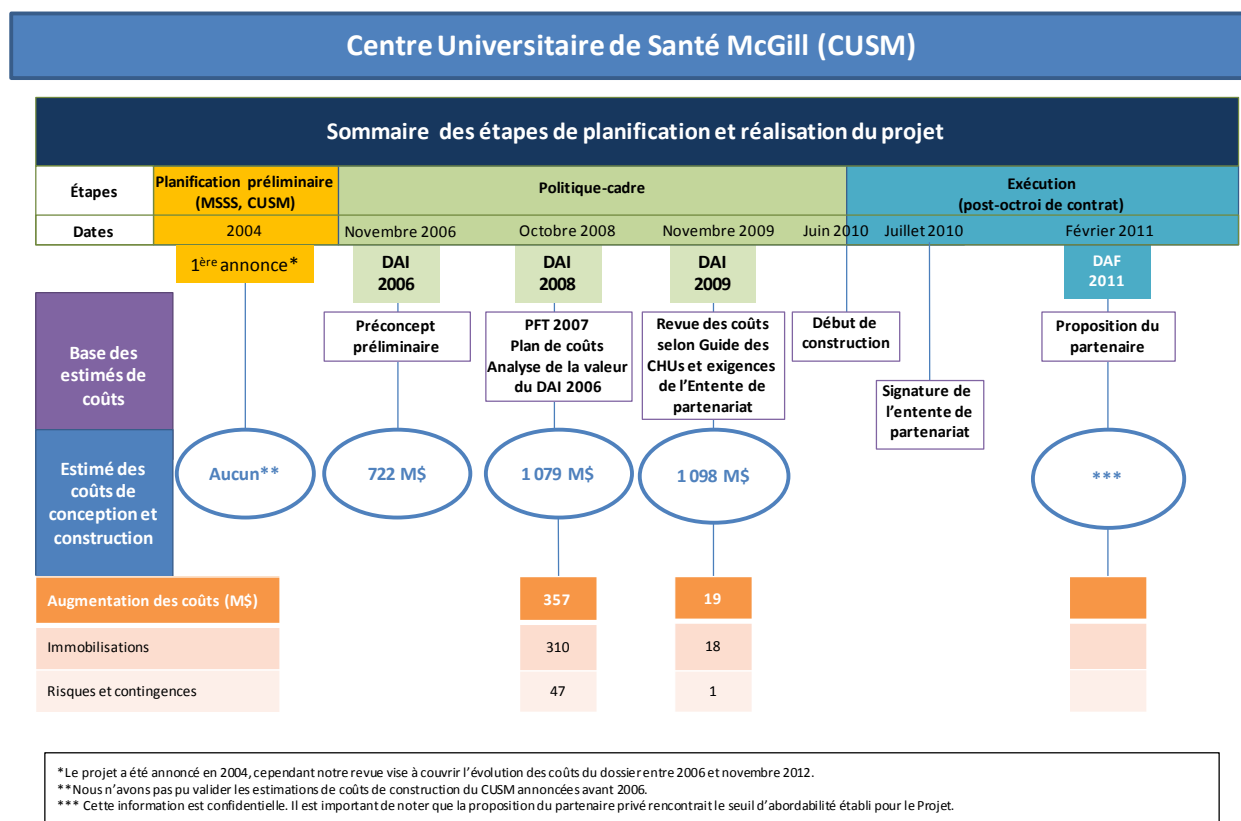
SOMMAIRE

L'examen de ce projet couvre la période allant du premier Dossier d'affaires initial (DAI) de 2006 jusqu'à novembre 2012. De plus, il a trait uniquement à l'évolution des coûts de construction de la portion PPP du Projet (site Glen). Les coûts hors PPP ou hors construction ne sont pas considérés et ne sont d'ailleurs pas pris en compte dans les dossiers d'affaires.

Les principaux constats découlant de notre revue sont les suivants :

- Les coûts du Projet ont été annoncés publiquement en 2006, à une étape préliminaire de planification en l'absence de préconcept et de plans cliniques et fonctionnels suffisamment développés par le CUSM, et acceptés par le MSSS et l'agence de Santé;
- Depuis le DAI préliminaire de 2006, le Projet a fait l'objet de modifications successives de portée, de délais et de révisions de coûts qui ont contribué à une augmentation importante des coûts;
- Des changements d'hypothèses financières liés entre autres à la crise financière ont aussi contribué à l'augmentation des coûts. Le Vérificateur Général du Québec (« VGQ ») a reproché aux CHU l'utilisation d'un taux d'actualisation de 8 % alors qu'un taux de 6,5 % était utilisé au Québec pour les projets majeurs d'infrastructures;
- Le CUSM et Groupe Immobilier Santé McGill (« GISM »), soit le partenaire privé retenu pour la réalisation du Projet, ont des divergences importantes au niveau de l'interprétation des exigences techniques de l'entente de partenariat. Si ces divergences ne peuvent être résolues en amont, elles devront être traitées selon la procédure de résolution des différends prévue dans l'entente de partenariat;
- La validation des plans et devis donne lieu à certaines demandes de changements qui touchent la portée des contrats déjà acceptés par l'Hôpital. Si elles ne sont pas contrôlées, ces demandes de changements pourraient provoquer des dépassements de coûts. Les budgets devraient faire l'objet d'un suivi rigoureux et assidu de la part de la haute direction du CUSM;
- Des membres clés de l'équipe de direction du CUSM (directeur général et directeur de projet) ont quitté à différentes étapes de la planification et de la réalisation du Projet, causant un manque de continuité dans les fonctions de gestion et de planification du Projet.
- Les communications à l'intérieur de l'appareil gouvernemental sont centrées sur la production des documents requis par la Politique-cadre, et par conséquent, elles ne sont pas suffisamment régulières et étoffées dans le cours de la planification du Projet;
- Il est difficile de concilier les coûts véhiculés pour le Projet, à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental, notamment les chiffres présentés dans les budgets du MSSS et les dossiers d'affaires.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



6. PROJET DE MODERNISATION DU CHUM

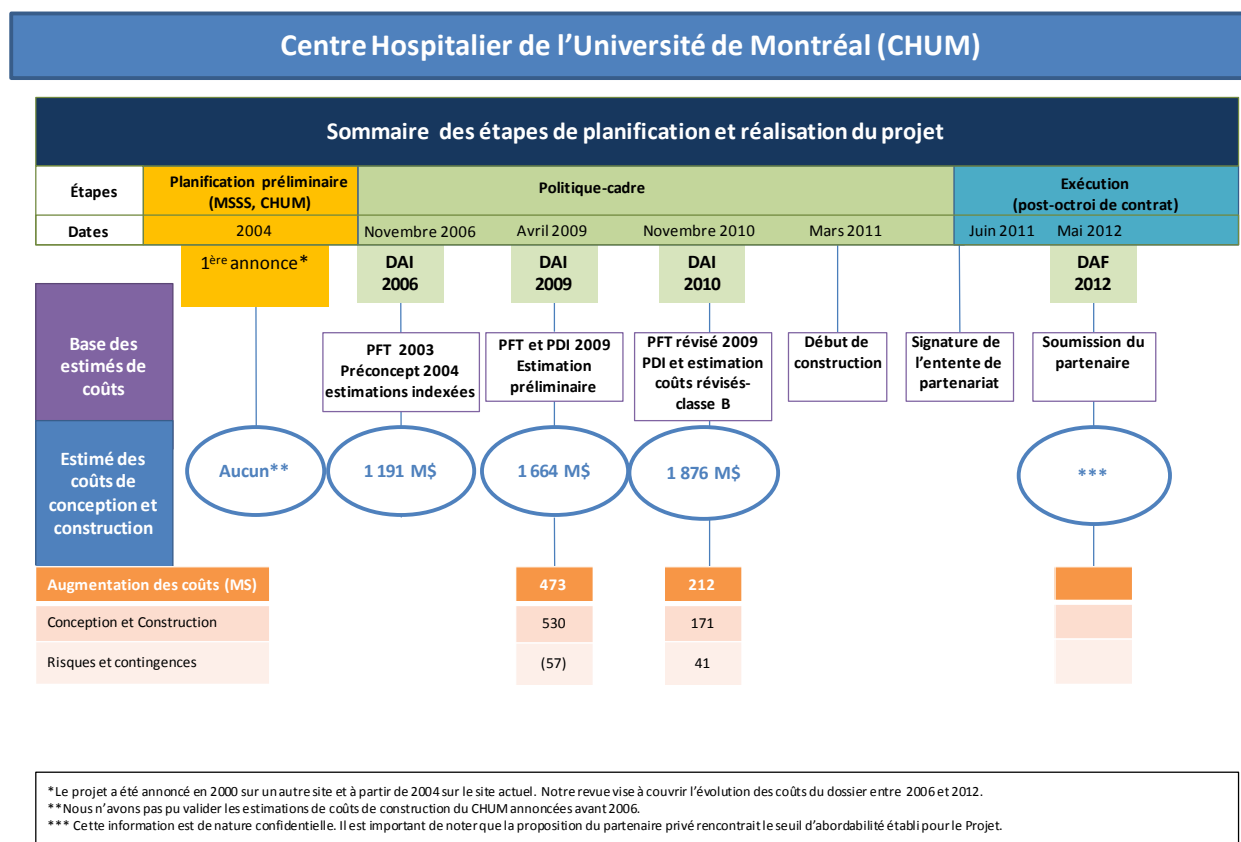
SOMMAIRE

L'examen de ce projet couvre la période allant du Dossier d'affaires initial (DAI) de 2006 du projet de modernisation du CHUM jusqu'à novembre 2012. De plus, il a trait uniquement à l'évolution des coûts de construction de la portion PPP du Projet. Les coûts hors PPP ou hors construction ne sont pas considérés et ne sont d'ailleurs pas pris en compte dans les dossiers d'affaires.

Les principaux constats découlant de notre revue sont :

- Le Projet a été annoncé à une étape préliminaire de planification et en l'absence de plans cliniques et fonctionnels suffisamment développés par le CHUM, et acceptés par le MSSS et l'agence de Santé;
- Depuis le DAI préliminaire de 2006, le Projet fait l'objet de modifications successives de portée, de délais et de révisions de coûts qui ont contribué à une augmentation importante des coûts;
- Des changements d'hypothèses financières liés entre autres à la crise financière ont aussi contribué à l'augmentation des coûts. Le Vérificateur Général du Québec (« VGQ ») a reproché aux CHU l'utilisation d'un taux d'actualisation de 8 % alors qu'un taux de 6,5 % était utilisé au Québec pour les projets majeurs d'infrastructures;
- Des demandes de modifications après la finalisation de l'entente de partenariat au niveau du Programme fonctionnel et technique ont nécessité des révisions des plans de conception, et pourraient impliquer des coûts additionnels. Les budgets devraient faire l'objet d'un suivi rigoureux et assidu de la part de la haute direction du CHUM;
- Les communications à l'intérieur de l'appareil gouvernemental sont centrées sur la production des documents requis par la Politique-cadre, et par conséquent, elles ne sont pas suffisamment régulières et étoffées dans le cours de la planification du Projet;
- Il est difficile de concilier les coûts véhiculés pour le Projet, à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental, notamment les chiffres présentés dans les budgets du MSSS et les dossiers d'affaires.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



7. PROJET DE CONSTRUCTION DU CAMPUS DE SANTÉ PUBLIQUE NORMAN-BETHUNE

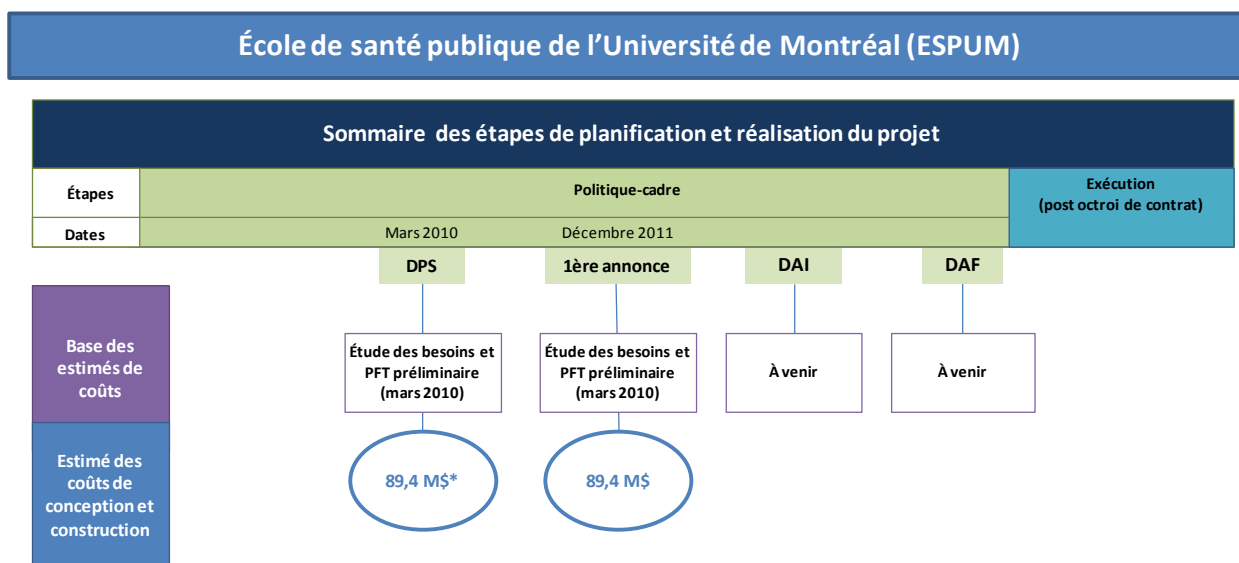
SOMMAIRE

Le projet de construction de l'École de santé publique de l'Université de Montréal (« ESPUM »), aussi nommée Campus de santé publique Norman-Béthune, prévoit la construction de nouveaux espaces destinés à l'ESPUM à l'Îlot Voyageur, lesquels pourraient accueillir aussi l'effectif montréalais de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) et des directions de santé publique (DSP) du MSSS et de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Le Projet a été annoncé en décembre 2011 et depuis l'hiver 2012, des équipes de travail ont été formées afin de clarifier les besoins des parties prenantes et de procéder au développement d'un Dossier d'affaires initial (DAI). Comme le Projet a fait l'objet d'une seule estimation de coûts depuis son annonce, notre revue a surtout porté sur les principaux enjeux de ce projet

Les principaux constats découlant de notre revue sont :

- Le Projet a été annoncé en 2011 à un coût de 90 M\$ sans qu'une analyse détaillée des options n'ait été effectuée, notamment quant au choix du site et à la solution immobilière;
- Le coût du Projet de 90 M\$ était basé sur des estimations préliminaires issues d'un Dossier de présentation stratégique (DPS) à haut niveau, datant de 2009. Ce DPS considérait uniquement les besoins de l'Université de Montréal (« UdeM »). Le coût du Projet devra inévitablement être révisé à la hausse pour tenir compte des besoins des autres organismes concernés par le Projet, soit l'INSPQ et les DSP;
- Bien que l'annonce du Projet, en décembre 2011, indique que le Projet vise à accueillir les effectifs montréalais de l'INSPQ et des DSP, le financement nécessaire pour réaliser les études requises à la planification du Projet n'a pas été confirmé à ce jour par ces organismes. Cette situation suggère que les priorités du gouvernement du Québec ne sont pas alignées avec celles des organismes publics visés.

PORTRAIT D'ÉVOLUTION DES COÛTS



*Ce montant exclut les coûts liés à la phase 2 du projet, les coûts de construction des installations de stationnement et des provisions de risques.

L'information publiée dans le présent document est de nature générale. Elle ne vise pas à tenir compte des circonstances de quelque personne ou entité particulière. Bien que nous fassions tous les efforts nécessaires pour assurer l'exactitude de cette information et pour vous la communiquer rapidement, rien ne garantit qu'elle sera exacte à la date à laquelle vous la recevrez ni qu'elle continuera d'être exacte dans l'avenir. Vous ne devez pas y donner suite à moins d'avoir d'abord obtenu un avis professionnel se fondant sur un examen approfondi des faits et de leur contexte.

© 2012 KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L., société canadienne à responsabilité limitée et cabinet membre du réseau KPMG de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Cooperative (« KPMG International »), entité suisse. Tous droits réservés. Imprimé au Canada.

KPMG, le logo de KPMG et le slogan « simplifier la complexité » sont des marques déposées ou des marques de commerce de KPMG International. SECOR et le logo de SECOR sont des marques de commerce de KPMG International.