



Rapport sur l'application de la Loi constitutive de la Société québécoise des infrastructures

Présenté à la Société québécoise des infrastructures

KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L.

Juin 2024

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le présent document a été préparé par KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L. (« KPMG ») pour la Société québécoise des infrastructures (SQI) (le « client ») conformément aux conditions du contrat de mission (le « contrat de mission ») daté du 23 novembre 2023 conclu entre KPMG et le client.

KPMG ne garantit pas et ne déclare pas que les informations contenues dans le présent document sont exactes, complètes, suffisantes ou adéquates pour leur usage par toute personne ou entité autre que le client, ou pour toute autre fin que celle énoncée dans le contrat de mission. Toute personne ou entité autre que le client ne devra pas s'y appuyer, et KPMG décline expressément dans la présente toute responsabilité ou obligation à l'égard de toute personne ou entité autre que le client pouvant découler de l'usage du présent document.



Lexique

CA :	Conseil d'administration de la SQI
DMA :	Déficit de maintien d'actif
IQ :	Infrastructure Québec
LIP :	Loi sur les infrastructures publiques
LGSE :	Loi sur la gouvernance des sociétés d'État
MEQ :	Ministère de l'Éducation du Québec
MFQ :	Ministère des Finances du Québec
MJQ :	Ministère de la Justice du Québec
MO :	Ministères et organismes
MSP :	Ministère de la Sécurité publique du Québec
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec
MTMD :	Ministère des Transports et de la Mobilité Durable du Québec
PAGI :	Plans annuels de gestion des investissements publics
PCA :	Présidente du Conseil d'administration
PDG :	Présidente-directrice générale
PQI :	Plan québécois des infrastructures
PS :	Plan stratégique
RQ :	Revenu Québec
RVGQ :	Recommandations du Vérificateur général du Québec
SCT :	Secrétariat du Conseil du trésor
SQ :	Sûreté du Québec
SIQ :	Société immobilière du Québec
SQI :	Société québécoise des infrastructures
VGQ :	Vérificateur général du Québec

TABLE DES MATIÈRES

CLAUDE DE NON-RESPONSABILITÉ	1
1 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	4
2 CONTEXTE ET OBJECTIFS DU MANDAT	13
2.1 Mise en contexte du projet	13
2.2 Création de la SQI	14
2.3 Survol des opérations de la SQI	15
2.4 Objectifs du mandat	20
3 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	21
3.1 Sommaire de l'approche retenue	21
3.2 Observations préalables et limites de la démarche	22
4 REVUE DU MANDAT DE LA SOCIÉTÉ ET PISTES DE RÉFLEXION	23
4.1 Gouvernance de la Société	23
4.1.1 La composition, nomination et rémunération des membres du CA	23
4.1.2 Les comités du CA	24
4.1.3 Le fonctionnement du CA et de ses comités	25
4.1.4 La reddition de comptes	25
4.2 Mission de la Société et priorités gouvernementales	26
4.2.1 L'énoncé de mission et les priorités gouvernementales	26
4.2.2 Le modèle d'affaires et le périmètre d'actions	28
4.2.3 La vision immobilière	31
4.3 Organisation et gestion de la Société	33
4.3.1 Le survol de la structure organisationnelle	33
4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure	34
4.3.3 La gestion du parc immobilier	40
4.3.4 La gestion des ressources financières et matérielles	43
4.3.5 La gestion des TI et ressources informationnelles (RI)	44
4.3.6 La gestion des ressources humaines et le développement du personnel	45
4.3.7 La gestion des risques	45
4.3.8 Le processus et les outils de planification stratégique	48
4.3.9 Les relations avec les clients	48
4.4 Performance de la Société	49
4.4.1 La détermination et le suivi des indicateurs de performance	49
4.4.2 L'analyse d'une sélection d'indicateurs de performance	52
5 CONCLUSION	68
6 ANNEXE	70
6.1 Survol du modèle ontarien et britanno-colombien	70
6.2 Grilles de maturité	72
6.3 Sélection de tableaux de bord de gestion	76

1 Sommaire des recommandations

À la suite de la revue des grandes priorités du gouvernement, d'une analyse de l'organisation et de la gestion de la Société québécoise des infrastructures (SQI, ci-après appelée la « Société ») et d'un survol des structures dans quelques provinces voisines, nous observons que la SQI remplit son mandat depuis sa création et que son rôle demeure requis et pertinent. Ainsi, le gouvernement du Québec peut continuer à s'appuyer sur cette société pour accomplir ses activités stratégiques en infrastructures afin de remplir sa mission envers les citoyens.

Depuis 10 ans, la SQI soutient les ministères et organismes (MO) dans leurs besoins en infrastructures publiques et immobilières. En fusionnant Infrastructure Québec (IQ) et la Société immobilière du Québec (SIQ), le gouvernement voulait moderniser la gestion de ses projets d'infrastructure et de son parc immobilier. La SQI se voyait attribuer dans sa loi constitutive la « mission, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.¹ »

La mission de la Société apparaît dans sa formulation même en cohérence avec les priorités gouvernementales puisqu'elle stipule que la SQI doit répondre aux besoins des différents organismes publics et ce, à la fois dans la gestion de leurs projets d'infrastructures publiques de même que dans le développement, le maintien et la gestion d'un parc immobilier. Avec la publication d'une vision immobilière du gouvernement en 2018, des investissements détaillés annuellement dans le Plan québécois des infrastructures (PQI), d'un plan d'action pour soutenir et développer le secteur de la construction, de même que plus récemment, la nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi 62 déposé en mai 2024, les actions du gouvernement réaffirment en continu le rôle et la mission de la Société. Ainsi, la mission de la Société demeure toujours pertinente et bien définie. Ce constat a été largement confirmé lors des entretiens dans le cadre du présent mandat avec plusieurs parties prenantes clés de la Société. Ainsi, **une première recommandation est de ne pas modifier l'énoncé de mission dans la loi constitutive de la SQI.**

De son côté, la SQI gagne en maturité et continue de s'organiser et de se structurer pour exécuter les rôles que le gouvernement lui attribue et ainsi remplir sa mission. Rappelons que la prise en charge de la mission par la SQI s'est effectuée dans un contexte de forte croissance et est issue d'une fusion entre IQ et la SIQ, à un moment où cette dernière était encore à absorber la fusion avec la corporation d'hébergement du Québec (CHQ).

En outre, la SQI suit un processus de planification stratégique de ses activités aligné sur les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et à la loi sur la gouvernance des sociétés d'État (LGSE), visant à améliorer la performance et l'efficacité de son exécution. Au fil des ans, plusieurs bonnes pratiques, méthodes de travail plus efficaces, nouveaux processus et systèmes plus performants ont donc été mis en place. De manière régulière, des plans d'actions découlant de la planification stratégique ou d'autres activités d'amélioration

¹ LIP article 25

continue sont déployés à travers l'organisation. Trois chantiers prioritaires ont été lancés en 2022 pour soutenir la croissance et améliorer l'efficacité :

- La gestion de la capacité vise à améliorer les mécanismes et la qualité des données pour avoir un meilleur portrait de la charge de travail et de sa planification ;
- l'organisation apprenante qui vise à renforcer les approches innovantes en matière de développement des talents ;
- et l'approvisionnement stratégique qui a notamment pour objectifs de développer de meilleures relations avec le marché et de profiter d'économies d'échelle, notamment pour les projets d'exploitation.

Bien que la mission demeure pertinente et que la SQI se conforme aux exigences de celle-ci, le contexte d'affaires, les méthodes de travail et les attentes envers la Société ont évolué au cours des 10 dernières années. Par exemple, les modes de réalisation des projets d'infrastructure se sont diversifiés, le volume de projets a considérablement augmenté et l'utilisation des espaces de bureaux a été transformée suivant la pandémie. Une meilleure compréhension des points d'amélioration de la Société et des contraintes normatives liées à ses champs d'opérations se développent également avec le temps. Ainsi, plusieurs parties prenantes² ont souligné en entretien des limitations concernant la capacité d'exécution efficace de cette mission et des activités décrites dans la loi constitutive.

À la suite de cet exercice de revue de mandat, il semble que l'amélioration de l'efficacité dans l'exécution de la mission passe principalement par **deux autres recommandations**:

- 1 Augmenter le niveau de maturité de certaines activités et processus internes de la Société, ainsi que ;**
- 2 Poursuivre la modernisation du contexte d'intervention et notamment du cadre normatif.**

Ces deux recommandations permettront d'améliorer l'efficacité de la Société, d'offrir plus d'agilité et de flexibilité dans l'exécution de la mission et de maintenir une capacité d'adaptation avec un marché des infrastructures en constante évolution. Elles permettront également à la SQI de mieux se positionner pour affronter les défis actuels et futurs propres au secteur des infrastructures publiques³. Sous-jacent à ces deux recommandations, une vingtaine de pistes de réflexion ont été identifiées pour guider la Société.

Augmenter le niveau de maturité de certaines activités et processus internes de la Société

Bien que la SQI performe généralement bien au regard de son contexte d'affaires, les efforts pour augmenter la maturité de certaines activités ou processus doivent se poursuivre. Implicitement dans l'énoncé de sa mission, la SQI se voit confier le rôle d'expert en gestion de projets d'infrastructure et en gestion immobilière. Pour assumer pleinement ce rôle, elle doit exceller dans ses champs d'action. Cependant, le niveau de maturité de sa fonction de gestion de projet, actuellement à deux sur l'échelle de l'OPM (*Organizational project management*), montre un potentiel pour l'amélioration au regard des attentes et du rôle d'expert, bien qu'encore peu d'organisations atteignent un niveau supérieur à 3. Dans

² Ces entretiens ont permis d'appuyer plusieurs points, par exemple à la section 4.2.2 en lien à la piste de réflexion 3.

³ La conclusion présente brièvement quelques-uns de ces défis

l'ensemble de l'organisation, la collecte de données standardisées pour l'analyse de la performance reste souvent mal soutenue par des systèmes qui ne permettent pas une gestion intégrée. À mesure que la SQL améliore la maturité de ses fonctions Finances et Ressource Humaine (RH), en combinaison avec le déploiement de solutions de Technologie de l'informations (TI) mieux intégrées, elle gagnera en efficacité.

Des pistes de réflexion liées à l'efficacité interne des activités et processus identifiés dans le document se retrouvent dans le tableau ci-dessous. La plupart d'entre elles sont principalement sous le contrôle de la SQL, mais parfois nécessitent une collaboration avec le SCT. Certaines mettent en évidence des succès, notamment liés à la gouvernance, et d'autres abordent certains ajustements à explorer pour passer au prochain palier en termes de maturité et de processus internes. En plus des pistes de réflexion, certains éléments de contexte sont ajoutés pour mieux comprendre leur origine. Pour plus de détails, se référer aux sections correspondantes.

Section	Contexte	Pistes de réflexion
4.1 Gouvernance de la Société	Afin que la gouvernance de la Société continue d'être renforcée et que le CA puisse compter sur l'ensemble des expertises nécessaires au bon encadrement des activités de la Société, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 1 : que le CA poursuive la mise à jour des compétences et expériences nécessaires des administrateurs, de maintenir la pertinence et la profondeur des sujets abordés lors des rencontres, ainsi que de faire appel à des expertises externes ou des comités ad hoc au besoin.
	<i>Contexte additionnel : Il arrive parfois que le CA ait besoin d'expertises complémentaires au sein des comités ou pour son support général à la SQL. Ainsi, l'appui ponctuel d'expertises additionnelles peut s'avérer nécessaire et bénéfique, par exemple pour mieux comprendre l'impact de nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle dans le domaine des infrastructures</i>	
4.1 Gouvernance de la Société	Afin que la gouvernance de la SQL continue d'être robuste et s'adapte aux changements de son environnement d'affaires, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 2 : de maintenir les bonnes pratiques en place et d'adapter la gouvernance en fonction de l'évolution des besoins et de la stratégie de la SQL et du gouvernement.
	<i>Contexte additionnel : Au vu des observations faites et de l'analyse de leurs obligations et responsabilités, le CA et ses comités s'acquittent bien de l'ensemble de celles-ci. Le fonctionnement du CA et sa reddition de compte sont conformes aux attentes d'une société de son envergure.</i>	
4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure	Afin d'atteindre le niveau de maturité 3 sur l'échelle OPM pour améliorer la performance et la prévisibilité de sa gestion de projets d'infrastructure, de même que renforcer son positionnement en tant que centre d'expertise en gestion de projet, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 6 : de développer et de mettre en œuvre un plan d'action qui permettra d'atteindre le niveau de maturité cible une fois l'exercice de diagnostic de maturité en gestion de projets terminé.

	<i>Contexte additionnel : La SQI collabore avec le Laboratoire de transfert des pratiques innovantes en contexte de projet (PICO-P) de la chaire en Gestion de Projet de l'École des Sciences de Gestion (ESG) de l'UQAM pour effectuer un diagnostic du niveau de maturité de ses pratiques en gestion de projets. Le PICO-P évalue le niveau de maturité des pratiques de gestion de projets de la SQI à 2 sur 5 sur l'échelle de l'OPM. Le niveau cible pour la SQI est de 3, ce qui amènerait à l'organisation le niveau de standardisation des processus et des méthodes de travail mieux adapté à son envergure et ses mandats.</i>	
4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure	Afin d'optimiser la gestion du portefeuille de projets et advenant une utilisation accrue de la gestion de projets par programme (voir piste 7 et 8), il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 9 : d'envisager une nouvelle répartition du portefeuille de gestion de projets selon ce que la SQI juge le mieux adapté à ses besoins.
	<i>Contexte additionnel : La structure organisationnelle de l'équipe de gestion de projets par régions (Est et Ouest) ne semble pas toujours optimale pour faciliter la gestion du portefeuille de projet et la gestion par programme.</i>	
4.3.3 La gestion du parc immobilier	Afin d'optimiser les taux de propriété et d'inoccupation du parc immobilier du gouvernement dans une perspective économique à long terme, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 11 : que la SQI poursuive sa stratégie d'optimisation des espaces pour capitaliser sur les fins de baux et optimiser les espaces en propriété, afin de générer des économies.
	<i>Contexte additionnel : En combinant les analyses des taux de propriétés et d'inoccupation, la SQI développe une stratégie intégrée d'optimisation du parc immobilier. Par exemple, le renouvellement de baux qui arrivent à échéance est une excellente occasion d'identifier les opportunités de consolidation avec les espaces en propriété. Cependant, puisqu'il y a peu de superficies officiellement vacantes, l'optimisation des espaces en propriété nécessite de nouveaux types d'aménagement plus flexibles et qui tiennent compte de la réalité post-pandémie. Les économies sur les loyers non renouvelés pourraient compenser les coûts de déménagements et d'aménagement des locaux en propriété.</i>	
4.3.4 La gestion des ressources financières et matérielles	Afin de renforcer la fonction Finance et de se conformer aux meilleures pratiques, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 13 : de compléter l'analyse des besoins actuels et futurs de la fonction Finance et de prévoir les investissements requis dans l'intégration et l'automatisation des systèmes, processus ou contrôles, ainsi que dans la standardisation des processus, normes, outils et applications.
	<i>Contexte additionnel : La fonction Finance a des opportunités d'amélioration de son efficacité venant principalement du nombre important de modes de livraison et de processus décentralisés, ainsi que de plusieurs systèmes mal intégrés. En conséquence, la production de rapports et les données ne semblent pas suffisamment intégrées et sont créées à l'aide de multiples outils.</i>	
4.3.4 La gestion des ressources financières et matérielles	Afin d'augmenter la transparence de sa performance financière et de refléter les changements opérationnels et organisationnels, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 14 : de compléter le processus d'amélioration de la présentation des résultats financiers dans le rapport annuel et de réviser périodiquement cette présentation pour refléter l'évolution de la Société.

	<i>Contexte additionnel : La fonction Finances a revu la présentation de ses états financiers pour l'année financière 2023-2024 à venir afin qu'ils puissent mieux refléter la réalité économique de la SQI. À cet égard, elle a modifié la présentation de ses revenus et charges en gestion de projets selon un mode de présentation au brut et selon la méthode de l'avancement des travaux. Ainsi, les résultats financiers de la SQI refléteront mieux l'impact et l'importance de cette activité à travers ses états financiers. De plus, elle a profité de ce changement significatif pour revoir la présentation de ces autres postes à l'état des résultats afin de rendre la lecture des états financiers plus claire et d'en favoriser la comparaison au cours des prochaines années.</i>	
4.3.5 La gestion des TI ressources informationnelles	Afin de renforcer la fonction TI pour mieux supporter la transformation numérique, le renforcement de l'infrastructure technologique et de se conformer aux meilleures pratiques, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 15 : de consacrer des budgets suffisants afin de pouvoir doter la SQI des systèmes, des progiciels, des processus et des contrôles nécessaires à sa mission et en phase avec l'accroissement de son volume d'activités, de même que compléter le déploiement de son plan d'action triennal.
	<i>Contexte additionnel : Un balisage des niveaux de budget avec d'autres organisations réalisé par la SQI a permis de mettre en lumière un sous-investissement dans les TI. En conséquence, la mise en œuvre de solutions et les résultats semblent cependant s'opérer très progressivement, notamment en raison de la présence de systèmes historiques mal ou non intégrés. Le déploiement de progiciels pour pallier cette lacune est en cours (par exemple, le projet de progiciel de gestion d'actifs pour l'exploitation du parc immobilier) ou planifié, mais il reste encore beaucoup à faire.</i>	
4.3.6 La gestion des ressources humaines et le développement du personnel	Afin d'améliorer la maturité de la fonction RH et de renforcer le suivi de sa performance, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 16 : de compléter le déploiement du plan d'action et des outils de suivi de la performance en s'assurant de pouvoir mesurer les bénéfices attendus du plan d'action.
	<i>Contexte additionnel : Les enjeux de capital humain, liés à la croissance rapide de la force de travail et au taux de roulement élevé, surtout parmi les professionnels, représentent un risque significatif pour l'organisation (voir piste 17). La fonction RH se doit dès lors d'être particulièrement performante sur le plan du développement du personnel afin que la SQI ait en place des ressources en qualité et en quantité suffisante pour répondre à la demande</i>	
4.3.7 La gestion des risques	Afin d'éviter de créer de trop fortes pressions ponctuelles sur l'industrie de la construction, notamment en ce qui concerne la disponibilité et le coût de la main-d'œuvre et de fournisseurs, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 18 : de partager avec les autres grands donneurs d'ordre comme Hydro-Québec et le MTMD le calendrier prévu des projets d'infrastructure dans les différentes régions pour mieux répartir la demande lorsque possible.
	<i>Contexte additionnel : Les besoins en infrastructures du gouvernement continuent de croître, tant dans le domaine de l'immobilier que des infrastructures de transport. Parallèlement, Hydro-Québec a lancé un ambitieux programme d'investissement de plus de 150 G\$ pour les dix prochaines années. S'ajoutent également plusieurs constructions de complexes industriels (ex. La filière batterie) en cours ou vraisemblablement en voie de l'être. Ce contexte risque de contribuer à une surchauffe, avec des conséquences à la fois sur la disponibilité et le coût de la main-d'œuvre et des fournisseurs. La concertation entre les grands donneurs d'ordres est une pratique courante dans plusieurs juridictions.</i>	

4.4.2 L'analyse d'une sélection d'indicateurs de performance	Afin de pallier les lacunes observées dans la collecte et la gestion des données et assurer une rigueur dans le suivi des budgets et des échéanciers, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 19 : de continuer les efforts de renforcement de la gouvernance des données afin de garantir l'exactitude, la fiabilité et la cohérence des données collectées et utilisées.
	<i>Contexte additionnel : Bien que des améliorations aient été apportées à la gouvernance des données en gestion de projets suite au rapport de la VG de 2021, mais le renforcement de la gouvernance doit se poursuivre, par exemple en lien avec la gestion des projets et la gestion des immeubles.</i>	

Poursuivre la modernisation du contexte d'intervention et notamment du cadre normatif

Le cadre normatif de la SQL influence le type de modèle opérationnel et d'affaires que la société peut adopter. Dans un marché où les pratiques évoluent, il est souhaitable d'ajuster ce cadre périodiquement pour faciliter l'accès à de nouvelles pratiques. Par exemple, la SQL devrait avoir l'agilité pour adopter des modes de réalisation innovants qui n'existaient pas il y a 10 ans. La nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi 62 vont dans ce sens, même si les conditions d'accès aux nouveaux modes de réalisation ne sont pas encore connues au moment d'écrire ces lignes. Le rapport aborde, sous forme de piste de réflexion, certains aspects du cadre normatif qui prescrivent le champ d'action de la SQL. Une analyse détaillée des changements à apporter et ceux à éviter nécessiterait toutefois une étude approfondie pour tenir compte des bénéfices, des risques, de la responsabilité de chaque partie prenante et des objectifs ultimes du gouvernement. Cette analyse complexe est hors de la portée du présent exercice, qui se limite à identifier des changements à étudier pour améliorer la performance. Notons toutefois que des discussions sont en cours entre les parties prenantes, notamment en lien avec le projet de loi 62. Le tableau ci-dessous propose des pistes de réflexion identifiées au cours de cette revue de mandat qui pourraient nécessiter des changements futurs au cadre normatif. Certains éléments de contexte sont ajoutés pour mieux comprendre l'origine des pistes. Pour plus de détails, se référer aux sections correspondantes.

Section	Contexte	Piste de réflexion :
4.2.2 Le modèle d'affaires et le périmètre d'actions	Afin de maximiser l'impact des avantages compétitifs de la SQL au sein et en lien avec le secteur public, de mieux refléter les activités exercées de manière courante ou occasionnelle et d'introduire plus d'agilité dans l'exécution de la mission, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 3 : de réviser régulièrement la liste des activités permises à la SQL en lien avec son rôle d'expert immobilier en s'inspirant d'autres provinces, ainsi que la liste des MO devant faire affaire avec la SQL, de même qu'évaluer périodiquement l'intérêt d'étendre les services de la SQL à d'autres entités publiques. En particulier, évaluer la pertinence de permettre la mise en œuvre de solutions commerciales et de financements novatrices pourrait être envisagé.
	<i>Contexte additionnel : Infrastructure Ontario peut proposer des solutions commerciales novatrices et des modèles de financement pour répondre aux besoins en infrastructures de la province, en travaillant en partenariat avec le secteur privé. De son côté, le périmètre d'actions de la SQL empêche sa participation dans les projets multifonctionnels qui sont souvent détournés vers d'autres organisations. Cette limite restreint son positionnement en tant qu'expert immobilier pour le gouvernement.</i>	

4.2.2 Le modèle d'affaires et le périmètre d'actions	Afin d'assurer que le gouvernement puisse accéder aux meilleures pratiques en matière de gestion de projets d'infrastructure et dans le secteur de la construction et de l'immobilier, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 4 : de poursuivre le renforcement de l'expertise au sein de la SQI afin de constituer un centre d'expertise qui offre des solutions novatrices et un accompagnement aux ministères, organismes et acteurs du secteur de la construction et de l'immobilier au sens large, de même que de maintenir des mécanismes de collaboration pour assurer le partage d'expertises en gestion des projets d'infrastructure lorsque jugé opportun par le gouvernement.
<i>Contexte additionnel : En vertu de ses activités, la SQI peut agir comme expert gouvernemental dans divers domaines comme l'architecture, l'ingénierie, le développement durable, la gestion de projets, l'estimation, les modes de réalisation, les pratiques intégrées BIM-PCI (modélisation des données des infrastructures-pratiques de conception intégrées), la gestion contractuelle et les transactions immobilières. Par sa mission d'expert en infrastructure immobilière, la SQI devrait également être positionnée comme expert-conseil pour le gouvernement dans l'utilisation de la préfabrication pour les infrastructures publiques, une des mesures de la nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques.</i>		
4.2.3 La vision immobilière	Afin d'assurer un alignement entre les actions de la SQI et les objectifs du gouvernement, de refléter les changements post-pandémie, et de mieux affirmer le positionnement de la Société, il serait pertinent :	Piste de réflexion 5 : d'actualiser la vision immobilière de l'État dans la forme jugée appropriée par le gouvernement et d'assurer un arrimage entre cette vision et les exercices de planification stratégique dans le futur.
<i>Contexte additionnel : En 2018, le gouvernement s'est doté d'une première Vision Immobilière pour définir le rôle et guider l'exécution de la mission de la SQI. Le document couvre l'ensemble des aspirations du gouvernement et de la SQI en matière de gestion de projets et du parc immobilier. Cette vision immobilière se veut complémentaire aux exercices réguliers de planification stratégique. L'actualisation et l'arrimage d'une vision gouvernementale pour l'immobilier de l'État avec la planification stratégique seraient souhaitables dans le futur, d'autant plus que cette vision peut contribuer à mieux affirmer le positionnement de la SQI. L'actualisation sera également bénéfique pour refléter les changements post-pandémie, notamment en ce qui a trait aux besoins d'espaces requis par les nouveaux modes de travail.</i>		
	Afin d'optimiser l'ordonnancement des projets relevant de sa responsabilité tout en bénéficiant des autres avantages de la gestion par portefeuille, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 7 : que la SQI poursuive et raffine le déploiement d'une stratégie de gestion efficiente par portefeuille de projets dans un cadre réglementaire facilitant (ex. Plan de projet directeur sur trois ans) et maintienne un dialogue transparent avec ses clients et le SCT sur les projets n'ayant pas les conditions nécessaires pour progresser dans le cycle de développement.
<i>Contexte additionnel : L'optimisation de l'ordonnancement des projets avec les parties prenantes et d'autres aspects de la gestion par portefeuille de projet présentent des bénéfices. Parmi ces aspects, notons une réduction des délais administratifs liés aux demandes d'autorisation (en regroupant plusieurs projets dans une même demande), la mutualisation des budgets de projet et réserves de risque, la standardisation et l'optimisation des approvisionnements, ou encore l'accès plus fréquent au concept de gestion par programme. À présent, seulement certains de ces éléments sont possibles (et ont pu être testés avec succès) et ne sont accessibles que sous forme d'exceptions (selon un système de préautorisation peu agiles prévu à l'article 32 de la Directive sur les projets majeurs)</i>		

4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure	Afin d'optimiser l'exécution de projets d'infrastructures ayant des caractéristiques similaires, de réduire leurs coûts et leurs délais de construction, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 8 : d'envisager l'utilisation accrue de la gestion de projets par programme en évaluant en amont le potentiel de synergies entre les projets.
	<i>Contexte additionnel : La gestion par programme aide généralement à réduire les coûts et les échéanciers des projets ayant des similarités. Cette pratique fait partie intégrante d'une saine gestion du portefeuille de projets largement utilisée dans l'industrie et mise de l'avant par le PMI notamment. Toutefois, elle nécessite une bonne prévisibilité sur les besoins en infrastructure à long terme et un alignement accru à l'étape de la planification. Or, lorsque les projets entrent dans le portefeuille de la SQL, il est parfois trop tard pour les associer à un programme lorsque cela n'a pas été prévu en amont.</i>	
4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure	Afin de permettre à la SQL de diversifier efficacement ses modes de réalisation de projets d'infrastructure, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 10 : de poursuivre les travaux en cours quant aux changements à apporter au cadre normatif pour simplifier l'accès au mode de réalisation optimal pour chaque projet, tout en gardant les contrôles et la transparence nécessaires en matière de gestion des deniers publics.
	<i>Contexte additionnel : Dans le cadre normatif actuel de la SQL, certains types d'allocations de contrats ne lui sont pas permis, avec pour effet de restreindre l'accès à des modes de réalisation et de limiter sa capacité à choisir les plus performants pour un projet donné sans passer par un régime d'exception.</i>	
4.3.3 La gestion du parc immobilier	Afin d'améliorer le financement du maintien d'actifs, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 12 : d'évaluer de nouvelles sources de revenus et de nouveaux mécanismes de financement du maintien d'actif.
	<i>Contexte additionnel : Bien que le gouvernement vise à améliorer l'état du parc immobilier, dégager les fonds nécessaires pour le maintien d'actifs reste cependant un défi, comme le démontre l'évolution de l'indice d'état des immeubles. Les sommes requises afin de réduire significativement le DMA sont très importantes. Il serait également pertinent d'évaluer de nouveaux mécanismes qui permettent de prévenir l'accroissement du déficit en maintien d'actifs sur le long terme et voir si certains peuvent être implantés.</i>	
4.3.7 La gestion des risques	Afin d'assurer que la SQL attire et retienne une main-d'œuvre en quantité et qualité suffisante pour faire face au volume d'activités actuel et à venir, maintienne un centre d'expertise gouvernemental et atténue son taux de roulement des employés, notamment parmi les professionnels, il apparaît pertinent :	Piste de réflexion 17 : d'évaluer les leviers disponibles pour rendre la SQL plus compétitive dans son marché, pour attirer / retenir les talents et de mettre en place des mécanismes d'ajustement de la force de travail en fonction de l'augmentation / diminution du volume de projets.

Contexte additionnel : La rétention pour certains postes est plus difficile. Parmi les causes, notons la rigidité de la structure de compensation, qui s'adapte parfois difficilement aux conditions du marché lorsque la concurrence pour la main d'œuvre devient plus forte (par exemple, concurrence du secteur privé, du gouvernement fédéral dans la région de Gatineau, et d'autres sociétés d'État très actives sur le marché comme Hydro-Québec). L'accès insuffisant à la main d'œuvre et à certaines compétences est donc perçu comme un risque important pour la SQI. Ce risque est à surveiller dans la mesure où le volume de projets complexes pourrait augmenter. Alors que jusqu'à récemment, la création d'un bureau de projet avec plus de 25 ressources pour la mise en œuvre du projet de nouveau centre hospitalier à Québec (NCH) demeurait une exception, ce type de d'approche est toutefois appelé à se répéter (ou à se multiplier) dans un proche avenir. Pensons aux futurs projets du secteur de la santé comme l'Hôpital-Maisonnette-Rosemont, le Centre hospitalier affilié universitaire de l'Outaouais, différents regroupements de projets majeurs en gestation dans la Couronne Nord de Montréal ou encore dans l'Ouest-de-l'Île. Le modèle des bureaux de projets pourrait devoir s'étendre à travers différentes régions du Québec.

En terminant, il est à noter que l'analyse reflète la situation observée entre février et avril 2024. Elle prend en compte les actions en cours et se base sur la documentation interne et plusieurs entretiens avec des parties prenantes de la SQI (direction, CA, clients, experts internes, parties prenantes du secteur de l'immobilier et des infrastructures). La Société était à ce moment dans la première année d'un plan stratégique (PS 2023-2027) et en cours d'exécution des plans d'action découlant de ce plan stratégique.

2 Contexte et objectifs du mandat

2.1 Mise en contexte du projet

En 2006, avec l'adoption de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (« LGSE »), le gouvernement du Québec introduit des changements majeurs aux règles de gouvernance des sociétés d'État. Ces règles avaient pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction.

En 2013, le gouvernement du Québec créait la Société québécoise des infrastructures (SQI), une nouvelle société issue de la fusion d'Infrastructure Québec (IQ), responsable de la planification des projets d'infrastructure, et de la Société immobilière du Québec (SIQ), chargée de la gestion du parc immobilier. En vertu de la Loi sur l'administration financière, la SQI est un organisme autre que budgétaire. Toutefois, en vertu de la LGSE, elle est considérée comme une société d'État. Ainsi, elle doit effectuer une revue de son mandat, comme l'indique l'article 41 de la LGSE.

« Le ministre doit, au plus tard tous les 10 ans, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la loi constitutive de la société dont il est responsable. Ce rapport doit notamment contenir des recommandations concernant l'actualisation de la mission de la société. Ce rapport contient une évaluation sur l'efficacité et la performance de la société, incluant des mesures d'étalonnage. Le ministre dépose le rapport à l'Assemblée nationale. »⁴

C'est dans ce contexte que la SQI a mandaté KPMG pour effectuer la revue de mandat de l'organisation, dix ans après sa création. Cette revue a été menée entre janvier et avril 2024. La Société en était alors à la fin de la première année de son nouveau plan stratégique 2023-2027 (PS 2023-27), et s'affairait à mettre en œuvre les plans d'action qui en découlent, avec un premier bilan à venir sous peu. De plus, trois chantiers prioritaires ont été mis en place en 2022 pour soutenir la croissance et augmenter l'efficacité de la SQI. Ces trois chantiers sont la gestion de la capacité (disposer des données et mécanismes pour avoir un meilleur portrait de la charge de travail et de sa planification), l'organisation apprenante (renforcer l'approche en matière de développement des talents), et l'approvisionnement stratégique (entre autres pour développer de meilleures relations avec le marché et profiter d'économie d'échelle, notamment pour les projets d'exploitation). Les divers travaux en cours ont notamment été pris en considération dans la présente revue de mandat.⁵ L'analyse porte aussi un regard sur la performance historique et actuelle de la société, de même que sur les changements envisagés à court terme.

Des discussions entre la SQI et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), notamment, étaient également en cours pour moderniser certaines dispositions législatives entourant les projets d'infrastructure au Québec, de même que la Directive sur la gestion des projets majeurs

⁴ Gouvernement du Québec, LIP, 2013

⁵ Pour mener cette analyse, d'autres documents tels que les rapports annuels, les Plans annuels de gestion des investissements (PAGI) et le Plan québécois des infrastructures (PQI), ainsi que des documents internes, ont été consultés.

d'infrastructure publique. Au moment de la production du rapport final, le projet de loi 62⁶ modifiant la LIP et la LCOP ainsi qu'une nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques venaient d'être présentés. Le projet de loi vise principalement à diversifier les stratégies d'acquisitions des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructures. De même, la ministre des Transports et de la Mobilité durable venait également de présenter le projet de loi 61 visant notamment la création d'un nouvel organisme public spécialisé dans les projets complexes de transport. Considérant les travaux en cours visant leur adoption, cette revue de mandat ne portera pas de jugement spécifique sur les possibles changements au cadre normatif entourant les activités de la SQI, mais des références y seront parfois faites.

Les travaux actuels ont été menés en toute indépendance. Nous tenons à exprimer nos remerciements au comité de direction de la SQI, aux membres du CA et à tous les employés qui ont soutenu la recherche d'informations. Leur contribution a été essentielle pour obtenir les documents et informations nécessaires à la réalisation de cette revue de mandat, et ce, malgré les délais serrés.

2.2 Création de la SQI

Le 30 octobre 2013, l'Assemblée nationale sanctionnait le projet de loi 38 intitulé *Loi concernant la gouvernance des infrastructures publiques, constituant la Société québécoise des infrastructures et modifiant diverses dispositions législatives*. Cette loi officialisait la fusion entre IQ et la SIQ. La loi fournissait le cadre nécessaire à cette fusion en définissant la mission, les responsabilités, les pouvoirs, l'organisation et le financement de la SQI.

L'objectif de cette fusion était de doter l'administration publique de pratiques exemplaires en matière de gestion des projets d'infrastructure en mutualisant les compétences respectives des deux Sociétés. Selon sa loi constitutive, la mission de la SQI se définit comme suit :

« [...] d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier répondant à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. »⁷

La fusion a été un élément central de la modernisation et de l'optimisation de la gestion du parc d'infrastructures de l'État. Cette démarche fait suite à un rapport réalisé en 2012 par KPMG, qui avait évoqué la possibilité de regrouper IQ et la SIQ.⁸ À ce moment, la SIQ était encore à absorber la fusion avec la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), qui était responsable des projets du secteur de la santé et des services sociaux.

D'autres changements ont été mis en œuvre par le gouvernement à la même époque à la suite de l'introduction de la Loi sur les infrastructures publiques (LIP), notamment pour améliorer la planification des investissements et la gestion des infrastructures publiques. Le

⁶ Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure

⁷ Article 25 de la Loi sur les infrastructures publiques.

⁸ KPMG-SECOR, Étude sur la gestion actuelle du plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets, 2012

Plan québécois des infrastructures (PQI), qui constitue une planification des investissements publics dans les infrastructures, est d'abord renforcé. De plus, le gouvernement devra désormais présenter des plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI) afin de présenter l'indice d'état des infrastructures publiques, le déficit de maintien et la résorption du déficit de maintien.⁹ La LIP prévoit également que le SCT peut déterminer les critères d'un projet majeur. De tels critères ont été approuvés et ont donné lieu à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, soit un processus rigoureux de planification et de suivi.

Par ailleurs, des éléments de la gestion immobilière ont également dû être renforcés dans les premières années d'existence de la SQI pour instaurer une gestion plus rigoureuse, à la suite notamment des constats du Vérificateur général du Québec (VGQ) sur les mesures d'évaluation déterminées par la SIQ, et sur le suivi partiel de l'évolution du parc immobilier à l'époque.¹⁰

Les premières années de la SQI ont donc été marquées par un processus d'intégration de deux entités et de changements structuraux visant principalement à améliorer la planification des besoins en infrastructure, à renforcer les pratiques de gestion de projets d'infrastructure et de gestion immobilière, ainsi qu'à accroître la transparence sur l'état de maintenance de ces actifs¹¹. Ces années ont aussi vu croître de façon très importante le portefeuille de projets de construction, ce qui a aussi entraîné des conséquences sur la taille globale de l'organisation, tant au niveau du volume d'activités que du personnel œuvrant maintenant pour cette nouvelle société.

Dès ses premières années d'opérations, la SQI a entrepris des changements significatifs visant à optimiser ses processus pour mieux remplir sa mission. Certains de ces changements ont abouti à des améliorations notables, entre autres dans les processus de transactions immobilières.¹² De plus, pour remédier au manque de vision à long terme noté par le VGQ¹³ et réaffirmer le rôle de la SQI, le gouvernement a lancé sa Vision immobilière en 2018 qui prenait en compte les besoins des clients et la configuration idéale du parc immobilier. Enfin, au moment d'écrire ses lignes, une nouvelle Stratégie québécoise des infrastructures publiques venant d'être publiée, accompagnée d'un projet de loi visant à moderniser le cadre d'intervention de la Société. La SQI est donc appelée à jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la vision du gouvernement et d'assurer une gestion efficace des actifs et des projets immobiliers du gouvernement.

2.3 Survol des opérations de la SQI

La SQI joue un rôle primordial pour la planification et la gestion des projets d'infrastructure du gouvernement. Elle agit en tant que gestionnaire de projets, d'une part pour les projets de son parc immobilier qui incluent notamment les palais de justice, les postes de la SQ et les centres

⁹ CERIU, Infrastructures : le gouvernement du Québec dépose un projet de loi sur la gestion et la transparence des projets, [\[Lien\]](#)

¹⁰ RVGQ, Société immobilière du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, 2013

¹¹ Voir notamment le rapport KPMG-SECOR (2012), *Étude sur la gestion actuelle du plan Québécois des infrastructures et sur le Processus de planification des projets* et la Gouvernment du Québec, (2012) *Mieux Gérer nos infrastructures*

¹² Des exemples d'améliorations apportées sont : 1) « la participation de l'expertise des différentes directions de la Société à l'élaboration des demandes d'autorisation adressées au CA »; 2) l'utilisation de documents normalisés tels que l'orientation immobilière et la promesse de vente ; 3) la précision des règles relatives aux exigences à l'égard de l'estimation de la valeur marchande des immeubles »; 4) un meilleur encadrement du courtier immobilier; 5) l'accompagnement d'une firme juricomptable pour les transactions importantes », etc.. Voir RVGQ 2017.

¹³ VGQ, Motion de l'Assemblée nationale (partie 1), Vente d'immeubles [\[Lien\]](#)

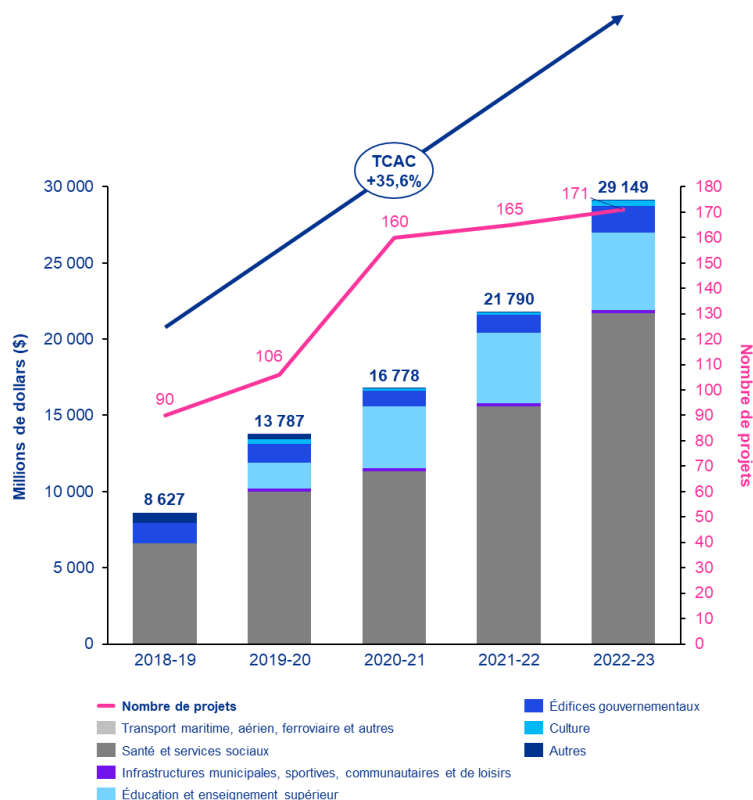
de détention et, d'autre part, pour les projets assujettis à la Directive sur les projets majeurs, notamment pour les réseaux de la Santé, de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur¹⁴ ainsi que pour les projets et de la Culture. De plus, la SQI a un rôle d'accompagnement / association pour des projets majeurs d'autres entités gouvernementales. La SQI dispose donc de deux principaux modes d'intervention : la gestion directe du projet ou la gestion en association avec le client. Dans ce dernier cas, elle agit en tant qu'experte-conseil, tandis que la maîtrise du projet reste entre les mains du client.

En 2022-2023, les budgets combinés des projets réalisés suivant les deux types de rôles s'élevaient à environ 54 G\$. Plus de 53 % de cette somme est attribuée à des projets exclusivement gérés par la SQI, soit 29,1 G\$ (voir figure 1).

Au cours des cinq dernières années, le portefeuille de projets gérés directement par la Société a plus que triplé, avec un taux de croissance annuel composé (TCAC) de plus de 35%. Cette croissance est principalement due à des investissements significatifs destinés à remédier au déficit de maintien d'actif (DMA) des bâtiments du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (MSSS) y compris les hôpitaux. Des projets de rénovation sont donc pris en charge par la SQI, qui apporte son expertise en

Figure 1. Évolution du portefeuille de projets dans lesquels la SQI est impliquée en tant que gestionnaire

En millions de \$, et en nombre de projets, 2018-2023



Sources : SQI, Analyse KPMG

gestion de projet. En 2022-2023, environ 71 % des budgets des 171 projets sous gestion directe étaient consacrés au secteur de la Santé et des Services sociaux, soit environ 21 G\$. Les budgets totaux des projets de ce secteur ont augmenté de 230 %, passant de 6,6 G\$ en 2018-19 à 21,8 G\$ en 2022-23.

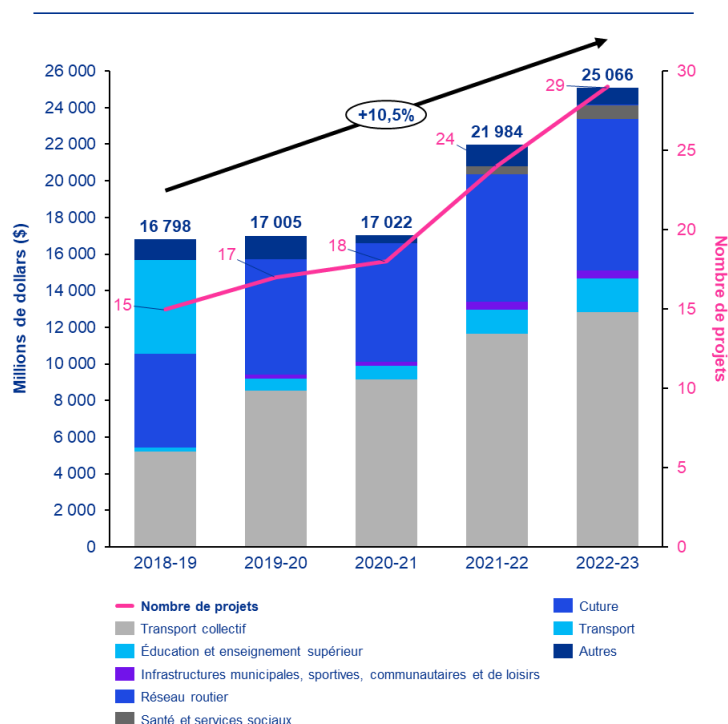
Le secteur de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur représente le deuxième secteur en importance avec plus de 17 % des investissements. Son budget était de 5,1 G\$ en 2022-23 comparativement à 1,7 G\$ en 2019-2020, soit une hausse de 198 %. Les édifices gouvernementaux représentent le troisième secteur avec environ 6 % du budget en 2022-23. Les investissements prévus dans ce secteur ont augmenté de 31 % depuis 2018-19, passant de 1,3 G\$ à 1,7 G\$.

¹⁴ À noter que certains projets du MES sont "sous gestion" et d'autres sont "en association"

En ce qui concerne les projets réalisés en association (29 projets en 2022-2023), ils représentent 46 % de la valeur du portefeuille de la SQI. Cela correspond à une croissance de plus de 1,5 fois par rapport aux cinq dernières années, avec un TCAC de 10,5% (voir figure 2). Cette croissance est principalement attribuée à l'augmentation des investissements dans le déficit de maintien des actifs (DMA) d'infrastructures assujetties aux interventions de la SQI en association. Sous ce modèle de mise en œuvre des projets d'infrastructure, les ministères concernés conservent le contrôle des projets et s'associent à la SQI pour bénéficier de son expertise et de ses conseils de nature stratégique, financière ou autre, à chaque étape, de la mise à l'étude à la clôture. Les services de la SQI englobent principalement la gouvernance, le suivi de la performance du projet, la conformité aux livrables définis par la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, l'approvisionnement et toutes autres questions relatives à la gestion du projet.

Figure 2. Évolution du portefeuille de projets dans lesquels la SQI est en association

En millions de \$, et en nombre de projets, 2018-2023



Sources : SQI, Analyse KPMG

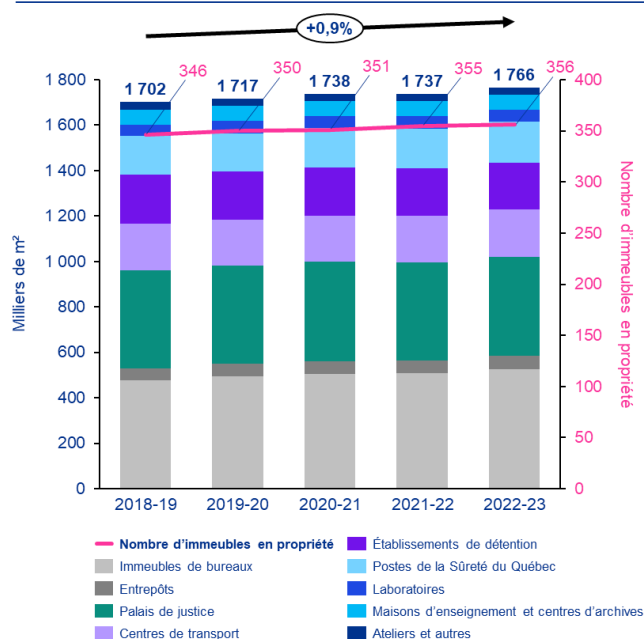
Portefeuille d'actifs immobiliers

En ce qui a trait au parc immobilier placé sous la responsabilité de la SQI, il comprend des immeubles détenus en propriété ainsi que d'autres faisant l'objet de locations avec des propriétaires privés, mais exclut notamment les immeubles des réseaux des ministères de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de l'Éducation (MEQ) ainsi que certains cas particuliers¹⁵. Ce parc évolue en fonction des besoins de l'appareil étatique. Les figures 3 et 4 illustrent l'évolution du parc géré par la SQI.

¹⁵ Par exemple les points de service de la SAAQ

La portion du parc immobilier sous gestion en propriété a augmenté à la fois en nombre d'immeubles et en superficie (en milliers de m²) au cours des cinq dernières années (voir figure 3). Plus spécifiquement, en 2022-23, le parc immobilier en propriété se composait de 356 immeubles ¹⁶ couvrant une superficie totale de 1,77 million de m², marquant une hausse d'environ 3 % en nombre de bâtiments et de près de 4 % en superficie par rapport à 2018-19. Le nombre d'immeubles de bureaux en propriété a notamment augmenté de 16 % entre 2018-19 et 2022-23, faisant écho à l'objectif de la Vision immobilière 2018-2023 d'augmenter « la part des espaces de bureaux gouvernementaux en propriété ». ¹⁷ Dans cette optique, 1,2 G\$ sur 10 ans seront alloués pour l'acquisition de nouvelles propriétés et l'optimisation de l'utilisation des propriétés existantes. ¹⁸

Figure 3. Évolution du parc immobilier sous gestion en propriété
En milliers de m², et en nombre d'immeubles en propriété, 2018-2023



Sources : Rapports annuels 2018-2019 à 2022-2023

En 2020, la pandémie de la COVID-19 a freiné cette évolution, entraînant une pause dans l'acquisition de nouveaux immeubles entre 2019-20 et 2020-21. L'objectif d'augmenter à 35 % le taux de propriété mesuré en superficie des espaces de bureaux au 31 mars 2023 ¹⁹ n'a pas été pleinement atteint. En 2023, ce taux avait atteint 32 %, en hausse de 3,7 % depuis 2018-19. En nombre d'immeubles, ce taux n'atteint que 12 % en raison de la fragmentation en plus petites superficies de locations réparties dans un plus grand nombre d'immeubles.

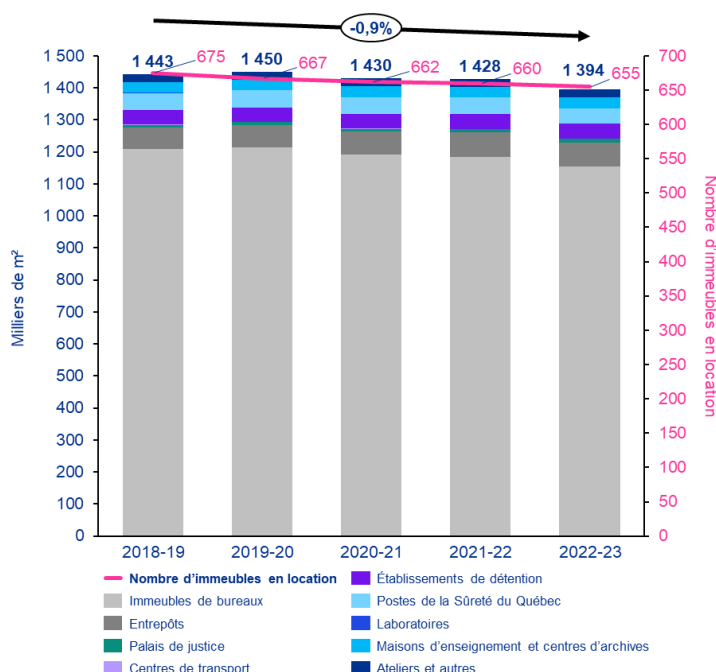
¹⁶ Ceci exclut 18 « stationnements et tunnels ouvrage de génie civil » qui font partie du décompte du nombre d'infrastructures dans le Plan annuel de gestion des investissements publics (PAGI 2023-2024).

¹⁷ La Vision Immobilière, Gouvernement du Québec, [Lien](#)

¹⁸ Plan québécois des infrastructures (2022-23)

¹⁹ La Vision Immobilière, Gouvernement du Québec, [Lien](#)

Figure 4. Évolution du parc immobilier sous gestion en location
En milliers de m² et en nombre d'immeubles en location, 2018-2023

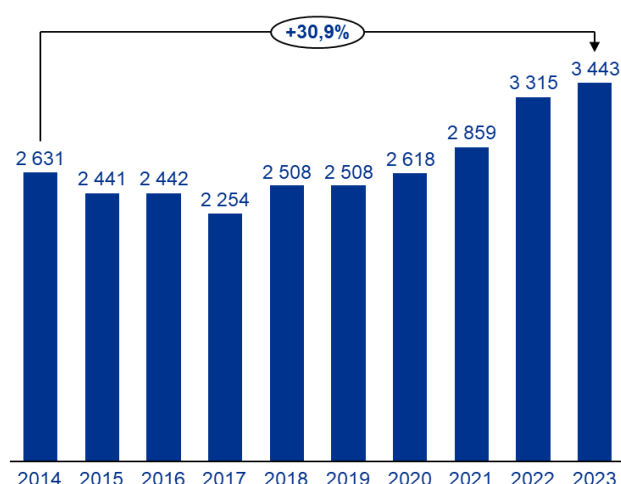


Sources : Rapports annuels 2018-2019 à 2022-2023

détenue en propriété par la SQI en 2023, mais seulement 31,3 % dans le cas des immeubles de bureaux. La croissance du taux de propriété des immeubles est conforme à la vision immobilière du gouvernement définie en 2018.

Au cours des 7 dernières années, le PQI a accru progressivement les fonds alloués à l'amélioration de l'état physique du parc d'infrastructures de la SQI, tout en répondant aux besoins fonctionnels changeants des utilisateurs. Ces investissements ont augmenté de plus de 30 % entre 2014 et 2023, notamment afin de répondre au besoin croissant de maintien des immeubles (voir figure 5). Malgré tout, la proportion des immeubles dont la SQI est propriétaire qui sont considérés en état « satisfaisant ou mieux » a connu une décroissance de 15 points de pourcentage, passant de 79 % en 2017 à 64 % en 2023. Les nombreux bâtiments avancés en âge expliquent en partie cette tendance à la baisse. La section 4.4.2 présente plus en détail l'évolution de l'état du parc.

Figure 5. Investissements au PQI dans le secteur des édifices gouvernementaux
En millions de \$, 2014-2023



Sources : SQI, PQI 2014-2024 à 2023-2023

Une tendance inverse s'observe pour les espaces en location. En 2022-23, le nombre d'espaces atteignait 655, couvrant une superficie totale de 1,39 million de m² (voir figure 4). Cette évolution représente une réduction de près de 3% en nombre total d'immeubles gérés en location depuis 2018-19, ainsi qu'une baisse correspondante de la superficie.

Les immeubles de bureaux, constituant 72 % du portefeuille locatif, représentent la catégorie la plus importante. Au cours des cinq dernières années, le nombre d'immeubles de cette catégorie a toutefois diminué, passant de 497 à 473, soit une baisse de 4,8 %.

Au total, l'ensemble du parc a connu une légère diminution. Environ 56 % de la superficie du parc immobilier, toutes vocations confondues, était

2.4 Objectifs du mandat

Tel que le stipule le ministère des Finances du Québec (MFQ), responsable de l'application de la LGSE, les revues de mandat des sociétés d'État ont trois grands buts :

- S'assurer que le mandat et la mission définis dans la loi constitutive de la Société demeurent clairs et pertinents dans le contexte actuel ;
- Veiller à ce que la Société réponde efficacement, voire mieux, aux besoins des Québécois ;
- Assurer une bonne performance globale de la société.

Spécifiquement, les objectifs de la revue de mandats sont les suivants :

- Analyser la mission des sociétés d'État concernées afin d'assurer que leur mandat demeure harmonisé avec les priorités du gouvernement ;
- Apprécier la performance globale des sociétés d'État, notamment par le biais d'étalonnage ;
- Proposer des pistes de réflexion pertinentes pour l'amélioration de la performance.

Afin d'appuyer les sociétés d'État et les équipes chargées de la réalisation des exercices de revue de mandat, de même que pour assurer une certaine harmonisation de ces revues, le MFQ a développé une approche en trois étapes dans son « Guide pour la préparation de la revue de mandat des sociétés d'État » :

- **Étape 1 : Situation de la Société**

- Objectif 1 : analyser la gouvernance de la Société afin de déterminer comment le Conseil d'administration (CA) encadre et supervise la conduite des affaires de la Société.
- Objectif 2 : analyser l'organisation de la Société afin de déterminer si elle respecte les dispositions de sa loi constitutive et si sa mission est toujours en adéquation avec les priorités du gouvernement.
- Objectif 3 : analyser la gestion de la Société dans le but d'apprécier les méthodes, processus et outils mis en place par ses dirigeants pour répondre aux besoins des Québécois à travers sa mission et les priorités gouvernementales.
- Objectif 4 : apprécier la performance globale de la Société et la comparer avec celle de ses pairs.

- **Étape 2 : Actualisation de la mission de la Société**

- Objectif : s'assurer que la mission de la Société est en adéquation avec son contexte et les priorités du gouvernement.

- **Étape 3 : Formulation des pistes de réflexion**

- Objectif : permettre une prise de décision concernant l'actualisation de la mission et l'amélioration de la performance de la Société.

Les analyses inhérentes à chacun des quatre objectifs de l'étape 1 font l'objet de sous-sections spécifiques dans la section 4 qui suit. Par ailleurs, les résultats des analyses des étapes 2 et 3 sont intégrés au fur et à mesure dans le document. Le sommaire et la conclusion reprennent, sous forme de synthèse, l'ensemble des recommandations et pistes de réflexion qui sont formulées tout au long du rapport.

3 Approche méthodologique

3.1 Sommaire de l'approche retenue

L'approche retenue pour la réalisation de la revue de mandat de la SQI a combiné plusieurs sources d'information et s'aligne avec le guide de préparation du MFQ. Elle comportait trois grandes phases :

- **Phase 1 : Revue de la documentation pertinente, dont les informations suivantes :**
 - La liste des lois, règlements et politiques qui encadrent les activités de la SQI;
 - La composition du CA, de même que la structure, les chartes et les mandats de ses différents comités;
 - Un questionnaire envoyé à des membres du CA et du Comité de direction de la SQI pour étudier les méthodes, processus et outils permettant de répondre à sa mission;
 - Les plans annuels de gestion des investissements publics (PAGI) en infrastructures et plan québécois des infrastructures (PQI);
 - Les exercices de planifications stratégiques 2018-2023 et 2023-2027;
 - Les études internes de performance;
 - Les rapports annuels de 2018-2019 à 2022-2023;
 - Plusieurs documents internes de la Société, dont des tableaux de bord trimestriels, des données sur le parc immobilier et les projets, des présentations internes, les derniers sondages de satisfaction de la clientèle et les portraits des démissions et des intégrations.
- **Phase 2 : Entretien avec une sélection de responsables clés, dont :**
 - Certains administrateurs (présidente du CA et présidents des comités du CA);
 - Des hauts dirigeants (présidente-directrice générale (PDG) et membres du Comité de direction);
 - Une sélection de dirigeants, entre autres les responsables des ressources financières, ressources informationnelles et ressources humaines, ainsi que certains experts sectoriels internes à la SQI;
 - Des représentants des ministères clients de la SQI (MSSS, MEQ, MTMD, MJQ, RQ, MSP, SQ);
 - Des parties prenantes des secteurs de l'immobilier et des infrastructures.
- **Phase 3 : Analyse des informations et renseignements colligés, dont :**
 - Des meilleures pratiques;
 - Des grilles de maturité d'organisation;
 - Des constats et recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ);
 - Des plans d'action adoptés par le CA ou la direction de la Société;

- Des données vérifiées disponibles de la SQI²⁰ et de certains comparables;

Les annexes détaillent davantage les grilles d'analyse utilisées pour l'appréciation des grands processus et outils de gestion.

3.2 Observations préalables et limites de la démarche

La revue de mandat repose sur des discussions avec des responsables clés et l'analyse de la documentation pertinente partagée par la SQI (phases 1 et 2 mentionnées à la page précédente). Cependant, cette revue n'est pas considérée comme un audit. Son objectif principal était d'évaluer si le cadre de fonctionnement de la SQI, y compris son aspect légal, ainsi que ses mécanismes et contrôles, étaient bien conçus et pertinents. De plus, elle visait à valider l'alignement des objectifs du gouvernement avec la mission confiée à la SQI. Enfin, la performance de la SQI a été évaluée en analysant l'évolution d'une sélection de ses indicateurs et par rapport à des références comparables.

Les travaux ont été réalisés grâce à l'appui de nombreux membres de la haute direction, du CA et de l'équipe de gestion de la SQI. Il est essentiel de souligner l'ouverture et la diligence manifestées par l'ensemble des intervenants sollicités tout au long du mandat.

Cette revue de mandat reflète la situation qui prévalait à la SQI en avril 2024, au moment de la rédaction du rapport. Il est à noter que le gouvernement déposait une nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques et un projet de loi modifiant, entre autres, la LIP et la LCOP en mai 2024. Il est donc attendu que le cadre de fonctionnement de la Société devrait évoluer, compte tenu de l'intérêt manifesté par le gouvernement pour sa modernisation.

²⁰ Le rapport présente les dernières données vérifiées disponibles ce qui explique que certains graphiques ne couvrent pas les mêmes périodes

4 Revue du mandat de la société et pistes de réflexion

4.1 Gouvernance de la Société

Objectif 1 : *Analyser la gouvernance de la Société afin de déterminer comment le CA encadre et supervise la conduite des affaires de la société*

La gouvernance de la SQI est encadrée par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (LGSE), adoptée en 2006, ainsi que par sa loi constitutive. Cette législation établit une distinction claire entre les responsabilités du conseil d'administration et celles de la direction générale des sociétés d'État. En outre, elle vise notamment à renforcer le rôle des conseils d'administration en établissant de nouvelles règles concernant leur composition, leur fonctionnement et leurs responsabilités.

4.1.1 La composition, nomination et rémunération des membres du CA

L'organisation et le fonctionnement de la SQI sont notamment décrits dans la Loi sur les infrastructures publiques (LIP) aux articles 60 à 80. Selon cette loi, le CA est composé de 9 à 11 membres²¹, parmi lesquels figurent le président du conseil (PCA) et le président-directeur général (PDG) de la Société. Conformément à la loi, deux administrateurs doivent avoir un profil pertinent dans le secteur de la santé et des services sociaux ; un doit être membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec, un autre doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec et un autre encore doit être membre de l'Ordre des architectes du Québec.

L'article 62 décrit les compétences et les expériences appropriées nécessaires au sein du CA, notamment dans les domaines de la gouvernance de projets et de portefeuilles de projets, de la gestion de projets, de la gestion immobilière, de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines, des relations de travail et du développement organisationnel, ainsi que dans les domaines de l'éthique et de la gouvernance. De plus, le CA a précisé plus en détail ces profils de compétences dans une résolution²². Étant donnée la mission de la SQI, il est également essentiel que la présidence du CA ainsi que certains membres possèdent une compréhension approfondie de l'appareil de l'État et du fonctionnement du SCT. Outre le PCA et le PDG, les membres du CA sont nommés par le gouvernement en tenant compte des profils de compétences et d'expérience approuvés par le Conseil.

La composition actuelle du CA, telle que prescrite par sa loi correspond bien à ses besoins en matière de gouvernance. Cependant, l'ajout récent d'un administrateur possédant une expertise en technologie de l'information s'est avéré bénéfique pour les compétences du CA.

²¹ Pour référence, Infrastructure Ontario peut compter de 5 à 13 membres. Le CA est présentement composé de 12 membres

²² Résolution SQI-2022-53 (1 décembre 2022) : profil de compétence et d'expérience des membres du conseil d'administration de la société québécoise des infrastructures

D'autres profils, tels que le droit immobilier, pourraient également être considérés si le besoin se présente dans l'avenir.

Le CA est soumis aux règles de rémunération édictées par le gouvernement. Récemment, le gouvernement a révisé le niveau de compensation des conseils d'administration de ses sociétés d'État²³, classant la SQI au niveau 2 de la grille. La rémunération est en ligne avec les autres sociétés d'État comparables au Québec, mais aussi relativement alignée avec Infrastructure Ontario. Le tableau comparatif suivant présente les données pour la dernière année fiscale disponible pour comparaison (2022-2023).

Tableau 1: Rémunération totale des administrateurs de la SQI et d'infrastructure Ontario (2022-2023)

Rôle	Rémunération totale (incluant tous les ajustements et autres compensations)	
	SQI	Infrastructure Ontario
Présidence du CA	41 401 \$	49 500 \$
Autres administrateurs	18 142 – 28 985 \$	13 500 – 24 500 \$

4.1.2 Les comités du CA

Pour assurer une gouvernance saine, le CA doit pouvoir s'appuyer sur des comités dont les rôles et les responsabilités sont clairement définis. Conformément à la LGSE, le CA a constitué trois comités : un comité de gouvernance et d'éthique, un comité d'audit et un comité des ressources humaines. De plus, en vertu de la LIP, un comité mixte des services à la clientèle a été constitué. Ce comité est chargé d'élaborer les orientations relatives aux services offerts aux organismes publics et comprend des membres externes, notamment un représentant des ministères de la Sécurité publique, du Travail, de la Justice, de la Santé et des Services sociaux, des Transports et de la Mobilité durable, ainsi que de l'Éducation. Par ailleurs, le CA a également mis en place un comité sur le développement durable et l'innovation.

Le fonctionnement des comités du CA et les sujets des rencontres sont codifiés dans les règlements intérieurs de la SQI. Divers outils internes assurent une structure et une cohérence de la gouvernance. Chaque comité est composé d'un président et de 2 à 4 autres membres du CA. Seul le comité mixte des services à la clientèle comporte des membres externes qui sont en fait des représentants des clients.

Il arrive parfois que le CA ait besoin d'expertises complémentaires au sein des comités ou pour son support général à la SQI. Ainsi, l'appui ponctuel d'expertises additionnelles peut s'avérer nécessaire et bénéfique, par exemple pour mieux comprendre l'impact de nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle dans le domaine des infrastructures.

²³ Gouvernement du Québec, Rémunération des membres des conseils d'administration de sociétés d'État, [Lien](#)

Afin que la gouvernance de la Société continue d'être renforcée et que le CA puisse compter sur l'ensemble des expertises nécessaires au bon encadrement des activités de la Société, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 1 : que le CA poursuive la mise à jour des compétences et expériences nécessaires pour les administrateurs, de maintenir la pertinence et la profondeur des sujets abordés lors des rencontres, ainsi que de faire appel à des expertises externes ou des comités ad hoc au besoin.

4.1.3 Le fonctionnement du CA et de ses comités

Le fonctionnement de la Société est codifié dans la LIP aux articles 60 à 80. Conformément à l'article 77, le CA a adopté le « Règlement intérieur de la société québécoise des infrastructures », dont la dernière mise à jour a été effectuée en décembre 2022. Ce règlement décrit en détail les règles de fonctionnement du CA et de ses comités.

L'analyse effectuée a confirmé que le CA a mis en place les outils nécessaires à son bon fonctionnement ainsi qu'à celui de ses comités. Le PCA, en collaboration avec le PDG, élabore le calendrier annuel des séances du CA et de ses comités. Généralement, cinq (5) séances sont programmées par an. Parfois, des réunions préparatoires ont lieu avec le président du comité concerné pour les comités, pour garantir une préparation adéquate des sujets. L'ordre du jour du Conseil d'administration (CA) et des comités est élaboré en fonction des sujets et documents nécessitant une prise de décision du CA, conformément au cadre réglementaire et normatif en vigueur. Outre les sujets obligatoires, d'autres sujets ad hoc sont ajoutés à l'ordre du jour selon les besoins de gouvernance. Les documents sont généralement disponibles environ une semaine avant la réunion, conformément aux meilleures pratiques. Les activités du CA et de ses comités sont réévaluées annuellement. De plus, une évaluation du PDG est faite annuellement, alors que le CA et ses membres ont une évaluation biennale. Finalement, les lignes de communication entre le CA et la direction sont claires et respectées, le principal canal étant entre le PDG et le PCA.

4.1.4 La reddition de comptes

La SQI est une société dotée d'un CA et le SCT lui émet « des directives à l'égard des orientations et des objectifs généraux que la Société doit poursuivre »²⁴. La reddition de comptes de la direction au CA suit les pratiques normalement attendues pour une société, même si, selon les intervenants rencontrés, la quantité de sujets qui doit être abordée limite parfois le temps consacré à certains enjeux stratégiques. En plus des tableaux de bord et rapport au CA et des autres outils de reddition de comptes décrits à travers ce document, des suivis réguliers auprès du cabinet du ministre sont réalisés et de l'information sur les projets est transmise régulièrement au SCT, tel que pour le tableau de bord des projets d'infrastructure²⁵ et sous la forme de rapports sommaires de l'état d'avancement des projets majeurs assujettis en réalisation.

Un poste de ministre responsable des Infrastructures a nouvellement été établi par le dernier gouvernement en place. On note que l'Ontario et l'Alberta ont un ministère des Infrastructures

²⁴ Article 52, LIP

²⁵ <https://www.tresor.gouv.qc.ca/infrastructures-publiques/tableau-de-bord>

qui a la responsabilité des infrastructures immobilières. La Colombie-Britannique a un ministère des Transports et des Infrastructures, mais Infrastructure BC relève du ministère des Finances.

Au vu des observations faites et de l'analyse de leurs obligations et responsabilités, le CA et ses comités s'acquittent bien de l'ensemble de celles-ci. Le fonctionnement du CA et sa reddition de compte sont conformes aux attentes d'une société de son envergure.

Afin que la gouvernance de la SQI continue d'être robuste et s'adapte aux changements de son environnement d'affaires, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 2 : de maintenir les bonnes pratiques en place et d'adapter la gouvernance en fonction de l'évolution des besoins et de la stratégie de la SQI et du gouvernement.

4.2 Mission de la Société et priorités gouvernementales

Objectif 2 : Analyser l'organisation de la Société afin de déterminer si elle respecte les dispositions de sa Loi constitutive et si sa mission est toujours en adéquation avec les priorités du gouvernement.

La mission de la SQI est définie à l'article 25 de la LIP avec le libellé suivant :

« La Société a pour mission, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. »

4.2.1 L'énoncé de mission et les priorités gouvernementales

La mission de la SQI est d'agir en tant qu'expert en gestion de projets d'infrastructures publiques et en gestion du parc immobilier pour le gouvernement. L'énoncé tel qu'écrit à l'article 25 de la LIP semble en cohérence avec les priorités gouvernementales puisqu'il stipule que la SQI doit répondre aux besoins des différents organismes publics et ce, à la fois dans la gestion de leurs projets d'infrastructures publiques ainsi que dans le développement, le maintien et la gestion d'un parc immobilier mis à leur disposition.

En lien avec cette mission, les priorités du gouvernement en matière d'infrastructure sont présentées annuellement dans le PQI. Le plan 2024-2034 détaille 153 milliards d'investissements en infrastructures de toutes sortes. Cette somme représente une augmentation de plus de 50 % par rapport aux 100,4 G\$ du PQI 2018-2028. En termes d'infrastructure immobilière, la santé et les services sociaux (15,6 %²⁶), l'éducation (14,8 %) et l'enseignement supérieur (5,6 %) sont toujours des secteurs importants. La construction, l'agrandissement et le réaménagement d'hôpitaux et la construction de MDAA²⁷ (incluant la

²⁶ Sans compter les montants réservés à l'enveloppe centrale (14,1 G \$ ou 9,4 % du PQI) qui sont partagés entre les secteurs d'activités

²⁷ Maisons des aînées et alternatives

conversion de CHSLD vétustes) sont au cœur des priorités pour la santé et les services sociaux. L'ajout, la mise aux normes et l'agrandissement d'installations sont les priorités en éducation, alors que l'agrandissement et la réfection des cégeps et des universités ainsi que le logement étudiant le sont en enseignement supérieur. Le réseau routier (22,6 % des fonds) et le transport collectif (9,0 %) sont les deux grands secteurs d'investissement en infrastructure où la SQI peut intervenir en association avec le MTMD. Le portefeuille de projets de la SQI (voir section 2.3) s'aligne évidemment grandement avec la ventilation des investissements au PQI si l'on tient compte des autres responsables d'infrastructures, notamment le MTMD.

Le PQI détaille également les objectifs du gouvernement pour le maintien d'actifs. Les investissements en maintien du parc atteignent un niveau record de 87,6 G\$ au PQI 2024-2034. Ces sommes démontrent bien l'intention du gouvernement d'améliorer l'état du parc immobilier, bien qu'il soit difficile de dégager les fonds nécessaires pour le maintien d'actifs. Ce défi demeure majeur, comme le démontre l'évolution de l'indice d'état des immeubles présentée à la section 4.4.2. En tant que gestionnaire d'une partie notable du parc immobilier du gouvernement, la SQI a un rôle important à jouer en ce sens.

Les stratégies d'investissement pour la gestion du parc immobilier de la SQI reflètent l'évolution des besoins des MO, qu'ils soient en propriété ou en location. Elles visent à diminuer les coûts sur le long terme, notamment en ciblant les opportunités de ne pas renouveler certains baux (soit plusieurs millions d'économies récurrentes), et, par ailleurs, à répondre aux autres priorités gouvernementales telles que la lutte aux changements climatiques²⁸.

Par ailleurs, le gouvernement a élaboré un plan d'action²⁹ pour soutenir et développer le secteur de la construction, dont le quatrième axe³⁰ est relatif à l'augmentation de la productivité de l'industrie. Une feuille de route « annoncée le 20 août 2021, établit la cadence d'implantation jusqu'en mars 2026 de la modélisation des données des infrastructures, aussi appelée BIM,³¹ pour les donneurs d'ouvrage publics³² » dont la SQI. Le déploiement de cette feuille de route est d'ailleurs sous la responsabilité de la SQI et du MTMD. Entre 2021 et mars 2023, la SQI a notamment publié son Guide des services BIM (novembre 2022) pour préciser la portée des services professionnels BIM attendus dans le cadre des projets et démarré 5 groupes de travail de l'industrie dont les premiers livrables serviront de référence à l'industrie. Au 31 mars 2023, 84 projets de 5 millions ou plus en cours étaient conçus ou réalisés selon l'approche BIM.

En mai 2024, le gouvernement a lancé sa nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques intitulée « Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût ». Cette nouvelle stratégie comporte 4 axes : 1) une planification optimisée, 2) un environnement d'affaires plus compétitif, 3) un État plus agile et 4) un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc. Le projet de loi 62 modifiant la LIP et la LCOP vient en appui au déploiement de la stratégie et touche directement le cadre normatif

²⁸ La SQI s'est dotée de cibles annuelles de réduction des émissions de GES de manière à atteindre progressivement, en 2030, 50 % de réduction par rapport à l'année de référence 2012-2013

²⁹ Plan d'action pour la construction ou PAC [\[lien\]](#)

³⁰ Les trois autres axes ne concernent pas directement la SQI

³¹ Building Information Modeling ou Modélisation des données d'infrastructures

³² SQI, PQI 2023-2033

de la SQI. Plusieurs des orientations de la nouvelle stratégie et du projet de loi vont dans le même sens que les éléments mis de l'avant dans la présente revue de mandat, par exemple en lien avec un meilleur accès aux modes de réalisation collaboratifs, la gestion des projets par portefeuille et par programme ou encore l'utilisation de la modélisation des données du bâtiment (BIM).

Le ministre responsable des infrastructures résume ainsi les ambitions du gouvernement en matière d'infrastructure : « Nous avons comme objectif de livrer des projets de qualité au meilleur coût et plus rapidement. Il en va de l'équité intergénérationnelle de léguer à ceux qui nous suivront un parc d'infrastructures en bon état.³³ ».

En somme, le gouvernement démontre, par ses investissements, qu'il priorise les infrastructures pour soutenir ses interventions et que la SQI, par sa mission et son rôle d'expert, est dans une position centrale. En fait, la SQI est impliquée de façon directe (en gestion) ou indirecte (en association) dans environ le tiers des investissements en infrastructures publiques du gouvernement³⁴. Les priorités du gouvernement et la mission sont en concordance à première vue.

4.2.2 Le modèle d'affaires et le périmètre d'actions

Pour accomplir sa mission, la SQI doit effectuer un large éventail d'activités. La LIP décrit, dans les articles 26 à 29 les activités permises sous-jacentes à la mission. Notons que les articles 26.6 et 29.9 prévoient même que la SQI pourra « exercer toute autre activité déterminée par le Conseil du Trésor ». Ainsi, pour accomplir sa mission de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique, la Société est appelée à (article 26, LIP) :

- « Développer et mettre à la disposition des organismes publics des services d'expertise en gestion de projets ;
- Fournir des conseils ou des services de nature stratégique, financière, contractuelle ou autre ;
- Participer à la production des documents requis au soutien de l'obtention par l'organisme public des autorisations déterminées par le Conseil du trésor ;
- Participer au suivi d'un projet au regard des actions prévues aux documents produits et particulièrement à l'égard du contrôle des échéanciers et du budget prévu, de même qu'au contenu du projet ;
- Collaborer à la clôture de chaque projet afin d'évaluer la réalisation de celui-ci au regard des actions prévues aux documents produits ;
- Exercer toute autre activité déterminée par le Conseil du Trésor. »

Aux fins du développement, du maintien et de la gestion du parc immobilier des organismes publics, la Société peut (article 27 ; sous réserve de l'article 28 de sa loi constitutive, à l'égard des intervenants du secteur de la santé et des services sociaux) :

- « Acquérir de gré à gré tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel;
- Construire, louer, entretenir et conserver tout immeuble;
- Vendre, aliéner ou donner en garantie les biens meubles ou immeubles, de même que les droits dont elle dispose;

³³ SQI, PQI 2023-2033

³⁴ ~50 G\$ des ~150 G\$ du PQI

- Pourvoir à l'aménagement et à l'ameublement des immeubles et, à cette fin, acquérir, louer, entretenir et conserver tout bien meuble. »

Enfin, dans le cadre de sa mission, la SQI est également appelée à (article 29) :

- « Conseiller le gouvernement sur toute question relative aux projets d'infrastructure publique;
- Réaliser, sur la base d'une entente conclue avec un organisme public, des travaux de maintien d'actifs consistant à assurer la sécurité des personnes et des biens, à contrer la vétusté d'un immeuble et à assurer sa conservation;
- Dispenser les services requis pour permettre aux organismes publics d'acquérir ou de disposer d'un immeuble visé à l'article 41 de sa loi constitutive;
- Valoriser l'expertise immobilière dans un cadre de partenariats avec le secteur privé;
- Mettre à la disposition des personnes intéressées un centre de documentation portant sur toute question afférente à la gestion d'un projet d'infrastructure publique ; à cette fin, la Société recueille et analyse des informations sur les expériences similaires conduites au Canada et à l'étranger
- Exercer toute autre fonction que lui confie le gouvernement. »

Comme mentionné précédemment, la SQI est une société d'État qui soutient le gouvernement dans la gestion de projets d'infrastructures publiques et du parc immobilier. Le financement de la Société et du PQI est approuvé par le Conseil des ministres avant son dépôt à l'Assemblée nationale. Des provinces telles que l'Ontario et la Colombie-Britannique ont également adopté des modèles d'affaires similaires, bien qu'elles aient fait des choix différents quant à la portée de la mission et au périmètre d'actions. L'annexe 6.1 présente quelques grandes lignes de leurs modèles d'affaires et périmètre d'actions choisis.

Plus de 10 ans après sa création, le gouvernement du Québec et la SQI ont bâti une certaine appréciation du périmètre d'actions que la Société est appelée à faire pour accomplir sa mission. Ainsi, pour mieux servir les clients et s'assurer de ne pas perdre d'opportunités, une revue du périmètre d'actions et de l'offre de service pourrait amener plus d'agilité dans l'exécution de la mission de la SQI. La comparaison avec l'Ontario et la Colombie-Britannique ainsi que les entretiens avec les intervenants internes et externes, ainsi que les clients ont permis d'identifier quelques exemples, dont trois sont détaillés ci-dessous.

Support à d'autres missions de l'État et d'autres entités publiques

L'Ontario semble avoir privilégié un champ d'action plus large que celui observé à la SQI. Les activités d'Infrastructure Ontario (IO) incluent par exemple le financement³⁵ de projets d'autres entités publiques et une participation dans le logement social, ce qui ajoute une dimension de développement économique et communautaire à ses activités. De son côté, Infrastructure BC se concentre uniquement sur les projets d'infrastructure³⁶ de la province sans la dimension gestion immobilière, mais son portefeuille de clients est plus large que la SQI en incluant notamment les municipalités et le gouvernement fédéral (lorsque possible).

IO peut également proposer des solutions commerciales novatrices et des modèles de financement pour répondre aux besoins en infrastructures de la province, en travaillant en

³⁵ Près de 18 milliards de dollars d'investissements dans les infrastructures locales à travers l'Ontario pour des centaines de clients. Le programme de prêts a été utilisé entre autres pour revitaliser les routes et les ponts, construire de nouveaux centres de loisirs et des logements abordables, et acheter du matériel comme des camions de pompiers et des lampadaires écoénergétiques comme mentionné sur leur site web

³⁶ Le seuil de projets majeurs est également défini à 50 millions \$ et plus

partenariat avec le secteur privé. De son côté, le périmètre d'actions de la SQI empêche sa participation dans les projets multifonctionnels (commercial, résidentiel, etc.), qui sont souvent détournés vers d'autres organisations. Cette limite restreint son positionnement en tant qu'expert immobilier pour le gouvernement. Cette situation se caractérise, par exemple, dans le cas de la requalification d'une partie du site de l'hôpital Royal Victoria, sous responsabilité de la SQI, mais dont l'analyse de faisabilité a été confiée à CDPQ³⁷.

Dans la mesure où le gouvernement a exprimé son intention de renforcer le rôle et l'efficacité de la SQI, il pourrait être pertinent d'explorer dans le futur si son expertise peut bénéficier à d'autres objectifs du gouvernement, tels que le logement social, ou à d'autres acteurs publics ou privés au Québec. L'élargissement du périmètre d'actions de la SQI resterait en cohérence et renforcerait son rôle d'expert immobilier du gouvernement. L'élargissement de ce périmètre devra prendre en considération les objectifs du gouvernement et le bilan des activités réalisées par la SQI au cours de ses 10 ans d'existence.

Liste des MO devant faire affaire avec la SQI

Présentement, la SQI sert les besoins immobiliers de la plupart des ministères³⁸ et organismes du gouvernement, mais il y a plusieurs exceptions, par exemple les points de service et le siège social de la SAAQ, certains centres de services et le siège social de la CNESST, ainsi que certains besoins du MAPAQ. Le gouvernement bénéficie généralement d'une économie d'échelle et de la mutualisation des fonctions en regroupant autant que possible les clients sous un même toit. De plus, la SQI a l'habitude de répondre à une clientèle variée aux besoins parfois spécifiques, par exemple les établissements de détention, les postes de la Sureté du Québec ou les palais de justice. Une revue des inclusions et exceptions pourrait être réalisée périodiquement par le gouvernement pour valider qu'elles se justifient toujours. Le projet de loi 62 propose d'ailleurs, sous certaines conditions, de faciliter l'accès à l'offre de service de la SQI pour certains tiers (OBNL, CPE, etc.), à l'Assemblée nationale et aux personnes nommées par celle-ci (DGEQ, VGQ, commissaires, etc.)

De plus, le gouvernement n'a pas confirmé le rôle central de la SQI dans la réalisation de transactions immobilières. Par exemple, la SQI ne peut effectuer le transfert de propriété entre deux organismes publics. À l'occasion d'une prochaine réforme de la loi constitutive, le gouvernement pourrait saisir l'opportunité de réviser certains champs d'activité de la Société. Celui-ci pourrait donc ajuster la liste d'activités permises selon les articles 26 à 29 de la LIP, tout en gardant la notion de « toute autre activité déterminée par le Conseil du Trésor ».

Afin de maximiser l'impact des avantages compétitifs de la SQI au sein et en lien avec le secteur public, de mieux refléter les activités exercées de manière courante ou occasionnelle et d'introduire plus de souplesse et d'agilité dans l'offre de service de la SQI, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 3 : de réviser régulièrement la liste des activités permises à la SQI en lien avec son rôle d'expert immobilier en s'inspirant d'autres provinces, la liste des MO devant faire affaire avec la SQI et d'évaluer périodiquement l'intérêt d'étendre les services de la SQI à d'autres entités publiques. Parmi les changements évoqués, évaluer la

³⁷ Ministère des Finances du Québec (2023). [Communiqué de presse](#).

³⁸ Les besoins immobiliers (autre certains espaces de bureaux) des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur reste sous la responsabilité de leur ministère respectif

pertinence de permettre la mise en œuvre de solutions commerciales et de financements novatrices pourrait être envisagé.

Partage des expertises de la SQI

En vertu de ses activités, la SQI peut agir comme expert gouvernemental dans divers domaines comme l'architecture, l'ingénierie, le développement durable, la gestion de projets, l'estimation, les modes de réalisation, les pratiques intégrées BIM-PCI (modélisation des données des infrastructures-pratiques de conception intégrées), la gestion contractuelle et les transactions immobilières. La Société a d'ailleurs remporté deux prix à la CanBIM Innovation Spotlight Award en 2020³⁹ en reconnaissance de son leadership en ce domaine. Par sa mission d'expert en infrastructure immobilière, la SQI devrait également être positionnée comme expert-conseil pour le gouvernement dans l'utilisation de la préfabrication pour les infrastructures publiques, une des mesures de la nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques. Selon l'article 29.5 de la LIP, la SQI doit mettre un centre de documentation à disposition pour les personnes intéressées, mais les attentes du gouvernement semblent cependant être plus élevées. Pour véritablement se positionner en expert immobilier sur des sujets comme les pratiques BIM-PCI ou la préfabrication, la Société doit interagir activement avec les acteurs du marché en prenant parfois un rôle de type consultant. Un simple dépôt de document limite la portée de l'impact du rôle d'expert.

L'éventuelle création d'une agence sous le MTMD, qui aura pour mandat d'accélérer les projets de transport collectif au Québec, pourrait sembler une duplication d'expertise en gestion de projet d'infrastructure au gouvernement. La SQI et cette nouvelle agence auraient cependant chacune une spécialisation sectorielle. La SQI aura toujours une meilleure compréhension de la gestion de projets d'infrastructures « verticales » (immobilier de bureau ou espaces spécialisés), tandis que l'agence de transport aura cette expertise sur les infrastructures « horizontales » (transport en commun, réseau routier, etc.).

Il demeure cependant que plusieurs compétences fonctionnelles transférables en gestion de projets d'un secteur à l'autre pourraient être développées dans chaque entité. Ces compétences incluent, par exemple, l'expertise sur les modes de réalisation innovants ou encore en gestion des risques. Il sera donc important pour le gouvernement de mettre en place des mécanismes facilitant l'accès à l'expertise et la collaboration pour tirer le meilleur des deux entités lorsque cela sera jugé nécessaire. Au final, le rôle d'expert de la SQI continuerait d'être fondamental.

Afin d'assurer que le gouvernement puisse accéder aux meilleures pratiques en matière de gestion de projets d'infrastructure et dans le secteur de la construction et de l'immobilier, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 4 : de poursuivre le renforcement de l'expertise au sein de la SQI afin de constituer un centre d'expertise qui offre des solutions novatrices et un accompagnement aux ministères, organismes et acteurs du secteur de la construction et de l'immobilier au sens large, de même que de maintenir des mécanismes de collaboration pour assurer le partage d'expertise en gestion des projets d'infrastructure lorsque jugé opportun par le gouvernement.

4.2.3 La vision immobilière

³⁹ Meilleur en innovation (Best in innovation Awards) et Prix de la livraison de projet, de la gestion des actifs et du cycle de vie (Project delivery, Asset Management & Lifecycle Awards)

En plus des orientations émanant du PQI, le gouvernement s'est doté, il y a plus de six ans d'une première Vision Immobilière⁴⁰ pour définir le rôle et guider l'exécution de la mission de la SQI. Le document couvre l'ensemble des aspirations du gouvernement et de la SQI en matière de gestion de projets et du parc immobilier. La définition de cette vision immobilière se veut complémentaire aux exercices réguliers de planification stratégique. À l'instar de la vision d'une organisation, celle-ci représente les aspirations à long terme en infrastructures immobilières. Cependant, puisque celle-ci est positionnée à l'échelle du gouvernement, elle ne dispose pas de son plan spécifique pour sa mise en œuvre, bien qu'elle ait influencé la vision de la SQI et son plan stratégique 2018-2023.

Or, si cette vision définie en 2018 demeure pertinente à long terme sur plusieurs aspects, il demeure nécessaire de la réviser périodiquement, particulièrement lorsque des événements perturbateurs remettent en question ses orientations de long terme. À cet égard, outre l'arrivée à échéance de la plupart de ses cibles mesurables en 2023⁴¹, certains événements récents suggèrent qu'une mise à jour de la vision immobilière serait souhaitable. D'une part, la pandémie de COVID-19 a profondément transformé les méthodes de travail (notamment le télétravail) et la manière de concevoir les espaces de bureau. D'autre part, un nouveau cycle de planification stratégique couvrant les années 2023-2027 est en cours. Il serait pertinent, au minimum, de reconfirmer cette vision à chaque nouveau cycle.

Dans le cas présent, la vision immobilière a l'avantage de définir des cibles de performance à haut niveau en lien avec d'autres objectifs du gouvernement qui ne sont pas toujours intimement liés à la mission première de la SQI. Ainsi, la lutte contre les changements climatiques, les bonnes pratiques ESG (environnementales, sociales et de gouvernance), le souci d'avoir des espaces adaptés contribuant à l'efficacité et l'attractivité de la fonction publique, la préservation du patrimoine québécois et, plus largement l'exemplarité de l'État peuvent se retrouver dans la vision immobilière du gouvernement.

L'actualisation et l'arrimage d'une vision gouvernementale pour l'immobilier de l'État avec la planification stratégique seraient souhaitables dans le futur, d'autant plus que cette vision peut contribuer à mieux affirmer le positionnement de la SQI. L'actualisation sera également bénéfique pour refléter les changements post-pandémie, notamment en ce qui a trait aux besoins d'espaces requis par les nouveaux modes de travail.

Afin d'assurer un alignement entre les actions de la SQI et tous les objectifs du gouvernement, de refléter les changements post-pandémie, et de mieux affirmer le positionnement de la Société, il serait pertinent :

Piste de réflexion 5 : d'actualiser la vision immobilière de l'État dans la forme jugée appropriée par le gouvernement et d'assurer un arrimage entre cette vision et les exercices de planification stratégique dans le futur.

La nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques publiée conjointement avec le dépôt du projet de loi 62 en mai 2024 s'attarde beaucoup plus au contexte d'intervention pour améliorer la performance de la SQI et moins sur l'intention du gouvernement pour son parc

⁴⁰ Gouvernement du Québec, La Vision Immobilière du gouvernement du Québec, [\[Lien\]](#)

⁴¹ Le détail des cibles et des réalisations est disponible dans le rapport annuel 2022-2023 aux pages 56 à 59. [\[lien\]](#)

immobilier. Elle représente néanmoins une forme de mise à jour partielle de la vision immobilière du gouvernement.

4.3 Organisation et gestion de la Société

Objectif 3 : Analyser la gestion de la Société dans le but d'apprécier les méthodes, processus et outils mis en place par ses dirigeants pour répondre aux besoins à travers sa mission et les priorités gouvernementales.

L'analyse de la gestion et de l'organisation couvre les aspects suivants :

- La gestion des opérations
 - La gestion de projets d'infrastructure
 - La gestion du parc immobilier
- La gestion de ressources matérielles, humaines, financières et informationnelles
- La planification stratégique
- La gestion des risques d'entreprise

L'analyse de cette sous-section repose principalement sur l'application de la grille de maturité des fonctions de gestion, la revue du plan stratégique précédent et en cours et des plans d'action qui en découlent, la documentation interne de la SQI de même que sur des entretiens avec la haute direction de la SQI et les responsables directs des diverses fonctions de gestion analysées.

4.3.1 Le survol de la structure organisationnelle

La structure organisationnelle offre un premier aperçu de la manière dont la SQI est organisée pour répondre à ses objectifs et aux priorités gouvernementales.

Comme pour toute organisation semblable, le CA assume la responsabilité de définir les grandes orientations stratégiques de la SQI. Le PDG, qui est également membre du CA, assure le leadership et la coordination de l'ensemble de la Société, travaillant en étroite collaboration avec les différentes directions et parties prenantes pour garantir la réalisation des objectifs stratégiques de la SQI.

L'organigramme de la SQI révèle une structure organisée selon les fonctions, soit mission et support, et selon les régions où se situent les services offerts à la clientèle, soit Est et Ouest du Québec pour les projets majeurs, et par directions immobilières régionales pour l'exploitation des immeubles.

Ainsi, deux vice-présidences dédiées à la gestion des projets majeurs (sous gestion et en association) se répartissent les chantiers entre l'est et l'ouest du territoire mais également certains programmes de projets sans considération de régions. Elles comprennent également des directions de bureau de projet pour certains projets de très grande envergure. La vice-présidence à l'exploitation (VPE) prend en charge la gestion du parc immobilier, de l'entretien jusqu'au maintien d'actif, à l'aide d'une quinzaine de directions immobilières régionales qui couvrent un parc composé d'immeubles de différentes vocations sur un secteur déterminé.

Certaines d'entre elles disposent d'équipes d'ouvriers spécialisés. Au sein de la vice-présidence principale à l'administration et à la gouvernance du parc immobilier, qui chapeaute également la VPE, la couverture des services de mission se complète avec une direction générale de la gouvernance du parc immobilier, qui, en synergie avec la direction responsable des aménagements, s'assure d'une gestion optimale des espaces et des investissements.

Ces services de mission sont soutenus par la Vice-présidence à l'expertise et au soutien des projets qui offre de nombreux services sur toute la chaîne de valeur de la réalisation de projets (tels que dossiers d'affaires et estimation) et de l'exploitation, tout en contribuant à l'introduction des meilleures pratiques reconnues et innovantes en gestion de projets et immobilière, ainsi qu'au respect des engagements en matière de développement durable.

Le support à la mission est complété par les directions générales responsables des ressources humaines, informationnelles et financières, également au sein de la vice-présidence principale. Enfin, à mi-chemin entre le support et la gouvernance, la vice-présidence aux affaires corporatives, contractuelles et transactionnelles est responsable d'assurer l'atteinte des dimensions juridiques, réglementaires et contractuelles des projets et enjeux de la Société, de la préparation des séances du CA, ainsi que de l'évaluation et des transactions immobilières.

Finalement, la gestion des communications, le suivi de la gestion axée sur les résultats et l'amélioration continue de la performance se situent au bureau de la PDG.

4.3.2 La gestion des projets d'infrastructure

Cinq éléments seront principalement abordés dans cette sous-section :

- (i) La maturité des pratiques de gestion de projets
- (ii) La gestion du portefeuille de projet
- (iii) La gestion par programme
- (iv) Les modes de réalisation

(i) La maturité des pratiques de gestion de projets

La SQI collabore avec le Laboratoire de transfert des pratiques innovantes en contexte de projet (PICoP) de la chaire en Gestion de Projet de l'École des Sciences de Gestion (ESG) de l'UQÀM pour effectuer un diagnostic du niveau de maturité de ses pratiques en gestion de projets. Un premier diagnostic a été réalisé en 2019 et une deuxième évaluation est présentement en cours⁴². L'évaluation se base sur le cadre de gestion organisationnelle de projet (OPM⁴³) (voir annexe 6.2 pour la grille de maturité). Ce cadre sert de point de référence pour l'évaluation de tous les projets immobiliers (majeur, exploitation, aménagement) menés au sein de l'organisation. La gestion organisationnelle de projet englobe les méthodes de gestion qui facilitent la coordination et l'intégration des activités essentiellement liées à la réalisation des projets, afin qu'ils soient en adéquation avec la stratégie de l'organisation et qu'ils favorisent la création de valeur pour tous les intervenants. Les observations de cette

⁴² Rapport final d'évaluation prévu en juin 2024

⁴³ Organizational project management

sous-section reposent principalement sur les constats⁴⁴ de l'équipe du PICoP, complétés par des conversations avec les parties prenantes.

Le PICoP évalue le niveau de maturité des pratiques de gestion de projets de la SQI à 2 sur 5 sur l'échelle de l'OPM. Le niveau cible pour la SQI est de 3, ce qui amènerait à l'organisation le niveau de standardisation des processus et des méthodes de travail mieux adapté à son envergure et ses mandats. Atteindre le niveau de maturité 3 renforcerait également le positionnement de centre d'expertise en gestion de projet pour la SQI. Considérant la diversité des types de projets évalués, le niveau 2 fait notamment référence à des processus et des pratiques qui ne sont pas appliqués de manière uniforme et des départements fonctionnels (ex. Finances, TI) insuffisamment alignés avec ceux des projets. Un niveau de maturité de 3 viserait principalement des processus OPM plus standardisés et des équipes de projet qui mettent en œuvre des processus OPM établis de manière organisationnelle.

Parmi les points positifs observés, notons la culture de fierté du travail réalisé par la SQI, le niveau de satisfaction exprimé par les clients, l'adaptabilité et le leadership pour répondre aux demandes de réalisation de projets malgré les contraintes (ressources limitées, temps, etc.), un plan d'intégration pour encadrer l'arrivée de nouvelles ressources, l'importance de l'acceptabilité sociale et l'introduction de pratiques innovantes⁴⁵.

Pour atteindre le niveau de maturité 3, des changements à la structure organisationnelle et une meilleure intégration des processus entre les départements fonctionnels et l'unité de gestion de projets seront nécessaires selon le PICoP. D'autres améliorations de processus seront évidemment nécessaires pour passer au niveau 3, dont le renforcement de la gestion par portefeuille et la gestion par programme discutés ci-après à haut niveau. L'exercice de diagnostic complet et les constats définitifs seront finalisés sous peu par le PICoP. La SQI pourra ainsi développer un plan d'action pour améliorer la maturité de ses pratiques de gestion de projets.

Afin d'atteindre le niveau de maturité 3 sur l'échelle OPM pour améliorer la performance et la prévisibilité de sa gestion de projets d'infrastructure, de même que renforcer son positionnement en tant que centre d'expertise en gestion de projet, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 6 : de développer et de mettre en œuvre un plan d'action qui permettra d'atteindre le niveau de maturité cible une fois l'exercice de diagnostic de maturité en gestion de projets terminé.

(ii) La gestion du portefeuille de projets

La SQI a pour mission de mener à bien des projets d'infrastructure selon la directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique⁴⁶ définie par le gouvernement. Cette directive s'applique aux projets routiers dont le coût est évalué à plus de 100 M\$ et aux autres

⁴⁴ En date de janvier 2024

⁴⁵ BIM, PCI et IPD, émergence de pratique de gestion de programme de projet favorisant l'optimisation contractuelle, bureaux de projets pour les projets majeurs, etc.

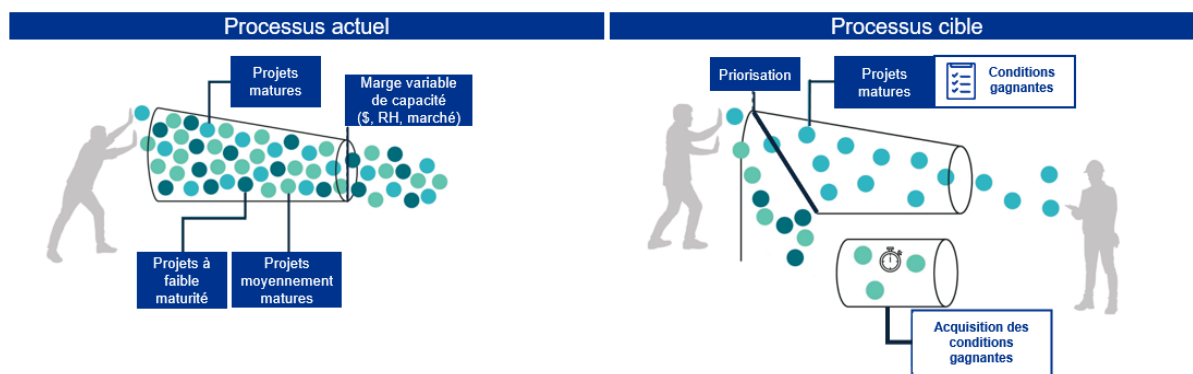
⁴⁶ SCT, Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, [Lien](#)

projets d'infrastructures dont le coût est évalué à plus de 50 millions⁴⁷. La SQI s'occupe également d'autres projets d'envergure variable en lien avec sa mission, par exemple les projets de construction, de maintien ou d'aménagement d'actif immobilier.

Or, depuis quelques années, le volume de projets a considérablement augmenté (voir le contexte des opérations de la SQI, section 2.3). Par conséquent, les ressources nécessaires à l'exécution de ces projets ont également dû être augmentées. Dans ce contexte de forte croissance, il est essentiel que la SQI ait une bonne visibilité des besoins futurs de ses clients afin de prévoir et d'optimiser sa capacité de livraison, et de bonifier la gestion de son portefeuille de projets par clientèle. Le Plan québécois des infrastructures (PQI), qui donne un horizon d'investissement de 10 ans et qui est mis à jour annuellement, fait un bon travail en ce sens. Cependant, les parties prenantes et les documents consultés pour cette revue indiquent qu'il reste des améliorations à apporter dans l'ordonnancement des projets dans le portefeuille. Pour référence, la priorisation des projets en Ontario est réalisée à travers un plan directeur établi sur trois ans et renouvelé annuellement. Ce document permet principalement de définir les objectifs en se basant sur la vision, la mission et les valeurs de l'IO, lesquelles guident les décisions prises, les investissements réalisés et les ressources allouées chaque année. Une meilleure prévisibilité et priorisation des projets à la source permettent une gestion plus efficace du portefeuille de projets et la possibilité de construire des programmes de projets, comme discuté ci-après.

Les projets inscrits au PQI et attribués à la SQI doivent être réalisés par celle-ci. Certains projets semblent toutefois mal définis au moment de leur inscription, de sorte qu'ils présentent divers enjeux tout au long de leur cycle de développement. Ces enjeux peuvent se manifester notamment sous la forme de besoins du client ou de budget de projet mal définis⁴⁸. Évidemment, le risque du projet augmente lorsque ce genre de lacunes s'accumulent. La SQI se doit de collaborer avec ses clients et le SCT pour mieux ordonnancer les projets et obtenir une gestion plus efficace de son portefeuille. Ainsi, les projets pour lesquels les conditions gagnantes en termes de maturité sont réunies peuvent être priorisés pour leur développement. Pour les autres projets, l'effort doit être concentré sur l'acquisition de ces conditions gagnantes, notamment la définition claire des besoins du client et du budget, avant de faire progresser le projet. Cela permet d'éviter de nombreux problèmes au cours du cycle de développement du projet et réduit les risques de dépassement de coût et d'échéancier.

Figure 6 : Processus de gestion efficace du portefeuille de projets



Source : SQI

⁴⁷ Voir Gazette Officiel du Québec du 26 février 2014, [Lien](#)

⁴⁸ Le VGQ (2021) parle entre autres des appels d'offres lancés avant que le budget ait été mis à jour.

Outre l'optimisation de l'ordonnancement des projets avec les parties prenantes, d'autres aspects de la gestion par portefeuille de projet présentent des bénéfices. Parmi ces aspects, notons une réduction des délais administratifs liés aux demandes d'autorisation (en regroupant plusieurs projets dans une même demande), la mutualisation des budgets de projet et réserves de risque, faciliter la standardisation et l'optimisation des approvisionnements, ou encore l'accès plus fréquent au concept de gestion par programme. Actuellement, seulement certains de ces éléments sont possibles (et ont pu être testés avec succès) et ne sont accessibles que sous forme d'exceptions (selon un système de préautorisation peu agiles prévu à l'article 32 de la Directive sur les projets majeurs). Le projet de loi 62 inclut des mesures qui pourraient mener à certains assouplissements. La gestion par portefeuille de projets est une pratique répandue dans l'industrie et fait partie des outils pour une gestion efficiente largement documentée par des organismes de référence comme le PMI⁴⁹.

Afin d'optimiser l'ordonnancement des projets relevant de sa responsabilité tout en bénéficiant des autres avantages de la gestion par portefeuille, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 7 : que la SQI poursuive et raffine le déploiement d'une stratégie de gestion efficiente par portefeuille de projets dans un cadre réglementaire facilitant (ex. Plan de projet directeur sur trois ans) et maintienne un dialogue transparent avec ses clients et le SCT sur les projets n'ayant pas les conditions nécessaires pour progresser dans le cycle de développement.

Cette priorisation des projets peut s'avérer difficile à obtenir, étant donné le peu de pouvoir décisionnel de la SQI quant à l'avancement des projets inscrits au PQI. La Société demeure responsable de la saine gestion de son portefeuille de projets et se doit de signaler ce qu'elle perçoit comme un risque d'exécution. Cela inclut l'identification des projets qui pourraient présenter des risques en termes de maturité, de ressources insuffisantes, de budget mal défini ou de résultats incertains. En signalant ces risques, la SQI contribue à une prise de décision éclairée et à une allocation efficace des ressources, ce qui permet de minimiser les impacts négatifs potentiels sur les projets et sur le gouvernement dans son ensemble.

(iii) La gestion de projets par programme

Un des avantages d'avoir un grand nombre de projets en infrastructure est la possibilité d'identifier des synergies d'exécution entre les projets pour en faire une gestion par programme. Un programme se réfère à une collection de projets, sous-programmes ou activités, qui sont gérés de manière coordonnée pour obtenir des bénéfices et un contrôle qui ne seraient pas possibles si ces éléments étaient gérés individuellement⁵⁰. La SQI a déjà expérimenté la gestion de projets par programme, mais son utilisation reste encore peu fréquente.

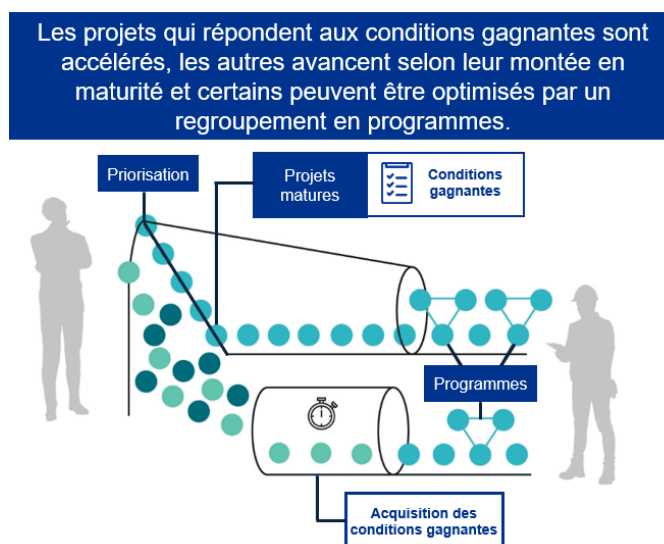
La gestion par programme offre généralement plusieurs avantages. Parmi les avantages liés à la simplification des démarches de gestion, on compte entre autres une coordination et un alignement simplifiés pour les projets du programme, la gestion d'enveloppe globale pour les modifications et les risques, de même que la réduction du nombre d'appels d'offres et la

⁴⁹ Project Management Institute

⁵⁰ PMBOK

mutualisation de l'approvisionnement. La gestion par programme aide généralement à réduire les coûts et les échéanciers des projets. Cette pratique fait partie intégrante d'une saine gestion du portefeuille de projets largement utilisée dans l'industrie et mise de l'avant par le PMI notamment. Toutefois, elle nécessite une bonne visibilité sur les besoins en infrastructure à long terme et un alignement accru à l'étape de la planification. Or, lorsque les projets entrent dans le portefeuille de la SQI, il est parfois trop tard pour les associer à un programme lorsque ça n'a pas été prévu en amont.

Figure 7 : Processus de gestion de projets par programme



Source : SQI

Afin d'optimiser l'exécution de projets d'infrastructures ayant des caractéristiques similaires, de réduire leurs coûts et leurs délais de construction, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 8 : d'envisager l'utilisation accrue de la gestion de projets par programme en évaluant en amont le potentiel de synergies entre les projets.

Par ailleurs, la structure organisationnelle de l'équipe de gestion de projets par régions (Est et Ouest) ne semble pas toujours optimale pour faciliter la gestion du portefeuille de projet et la gestion par programme. Par exemple, une structure alignée par compte client ou par type de vocation semble plus appropriée et offre une interface souvent plus efficace avec les clients.

Afin d'optimiser la gestion du portefeuille de projets et advenant une utilisation accrue de la gestion de projets par programme, il apparaît pertinent:

Piste de réflexion 9 : d'envisager une nouvelle répartition du portefeuille de gestion de projets selon ce que la SQI juge le mieux adapté à ses besoins.

(iv) Les modes de réalisation des projets

Les modes de réalisation des projets ont des effets significatifs sur le modèle d'affaires de la SQI et sur sa performance globale. Lors de projets en 2019 concernant la construction de

12 écoles secondaires similaires, la performance des modes dits traditionnels a été comparée à celle des modes dits alternatifs. Les quatre écoles réalisées selon un mode alternatif (dans ce cas, le modèle de « conception-construction-financement ») ont permis de réduire la durée de réalisation de 24,6 % et les coûts de 18,2 %⁵¹.

Depuis plusieurs années, la diversification des modes de réalisation est un objectif poursuivi par la SQI. Déjà en 2018, dans sa vision immobilière, la Société s'était engagée à « élargir le choix des modes de réalisation des projets en considérant des approches alternatives permettant de mieux tirer parti de leurs avantages ». Malgré les efforts, la vérificatrice générale a constaté, dans son rapport de 2021 que le défi perdurait. En réponse, la SQI s'est fixée comme objectif d'effectuer 35 % de ses projets en mode alternatif ou innovant d'ici mars 2025. Pour l'année 2022-2023, 19 %⁵² l'ont été.

Dans le cadre normatif de la SQI, certains types d'allocations de contrats ne sont pas permis⁵³, avec pour effet de restreindre l'accès à certains modes de réalisation, sauf avec l'accord du SCT. Plusieurs discussions ont eu lieu entre le SCT et la SQI afin d'évaluer si des changements au cadre normatif pouvaient accroître l'agilité et notamment l'accès à des modes de réalisation plus performants, tout en préservant l'intégrité de la gestion des deniers publics. Le niveau de confiance du SCT envers tous types d'allègements est bien évidemment lié à l'efficacité des mesures de contrôle, notamment celles qui préviennent la corruption et la collusion, lesquelles se doivent d'être très élevées avant de procéder à des changements. La SQI dispose d'un plan de gestion des risques de corruption et collusion (PGRCC) qui fait partie de ses pratiques de gestion de risques et qui est sujet à un audit interne tous les 3 ans selon une directive du SCT (voir section 4.3.7)

Les observations faites au cours de la présente revue de mandat confirment la nécessité d'améliorer et de diversifier les modes de réalisation de la SQI. Pour référence, Infrastructure Ontario a mis en place une méthodologie d'analyse des options d'approvisionnement (AOA)⁵⁴ qui passe en revue un large éventail de modes de réalisation pour faire un choix optimal. La liste des modes de réalisation possibles est régulièrement ajustée pour faire place aux nouveaux modes comme la réalisation de projet intégré (RPI) ou alliance. C'est d'autant plus important que l'attractivité des appels d'offres pour les grands projets d'infrastructure semble se détériorer depuis quelques années. Les moyens pour parvenir à une plus grande souplesse dans les modes de réalisation sont multiples et ne seront pas abordés en détail ici. Le gouvernement a d'ailleurs récemment publié sa nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques, dont l'une des mesures est justement de simplifier l'utilisation de modes de réalisation s'appuyant sur la collaboration.

Afin de permettre à la SQI de diversifier efficacement ses modes de réalisation de projets d'infrastructure, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 10 : de poursuivre les travaux en cours quant aux changements à apporter au cadre normatif pour simplifier l'accès au mode de réalisation optimal pour

⁵¹ Voir l'exemple des « Belles écoles » dans la Stratégie québécoise en infrastructures publiques p.32 [\[lien\]](#)

⁵² Incluant les modes de réalisation tels que GC – Gérant Constructeur ; CC – Conception-Construction ; CCF – Conception-Construction-Financement ; CCP – Conception-Construction-Progressif ; Clés en main

⁵³ Par exemple la conception et construction par étape (Progressive Design-Build) ou la réalisation en mode RPI (réalisation de projet intégrée)

⁵⁴ Le site web d'Infrastructure Ontario donne plus de détails sur la méthodologie [\[lien\]](#) et le mode de réalisation possibles [\[lien\]](#)

chaque projet, tout en gardant les contrôles et la transparence nécessaires en matière de gestion des deniers publics.

En diversifiant ses modes de réalisation, la SQI devra continuer à développer un meilleur processus de sélection pour les modes de réalisation, une observation également faite par le VGQ dans son rapport de 2021⁵⁵.

4.3.3 La gestion du parc immobilier

Trois éléments seront principalement abordés dans cette sous-section :

- (v) Le taux de propriété
- (vi) Le taux d'inoccupation et l'aménagement des espaces
- (vii) Le maintien d'actifs

(i) Le taux de propriété

La SQI gère une grande partie des besoins immobiliers du gouvernement québécois, excluant ceux des réseaux tels que ceux des ministères de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieure. Comme défini dans sa vision immobilière, le gouvernement vise à ce que :

- l'occupation de ces bâtiments soit planifiée à long terme;
- son parc immobilier soit géré dans un esprit d'économie et de durabilité;
- l'exploitation des immeubles participe à la lutte contre les changements climatiques et que;
- la qualité des espaces de travail contribue à la productivité et à l'attractivité de la fonction publique.

Comme beaucoup des activités du gouvernement sont pérennes, la SQI peut plus facilement intégrer une perspective long terme dans une gestion qui incorpore un esprit d'économie.

Dans ce contexte, la SQI se doit d'optimiser son ratio propriété/location en regard aux coûts respectifs des deux options. Comme détaillé à la section 4.4.2 de ce document, il apparaît que la SQI détient généralement un avantage de coûts lorsqu'elle est propriétaire du bâtiment. Il est donc logique qu'elle vise à augmenter le pourcentage de propriétés. Dans sa vision immobilière, la SQI visait un taux de propriétés de 35 % en 2023. Il était à 31,3 % au 31 mars 2023, en comparaison à 28 % au 31 décembre 2017.

Plusieurs analyses ont été faites sur le taux de propriétés idéal des espaces de bureaux d'une société comme la SQI⁵⁶. Ces taux varient considérablement d'une juridiction à l'autre, de la France à plus de 80 % à environ 5 % pour l'Australie. En Amérique du Nord, ces taux sont typiquement entre 30 % et 55 %. En dehors d'un objectif chiffré, la SQI mentionne qu'elle doit prendre des décisions cohérentes avec l'état du marché et l'évolution de ses besoins. L'analyse doit également inclure les bâtiments à vocation spécialisée dont une portion est en location.

⁵⁵ Selon le VG, « le processus de sélection du mode de réalisation utilisé par la SQI en était qu'à ses débuts et n'avait pas encore mené à une plus grande diversification » malgré les intentions exprimées dans la vision immobilière gouvernementale

⁵⁶ Voir notamment le document de la vision immobilière de la SQI et Mallette (2019), *Niveau optimal de propriétés des espaces bureau*

Les activités de plusieurs des clients de la SQI sont pérennes (ex. Ministère du Conseil exécutif, RQ, SCT, ministère de la Justice, Sécurité publique, etc.) ce qui confère stabilité et visibilité sur leurs besoins sur le long terme. La propriété est généralement plus avantageuse dans ce cas. Pour des clients dont les activités évoluent plus rapidement ou qui ont des besoins variables dans le temps, la flexibilité que la location confère peut s'avérer plus appropriée malgré un loyer mensuel plus élevé. Par exemple, les besoins des ministères de l'Emploi et Solidarité sociale, de la Famille et Économie et Innovation évoluent plus rapidement que ceux du Conseil Exécutif, de la Sécurité publique ou de la Justice⁵⁷.

Bien que l'analyse à haut niveau du portefeuille immobilier et des coûts de la SQI justifient une augmentation générale du taux de propriété, une analyse besoins / coûts / bénéfices / risques doit continuer de guider le choix entre la propriété et la location. L'objectif de taux de propriété n'est pas un indicateur de performance en soi. Il faut aussi garder en tête les besoins d'investissement initiaux lors de la construction ou de l'achat de ses propriétés. Le SCT dispose d'un levier important sur le taux de propriété en régulant les fonds disponibles à la SQI.

(ii) Le taux d'inoccupation

Le taux d'inoccupation est clé dans l'optimisation du parc immobilier. La SQI maintient historiquement un taux d'inoccupation près de 2 %, se comparant avantageusement aux acteurs privés surtout depuis l'émergence du télétravail post-pandémie. Les taux d'inoccupation des espaces de bureaux des grandes villes canadiennes sont largement supérieurs à 2 % depuis la COVID-19 (voir section 4.4.2).

La stabilité des besoins du gouvernement, moins affecté par les cycles économiques, explique en partie la performance de la SQI. Cette performance cache cependant un angle mort : l'utilisation des espaces loués n'est pas toujours optimisée d'un point de vue gouvernemental. Il est possible que plusieurs MO aient des espaces en occupation avec la SQI qui ne soient pas vraiment pleinement utilisés. De plus, malgré la stabilité de l'emploi dans le secteur public, la situation post-covid devrait amener la SQI et le gouvernement à se questionner sur les espaces réellement requis compte tenu des politiques de télétravail gouvernementales. La notion d'espaces partagés qui était déjà implantée dans plusieurs entreprises privées pré-COVID prend lentement son envol dans le secteur public québécois.⁵⁸

Dans une logique commerciale de marché, la définition des besoins et l'organisation de l'espace resteront toujours une prérogative du client. Pour bien remplir son rôle de gestionnaire du parc immobilier de l'État, la SQI a une forme de responsabilité dans l'identification des optimisations possibles pour ses clients et entre ses clients. Une nouvelle Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale a d'ailleurs été adoptée en mars 2024 pour améliorer la planification des besoins immobiliers de ses clients. Bien que le cadre normatif détermine des cibles d'occupation à respecter, il n'octroie pas de pouvoir coercitif à la SQI en ce sens.

En combinant les analyses des taux de propriétés et d'inoccupation, la SQI peut développer une stratégie intégrée d'optimisation du parc immobilier. Par exemple, le renouvellement de

⁵⁷ Voir Mallette (2019), *Niveau optimal de propriétés des espaces bureau* pour une analyse plus complète

⁵⁸ Notamment avec les Bureaux Gouvernementaux Partagés mis de l'avant dans le cadre du programme de régionalisation de 5000 emplois de l'administration gouvernementale [\[lien\]](#)

baux qui arrivent à échéance est une excellente occasion d'identifier les opportunités de consolidation avec les espaces en propriété. Les économies sur les loyers non renouvelés pourraient compenser les coûts de déménagements et d'aménagement des locaux en propriété. La rétrocession d'espaces sous-utilisés par des clients facilite d'autant plus ce genre d'exercice. La SQI a d'ailleurs mis en place une structure visant à coordonner plus efficacement les différentes composantes de cette démarche (espaces, baux, aménagements) qui la mettra dans de bonnes conditions pour profiter de baux qui viendront à échéance. La Société reste tout de même contrainte par les sommes octroyées pour couvrir les frais de travaux d'aménagement.

Rappelons que la conception des nouveaux aménagements des espaces de travail doit maintenant tenir compte des nouvelles méthodes de travail tout en favorisant l'attractivité et la productivité de la fonction publique, ce qui ne peut pas toujours être fait faute de moyens. Les politiques de télétravail sont définies par le gouvernement et pourraient inclure des notions d'espaces de travail partagés et de rétrocession d'espace.

Afin d'optimiser les taux de propriété et d'inoccupation du parc immobilier du gouvernement dans une perspective économique à long terme, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 11 : que la SQI poursuive sa stratégie d'optimisation des espaces pour capitaliser sur les fins de baux et optimiser les espaces en propriété, afin de générer des économies.

(ii) Le maintien d'actifs

Un grand défi de la SQI en lien avec la gestion du parc immobilier reste sans doute le maintien d'actifs. D'un point de vue historique, le Québec a connu des périodes où le déficit de maintien de ses infrastructures s'est creusé et d'autres où il s'est résorbé. Une étude⁵⁹ de 2019 présentait le constat suivant : « Durant la Révolution tranquille, le Québec s'est doté d'un parc d'infrastructures modernes. Mais la résorption des déficits [budgétaires] des années 1980 et 1990 a conduit les gouvernements à faire certains choix qui ont impacté les investissements pour l'état des infrastructures pendant plus de deux décennies. Aujourd'hui, même après 15 ans de réinvestissement, le déficit de maintien d'actifs (DMA) est encore élevé et le portefeuille de projets est imposant. » Avec les besoins croissants pour la mise en service de nouvelles infrastructures, il devient parfois difficile de dégager les fonds nécessaires pour assurer le maintien d'actifs, bien que les investissements en maintien du parc atteignent un niveau record de 87,6 G\$ au PQI 2024-2034 (voir section 4.4.2 pour l'évolution du déficit de maintien d'actifs). Notons au passage que le taux de réalisation des investissements à partir des enveloppes de maintien d'actifs de la SQI était à 98 % en 2021-2022 et 106 %⁶⁰ en 2022-2023.

Le calcul des fonds nécessaires au maintien d'actifs fait lui-même débat. Sur le long terme, certaines études⁶¹ soutiennent qu'en moyenne entre 0,5 % et 3 % de la valeur de remplacement d'un bâtiment devrait généralement lui être consacré pour assurer sa pérennité, selon le type de bâtiment. Dans la mécanique actuelle, les besoins annuels sont

⁵⁹ Lambert, Meunier, Robitaille, *Les infrastructures publiques au Québec de la Révolution Tranquille à aujourd'hui*

⁶⁰ Le Secrétariat du Conseil du trésor exige que la totalité des sommes allouées au PQI en maintien du parc soient prévue et utilisée à cette fin, celles-ci étant planifiées en respect avec la capacité de réalisation des MO

⁶¹ Voir notamment les travaux de Foucault, Jean-Pascal, dont certaines observations sont citées ici [\[lien\]](#)

évalués par la SQI basés sur l'état des bâtiments et les investissements planifiés au PQI sont recommandés par le ministre responsable des Infrastructures au gouvernement, basés sur des limites d'investissements recommandés par le MFQ. Cette pratique est semblable en Ontario où les mêmes enjeux de financement existent, dans une certaine mesure.

Les sommes requises afin de réduire significativement le DMA sont très importantes. Il serait également pertinent d'évaluer de nouveaux mécanismes qui permettent de prévenir l'accroissement du déficit en maintien d'actifs sur le long terme et voir si certains peuvent être implantés.

Afin d'améliorer le financement du maintien d'actifs, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 12 : d'évaluer de nouvelles sources de revenus et de nouveaux mécanismes de financement du maintien d'actif.

En outre, on note également que dans un contexte de gestion de la capacité et de ressources humaines limitées, et surtout, dans un but d'efficacité, plusieurs juridictions optent pour un financement centralisé favorisant un contrôle et une optimisation de l'occupation. Cette façon de faire se traduirait par l'octroi direct de crédits à la SQI pour ce qui est des ministères et organismes budgétaires, et par conséquent, cela mènerait à l'abandon de la facturation des services immobiliers aux clients.

4.3.4 La gestion des ressources financières et matérielles

L'analyse de la gestion des ressources financières a été réalisée à l'aide d'une grille de maturité décrite en annexe 6.2. Cette grille comporte six leviers clés de bonne gestion, et chacun de ces leviers peut être évalué par rapport à des niveaux de maturité, le niveau 5 étant le niveau de maturité le plus élevé. L'évaluation de la SQI a été effectuée lors d'un entretien avec la direction générale de la gestion financière. La SQI se positionne de manière générale entre le niveau 2 et 3 sur cette grille, en raison principalement du nombre important de modes de livraison et de processus décentralisés, ainsi que de plusieurs systèmes mal intégrés. La maturité la plus faible concerne la production de rapports et les données, qui ne sont pas encore suffisamment intégrées et qui sont créées à l'aide de multiples outils. Le niveau de compétence au sein de la fonction Finance semble par ailleurs adéquat pour les tâches à accomplir.

Pour jouer pleinement son rôle de conseil et de contrôle, la fonction Finance devrait progresser au-delà du niveau 3 sur la majorité des dimensions. Cette transition exigera des efforts importants dans la mise en place de processus et de systèmes mieux adaptés aux besoins de la SQI.

Afin de renforcer la fonction Finance et de se conformer aux meilleures pratiques, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 13 : de compléter l'analyse des besoins actuels et futurs de la fonction Finance et de prévoir les investissements requis dans l'intégration et l'automatisation des systèmes, processus ou contrôles, ainsi que dans la standardisation des processus, normes, outils et applications.

La fonction Finances a revu la présentation de ses états financiers pour l'année financière 2023-2024 à venir afin qu'ils puissent mieux refléter la réalité économique de la SQI. À cet égard, elle a modifié la présentation de ses revenus et charges en gestion de projets selon un mode de présentation au brut et selon la méthode de l'avancement des travaux. Ainsi, les résultats financiers de la SQI refléteront mieux l'impact et l'importance de cette activité à travers ses états financiers. De plus, elle a profité de ce changement significatif pour revoir la présentation de ces autres postes à l'état des résultats afin de rendre la lecture des états financiers plus claire et d'en favoriser la comparaison au cours des prochaines années.

Afin d'augmenter la transparence de sa performance financière et de refléter les changements opérationnels et organisationnels, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 14 : de compléter le processus d'amélioration de la présentation des résultats financiers dans le rapport annuel et de réviser périodiquement cette présentation pour refléter l'évolution de la Société.

4.3.5 La gestion des TI et ressources informationnelles (RI)

À la suite d'un audit externe, la fonction TI a subi d'importantes transformations durant la dernière année. Au cours de l'exercice, plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés et structurés dans un plan d'action triennal. Parmi les changements apportés, une nouvelle structure organisationnelle améliorant le ratio d'encadrement de 1 pour 52 à 1 pour 24 a été mise en place. Une augmentation visée de 80 équivalents temps complet (ETC) permettra, sur 3 ans, d'améliorer le ratio interne / externe de 30 % / 70 % à 40 % / 60 %, tout en comblant un écart de main d'œuvre avec des entités comparables. Un balisage des niveaux de budget avec d'autres organisations réalisé par la SQI a permis de mettre en lumière un sous-investissement dans les RI. Plusieurs indicateurs de budget ont été examinés et la SQI se situerait sous la moyenne. Son budget TI sur les dépenses totales de l'organisation se situe à 2 %, alors que la moyenne des cinq organisations choisies aux fins du balisage est de 12 %. Des études élargies menées par Gartner montrent qu'une organisation similaire aura un ratio qui se situe généralement entre 10 et 12 %, bien que plusieurs particularités puissent justifier des divergences.

La fonction TI s'appuie sur plusieurs cadres de référence standard, tels que SAFe, pour améliorer la performance et développer une organisation agile. Comme pour les autres fonctions, la maturité de la fonction TI a été évaluée en entretien avec la direction générale. Ainsi, lorsqu'on examine le niveau de maturité de l'organisation (voir annexe), elle se situe entre 2 et 4 selon les différentes dimensions sur la grille⁶². Une organisation telle la SQI devrait idéalement être plus proche d'un niveau 4.

La mise en œuvre de solutions et les résultats semblent cependant s'opérer très progressivement, notamment en raison de la présence de systèmes historiques mal ou non intégrés. Le déploiement de progiciels⁶³ pour pallier cette lacune est en cours (par exemple, le projet de progiciel de gestion d'actifs pour l'exploitation du parc immobilier et l'évaluation d'une nouvelle solution pour la gestion de projets) ou planifié, mais il resterait encore

⁶² Évaluation faite par entretien avec la direction des TI

⁶³ Progiciel: ensemble complet et documenté de programmes créés pour être fourni à plusieurs utilisateurs, en vue d'une même application ou fonction

beaucoup à faire. Compte tenu de l'augmentation du volume d'affaires de la SQI, cette situation doit être étroitement surveillée par l'équipe de direction.

Afin de renforcer la fonction TI pour mieux supporter la transformation numérique, le renforcement de l'infrastructure technologique et de se conformer aux meilleures pratiques, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 15 : de consacrer des budgets suffisants afin de pouvoir doter la SQI des systèmes, des progiciels, des processus et des contrôles nécessaires à sa mission et en phase avec l'accroissement de son volume d'activités, de même que compléter le déploiement de son plan d'action triennal.

4.3.6 La gestion des ressources humaines et le développement du personnel

À l'instar des deux autres fonctions de support, la fonction RH a été analysée à l'aide de la grille de maturité en annexe. Sur les 8 dimensions de la grille, la SQI se classe entre 2 et 3, à l'exception de la responsabilisation des gestionnaires qui atteint déjà un niveau de 4. Une organisation telle que la SQI devrait idéalement dépasser le niveau de maturité de 3 sur l'ensemble de la grille. Les principaux enjeux identifiés lors de l'entretien avec les responsables de la fonction RH concernent les mesures de performance ainsi que la technologie de gestion de l'information. Comme dans la fonction Finances, plusieurs mesures de performance sont réalisées de manière individuelle et les systèmes sont très peu intégrés.

Les enjeux de capital humain, liés à la croissance rapide de la force de travail et au taux de roulement élevé (voir section 4.4.2), surtout parmi les professionnels, représentent un risque significatif pour l'organisation (voir section 4.3.7). La fonction RH se doit dès lors d'être particulièrement performante sur le plan du développement du personnel afin que la SQI ait en place des ressources en qualité et en quantité suffisante pour répondre à la demande. À cet effet, la SQI s'est engagée depuis deux ans dans une démarche visant à être une organisation apprenante pour soutenir sa croissance.

Un plan d'action Ressources Humaines a été détaillé en marge du PS 2023-2027 pour améliorer la maturité de la fonction, et l'équipe développe actuellement des outils de mesure de la performance des services RH pour permettre un meilleur suivi.

Afin d'améliorer la maturité de la fonction RH et de renforcer le suivi de sa performance, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 16 : de compléter le déploiement du plan d'action et des outils de suivi de la performance en s'assurant de pouvoir mesurer les bénéfices attendus du plan d'action.

4.3.7 La gestion des risques

Le comité d'audit du CA est responsable du suivi de l'application de la politique de gestion des risques de la SQI. Il existe quatre grandes catégories à la SQI : les risques majeurs d'entreprise, les risques de corruption et de collusion, les risques d'interruption des activités et les risques liés à la gestion de projets d'infrastructure. Ces derniers sont suivis projet par projet.

Un suivi de l'évolution de l'exposition de la Société à ses risques majeurs d'entreprise est effectué après chaque trimestre auprès du CA, selon le calendrier des réunions. Lors de ces

réunions, les causes d'évolution de l'exposition aux risques sont examinées par le comité d'audit à l'aide d'un tableau de bord qui cartographie le profil de risque de la Société (voir annexe 6.3 pour une illustration du tableau de bord sommaire des risques corporatifs). Dix risques principaux sont identifiés, auxquels sont associés un trio d'indicateurs de performance dont les résultats trimestriels contribuent à déterminer la probabilité de réalisation du risque. Au moment de la revue de mandat, trois risques semblent plus préoccupants selon le tableau de bord :

1. Le risque lié à la capacité à prendre en charge les projets.
2. Le risque lié à la dégradation de l'état des immeubles en propriété et à l'évolution du déficit de maintien d'actifs.
3. Le risque lié à une main-d'œuvre insuffisante.

La SQI a mis en place des mesures d'atténuation pour ces risques. Les premier et troisième risques sont étroitement liés à l'attraction et à la rétention de capital humain de qualité, en particulier pour les professionnels tels que les gestionnaires de projets dont les taux de roulement sont significativement supérieurs au reste du groupe. Cette situation est exacerbée par la surchauffe du marché de la construction, ce qui met une pression supplémentaire sur la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée et, par conséquent, la compensation.

Comme plusieurs causes sont à l'origine de ce risque, différentes mesures peuvent participer à l'atténuer. Parmi les causes citées par les parties prenantes rencontrées, notons notamment la rigidité de la structure de compensation, qui s'adapte parfois difficilement aux conditions du marché lorsque la concurrence pour la main d'œuvre devient plus forte (par exemple, concurrence du secteur privé, du gouvernement fédéral dans la région de Gatineau, et d'autres sociétés d'État très active sur le marché comme Hydro-Québec). Le taux de roulement global des employés à la SQI est généralement légèrement plus élevé que ses comparables au Québec (voir section 4.4.2), mais pour certaines catégories d'emploi où la SQI peine à suivre le marché, l'écart avec les comparables s'agrandit notablement.

L'accès à une force de travail qualifiée et en effectif suffisant est à surveiller dans la mesure où le volume de projets complexes pourrait poursuivre son augmentation. Jusqu'à récemment, la création d'un bureau de projet avec plus de 25 ressources pour la mise en œuvre du nouveau centre hospitalier à Québec (NCH) demeurait une exception. Toutefois, ce type de d'approche est appelé à se répéter (ou à se multiplier) dans un avenir proche, notamment avec les futurs projets du secteur de la santé comme l'Hôpital-Maisonnette-Rosemont, le Centre hospitalier affilié universitaire de l'Outaouais, différents regroupements de projets majeurs envisagés dans la Couronne Nord de Montréal ou encore dans l'Ouest-de-l'Île. Le modèle des bureaux de projets pourrait devoir s'étendre à différentes régions du Québec, mais la capacité actuelle des ressources de la SQI ne le permet pas. Développer des mécanismes d'ajustement de l'effectif de la SQI, possiblement liés à des indicateurs, en cohérence avec l'augmentation ou la diminution du volume et de la complexité des projets pourraient être bénéfiques pour la performance de la société.

Afin d'assurer que la SQI attire et retienne une main-d'œuvre en quantité et qualité suffisante, en cohérence avec l'évolution de son portefeuille de projets et atténue son taux de roulement des employés, notamment parmi les professionnels, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 17 : d'évaluer les leviers disponibles rendant la SQI plus compétitive dans son marché pour attirer / retenir les talents et de mettre en place des mécanismes

d'ajustement de la force de travail liés à des indicateurs fonction de l'augmentation / diminution de son portefeuille de projets.

D'autres facteurs peuvent expliquer les risques élevés associés au premier et troisième risque majeur d'entreprise, tels qu'une croissance trop rapide du volume d'activité pour la capacité de la Société, des lacunes dans la priorisation des efforts pour les projets d'infrastructure ainsi que des outils et processus de gestion à bonifier.

Une discussion en lien avec le deuxième risque (dégradation des immeubles) a été faite au point 4.3.3 sur le maintien d'actif.

En ce qui concerne la prévention de la corruption et de la collusion, plusieurs mécanismes sont déjà en place à la SQI. Ils suivent les recommandations de l'UPAC en la matière. Le plan d'action de mitigation de ces risques fait l'objet d'un suivi régulier auprès du CA. Le type de vérification et d'analyse effectuées lors de cette revue de mandat ne permet pas de commenter l'efficacité de ces mécanismes. L'audit interne réalise un audit de ce processus tous trois ans pour en valider l'efficacité.

Troisièmement, afin de gérer le risque d'interruption des activités, la SQI a mis en place un plan de continuité pour ses activités et des plans de mesures d'urgence pour les immeubles en propriété de son parc. La Société se conforme aux règles en vigueur quant à la mise à jour et la validation de ces plans⁶⁴. Ses clients restent cependant responsables de leur propre plan de continuité des affaires.

Enfin, chaque projet d'infrastructure comporte des risques inhérents. Ces risques sont consignés dans la fiche projet respective par le gestionnaire du projet. Plusieurs techniques de modélisation avancée des risques sont utilisées pour déterminer le niveau de risque, y compris à l'aide de simulations Monte-Carlo⁶⁵. Chaque projet a une provision pour le risque qui est déterminée en début de projet et qui évolue au fur et à mesure de sa réalisation. Des suivis réguliers de ces fiches sont effectués par la direction de gestion de projets. Le CA a accès au tableau de bord des projets majeurs qui comporte des indicateurs de performance (voir annexe 6.3 pour un illustratif du tableau de bord sommaire pour la gestion de projets). La SQI ne procède pas, proprement parlant, à une gestion des risques par portefeuille.

Sous-jacent à certains risques suivis par la SQI, il est important de mettre de l'avant le risque de surchauffe du marché qui pourrait également nuire à sa performance. Les besoins en infrastructures du gouvernement continuent de croître, tant dans le domaine de l'immobilier que des infrastructures de transport. Parallèlement, Hydro-Québec a lancé un ambitieux programme d'investissement de plus de 150 G\$ pour les dix prochaines années. S'ajoutent également plusieurs constructions de complexes industriels (ex. La filière batterie) en cours ou vraisemblablement en voie de l'être. Ce contexte risque de contribuer à une surchauffe, avec des conséquences à la fois sur la disponibilité et le coût de la main-d'œuvre et des fournisseurs. Bien que le gouvernement ne puisse réguler le marché, un dialogue entre les principaux donneurs d'ordre pourrait contribuer à atténuer les pressions excessives sur la

⁶⁴ Par exemple avec les exercices d'évacuation annuel

⁶⁵ La simulation de Monte-Carlo fonctionne en générant un grand nombre de scénarios possibles pour le projet, en utilisant des distributions de probabilité pour modéliser l'incertitude dans les variables clés du projet, comme le coût des matériaux ou le temps nécessaire pour terminer certaines tâches. En analysant les résultats de ces scénarios, les gestionnaires de projet peuvent obtenir une meilleure compréhension du risque et de l'incertitude associés au projet, et peuvent prendre des décisions plus éclairées sur la façon de gérer ces risques.

demande. Ceci est particulièrement important dans les régions où le bassin de fournisseurs est plus restreint.

Afin d'éviter de créer de trop fortes pressions ponctuelles sur l'industrie de la construction, notamment en ce qui concerne la disponibilité et le coût de la main-d'œuvre et de fournisseurs, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 18 : de partager avec les autres grands donneurs d'ordre comme Hydro-Québec et le MTMD le calendrier prévu des projets d'infrastructure dans les différentes régions pour mieux répartir la demande lorsque possible.

4.3.8 Le processus et les outils de planification stratégique

Le processus qui a mené à l'adoption du PS 2023-2027 a suivi une démarche conforme aux bonnes pratiques et aux lignes directrices du SCT et à la LGSE. Ce plan a été élaboré par l'équipe de la haute direction à partir du printemps 2022, avec des points de validation lors de rencontres régulières ou spéciales avec le CA. Un groupe de travail a été mis en place et le calendrier des travaux avec des points de contact/validation avec le CA a été établi. Un diagnostic de la situation interne et externe a été réalisé, les enjeux clés ont été identifiés et des travaux d'analyse ont été effectués sur ces enjeux. Des sessions de travail ont eu lieu avec des intervenants de la SQI, du SCT ainsi que le ministre responsable afin de valider l'alignement avec les attentes gouvernementales. Les orientations, objectifs, indicateurs et cibles ont été définis et les plans d'action ont ensuite été produits.

Le CA a adopté le projet de PS 2023-2027 au printemps 2023 puis a été soumis à l'approbation du gouvernement. La mise en œuvre du PS 2023-2027 et les plans d'action qui en découlent relèvent de la responsabilité du PDG et de l'équipe de direction. De plus, comme indiqué dans la prochaine sous-section 4.4.1, le plan stratégique et les plans d'action font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes à travers des indicateurs de performance lors des comités de direction et des rencontres du CA.

La planification stratégique est un exercice réalisé tous les quatre ans par la Société. Lors de la reddition de comptes annuelle, la bonne pratique veut que la Société identifie si certains enjeux stratégiques ou contexte d'affaires ont évolué et, en conséquence, ajuste ou développe les plans d'action pour l'année à venir. La nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi 62 sont un exemple d'évolution du contexte d'affaires.

4.3.9 Les relations avec les clients

Le gouvernement détermine la liste des MO devant faire affaire exclusivement avec la SQI pour répondre à leurs besoins en espaces locatifs ainsi qu'en matière de construction, d'entretien, d'exploitation et de gestion d'immeubles.⁶⁶ Cependant, dans certaines circonstances, le gouvernement peut exempter des activités immobilières et services pour un MO. Dans le cadre de cette revue de mandat, des entretiens individuels ont été réalisés avec plusieurs des clients importants de la SQI pour considérer la perspective client dans l'analyse.

⁶⁶ LIP article 30

À l'exception du MSSS et du MEQ, la plupart des MO n'ont pas un volume suffisant de projets permettant de développer une expertise en gestion de projets d'infrastructure immobilière. L'obligation de devoir faire affaire avec la SQI n'est généralement pas perçue comme étant contraignante, même si parfois la SQI doit faire un certain arbitrage des priorités pour les projets de moindre envergure.

La variabilité du niveau de service a été soulevée par quelques clients lors d'entretiens, qui perçoivent que la qualité s'appuie trop sur l'individu plutôt que sur des outils robustes et des processus standardisés et efficaces. L'interface client était aussi, dans certains cas, un enjeu. Plusieurs clients ont accès à des forums pour escalader les situations problématiques à la SQI, mais la pratique ne semble pas tout à fait uniformisée. Dans la mesure où la Société ajustait sa structure organisationnelle (piste de réflexion 9), il sera important de considérer les options qui permettent une interface client optimale, tant du point de vue de la SQI que pour les clients.

La SQI vise à une amélioration continue de ses services à la clientèle et a articulé des engagements détaillés dans une Déclaration de services à la clientèle. Elle y définit des indicateurs de performance et des objectifs pour maintenir la qualité de ses services en gestion de projet (pour les deux modes principaux d'intervention⁶⁷) et en gestion immobilière. Ces indicateurs sont détaillés dans le rapport annuel 2022-23⁶⁸, où il est mentionné que le taux de satisfaction globale des services atteint 80,3 %, atteignant ainsi l'objectif de 80 %. L'analyse des résultats des sondages de satisfaction et des commentaires permet de cibler des améliorations suivies dans des plans d'action. D'ailleurs, une formation sur le service à la clientèle obligatoire pour tous les employés était déployée au printemps 2024.

4.4 Performance de la Société

Objectif 4 : Apprécier la performance globale de la Société et la comparer avec celle de ses pairs.

4.4.1 La détermination et le suivi des indicateurs de performance

L'analyse de cette sous-section passe en revue les principaux indicateurs de performance utilisés par la SQI. Elle se fonde principalement sur l'examen des deux derniers plans stratégiques (PS) ainsi que sur les tableaux de bord et autres indicateurs internes pour évaluer les mesures de performances.

Le gouvernement du Québec a publié sa première Vision immobilière en 2018, soulignant que « d'importants investissements pour entretenir, rénover et construire les infrastructures publiques [sont nécessaires] et il est du devoir de l'État de faire en sorte que ces investissements soient réalisés avec la plus grande transparence, avec un souci constant pour l'intérêt public, de manière à contribuer efficacement à la prospérité du Québec ». Cette vision du gouvernement de l'époque, publiée par le ministre responsable de l'administration

⁶⁷ Soit en gestion direct ou en association avec le client.

⁶⁸ Le suivi des indicateurs se fait via un tableau de bord informatisé dont le développement s'est achevé à la fin de l'année fiscale 2022-23. Bien que la collecte des données et l'analyse des résultats soient encore préliminaires, elles sont effectuées annuellement et sont destinées à être améliorées à l'avenir.

gouvernementale et de la révision permanente des programmes et président du SCT, a été mise en application à la même période que le PS 2018-2023, qui répondait aux priorités de la SQI. Les indicateurs de suivi de performance dans ce plan étaient en cohérence avec la vision immobilière et, dans l'ensemble, le PS permettait de bien mesurer le progrès vers les objectifs à long terme de la SQI. Précisément, il utilisait des indicateurs pour mesurer :

- la « prise en charge exemplaire des investissements en infrastructures publiques sur leur cycle de vie » ;
- la création d'un « environnement favorable à l'expression des talents » et ;
- la « valeur ajoutée reconnue » des services offerts par la SQI.

Le bilan des cinq années du PS 2018-2023 a été présenté au CA en juin 2023. Le taux d'atteinte des cibles reliées aux 24 indicateurs était de 46 % (11/24), ou 52 % lorsque les cibles non mesurables sont retirées. Le détail des cibles et des réalisations est disponible dans le rapport annuel 2022-2023 aux pages 56 à 59⁶⁹. Parmi les cibles atteintes, citons la mise en place d'un processus d'innovation intégré pour soutenir l'amélioration continue et l'introduction de technologies émergentes, de même que l'atteinte de la cible de projets réalisés avec l'approche BIM. Parmi les cibles qui n'ont pas été atteintes, soulignons des retards dans la mise en œuvre du plan d'action de transformation numérique ainsi qu'une dégradation du déficit de maintien d'actifs. Étant donné que la moitié de la mise en œuvre de ce plan stratégique s'est déroulée pendant la période de la COVID-19, certaines cibles auraient pu être atteintes dans des conditions économiques normales.

Un nouveau plan stratégique a été publié en juin 2023. Ce plan capitalise sur les accomplissements de la version précédente et sur les enseignements tirés de la période 2018-2023. Il a été élaboré à la suite de nombreuses consultations, intègre les recommandations de la VGQ ⁷⁰, et vise à répondre aux principales priorités gouvernementales et organisationnelles. Le PS 2023-2027 s'articule autour de deux enjeux fondamentaux pour la SQI : la responsabilité d'expert immobilier du gouvernement et la contribution à un avenir prospère et durable des collectivités. Des orientations, objectifs et indicateurs ont été identifiés pour chacun des enjeux, comme illustrés dans le tableau suivant :

⁶⁹ Rapport annuel 2022-2023 [[lien](#)]

⁷⁰ Les recommandations émises comprennent : 1) « Recueillir une meilleure information sur toutes les étapes d'un projet, notamment pour en rendre compte aux instances concernées, et identifier des pistes d'amélioration, le cas échéant »; 2) « S'assurer de rendre compte de la performance financière des projets en fonction du bon budget de référence et expliquer davantage les résultats »; 3) « Revoir la gestion de ses projets afin de s'adapter à l'état actuel du marché de la construction, notamment par une mise à jour des estimations avant de lancer un appel d'offres »; 4) « Poursuivre ses démarches afin de diversifier davantage les modes de réalisation ».

Tableau 2. Synthétique du plan stratégique 2023-2027

ENJEU 1 : La responsabilité d'expert immobilier du gouvernement		
ORIENTATIONS	OBJECTIFS	INDICATEURS
1. Respecter nos engagements en matière de projets d'infrastructure	1.1 Améliorer la gestion de la performance en matière d'échéancier des projets	1 Pourcentage de projets majeurs qui respectent le paramètre d'échéancier autorisé
	1.2 Améliorer la gestion de la performance en matière de coûts des projets	2 Pourcentage de projets majeurs qui respectent le paramètre de coûts autorisé
2. Gérer le parc immobilier de l'Administration gouvernementale de façon responsable	2.1 Renforcer la performance en maintien d'actifs immobiliers	3 Taux de réalisation des projets en maintien d'actifs
		4 Proportion des infrastructures dans un état satisfaisant
	2.2 Optimiser la gestion du parc immobilier	5 Taux d'occupation du parc immobilier
		6 Superficie cumulative d'espaces en TMT dans les immeubles à vocation administrative
3. Consolider les services offerts grâce aux opportunités de la transformation numérique	3.1 Accroître la valeur ajoutée des services par l'intégration des technologies et l'exploitation de l'actif de données	7 Nombre de nouveaux services numériques offerts
*Par rapport à la performance de référence 2023-2024 qui sera calculée à la suite de l'implantation des indicateurs de la nouvelle fiche de projet.		
ENJEU 2 : La contribution à un avenir prospère et durable des collectivités		
ORIENTATIONS	OBJECTIFS	INDICATEURS
4. Être proactif en immobilier public durable	4.1 Réduire l'empreinte environnementale du parc immobilier, en soutien à la lutte contre les changements climatiques	8 Pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au niveau de 2012-2013
	4.2 Améliorer la prise en compte du risque climatique dans la gestion de l'actif immobilier de l'Administration gouvernementale	9 Pourcentage de bâtiments en propriété évalués en vue de la priorisation des interventions visant la réduction de leur vulnérabilité aux changements climatiques
	4.3 Identifier les occasions d'accroître l'acceptabilité sociale en soutien à la réussite des projets	10 Pourcentage de projets majeurs pour lesquels la collectivité concernée bénéficie d'une évaluation de l'impact social
5. Renforcer la collaboration avec les partenaires	5.1 Bonifier la relation client	11 Taux de satisfaction de la clientèle à l'égard de la prestation de service générale
	5.2 Développer avec les partenaires des approches diversifiées et agiles lors de l'appel au marché	12 Pourcentage d'augmentation du nombre moyen de soumissionnaires par appel d'offres public par rapport à l'exercice 2022-2023
	5.3 Contribuer à l'amélioration de l'efficacité du secteur de la construction et de l'immobilier par un meilleur échange d'information sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures	13 Pourcentage des projets d'infrastructure publique majeurs intégrant les approches collaboratives de conception intégrée de modélisation des données du bâtiment (BIM)

Source : SQI

Globalement, la liste des objectifs et des indicateurs offre une bonne vue d'ensemble des attentes de performance de la SQI. En général, le PS 2023-2027 est simplifié par rapport au PS 2018-2023, qui mettait davantage l'accent sur l'optimisation des processus pour garantir un meilleur service et créer un environnement de travail favorable. Le PS 2023-2027 semble opérer par un recentrage sur quelques indicateurs spécifiques visant à soutenir la capacité de la Société à accomplir ses deux principales missions et à répondre aux attentes de ses partenaires, tant en matière de collaboration que sur les questions ESG.

De plus, une cible est définie pour tous les indicateurs pour chaque année fiscale, ce qui permet un suivi régulier des objectifs globaux du PS 2023-2027. Les indicateurs de performance sélectionnés sont principalement des indicateurs de résultats, comme prescrit par le SCT⁷¹. Cependant, afin de privilégier un nombre réduit d'indicateurs de résultats, il est important de noter qu'aucun objectif ou indicateur lié au capital humain ne fait partie du PS 2023-2027, contrairement au plan PS 2018-2023, alors que le capital humain représente un enjeu majeur pour la SQI et pour l'industrie en général. Les autorités de la SQI suivent la mise en œuvre d'un plan d'action robuste en matière de ressources humaines. De plus, comme évoqué dans la section 4.4.2, les frais de gestion et d'administration ne font actuellement pas l'objet d'un suivi. Bien que la Société n'ait pas une mission commerciale, le suivi de ces frais permettrait d'assurer une utilisation efficace des ressources financières et d'identifier les optimisations potentielles.

En complément aux mesures de performance définies dans le plan stratégique de la SQI, plusieurs autres outils de mesure de la performance sont utilisés par les équipes de direction

⁷¹ Il est demandé que 75% des indicateurs soient des indicateurs de résultats

et le CA. Le tableau de bord des principaux risques (voir section 4.3.7), mis à jour annuellement en fonction de l'évolution du contexte, la reddition de compte financière et les fiches de statut des projets sous gestion en sont des exemples. À l'instar des indicateurs du PS 2023-2027, plusieurs tableaux de bord et indicateurs de suivi ont été mis à jour récemment ou sont en voie de l'être⁷². Les indicateurs de performance pertinents sont divulgués dans le rapport annuel, et qu'ils sont ajustés au besoin en fonction des modifications apportées aux plans d'action et l'évolution du contexte d'affaires.

4.4.2 L'analyse d'une sélection d'indicateurs de performance

Comme mentionné en introduction de ce rapport, l'évaluation et l'étalonnage de la performance ont été en partie réalisés dans le cadre de ce mandat, mais un tel exercice était déjà nécessaire en vertu de l'article 15, alinéa 15 de la LGSE. Cette analyse comparative plus complète de la performance est planifiée en 2024. Celle-ci inclura plus d'indicateurs opérationnels, sur le capital humain, sur la relation avec les parties prenantes, de même que certains indicateurs ESG. Cette sous-section se limite à un aperçu à haut niveau de certains des indicateurs de performance permettant d'offrir un portrait d'ensemble de la performance de la SQI en lien avec ses deux missions principales et les activités de support. Elle se fonde sur l'analyse des données de la Société. Quatre dimensions ont été retenues :

- (i) l'efficience financière ;
- (ii) l'efficacité opérationnelle ;
- (iii) le capital humain ;
- (iv) les relations avec ses parties prenantes.

Quelques indicateurs par dimension sont détaillés ci-dessous. Notons qu'une nouvelle politique de gouvernance de données est en cours de mise en œuvre depuis 2023 et viendra renforcer l'accès, la standardisation et la qualité des données disponibles. En parallèle, une réorganisation des ressources informationnelles s'opère pour, entre autres, améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information. Ces efforts commencent à porter fruit, mais seront complètement visibles dans un avenir rapproché.

(i) Dimension « Efficience financière »

La SQI n'a pas une vocation commerciale proprement dite. Ainsi, l'évaluation de son efficience financière repose principalement sur sa capacité à gérer efficacement l'ensemble de ses coûts par rapport à ses revenus. Cette évaluation met en lumière la capacité financière de l'organisation à garantir « une gestion rigoureuse des projets d'infrastructure publique », et « une gestion optimale des espaces locatifs ainsi que du parc immobilier des organismes publics ». À cet effet, l'article 88 de la Loi sur les infrastructures publiques stipule que « la Société finance ses activités par les revenus provenant des frais, honoraires et autres rémunérations qu'elle perçoit ainsi que par d'autres sommes auxquelles elle a droit ».

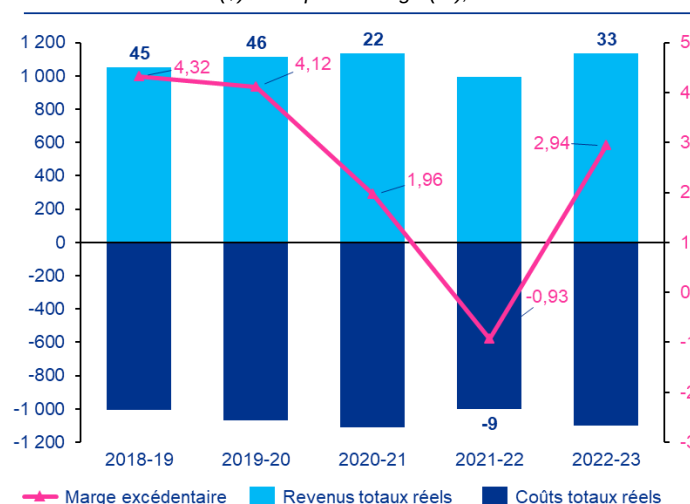
⁷² Notons entre autres la mise à jour du tableau de bord des risques en 2023, l'ajustement des mesures du respect des coûts et échéanciers des projets pour incorporer les commentaires de la VGQ dans son rapport de 2021 et l'ajustement de la présentation de certains éléments des états financiers pour 2024

Deux indicateurs sont présentés pour cette dimension.

a. Marge excédentaire

Afin d'évaluer le contrôle financier de la SQI, la marge excédentaire annuelle permet d'évaluer la capacité de la Société à gérer efficacement sa structure de coûts par rapport aux revenus qu'elle génère.

Figure 8. Évolution de la marge excédentaire de la SQI
En millions de dollars (\$) et en pourcentage (%), 2018-2023



Sources : SQI; Analyse KPMG

Tel qu'illustré à la figure 8, la SQI a enregistré une croissance modérée de ses coûts et de ses revenus totaux entre 2018 et 2023, et a subi le choc de la COVID-19, à l'instar de nombreuses autres organisations. Cependant, une tendance légère se dessine au fil du temps, où les coûts augmentent à un rythme plus rapide que les revenus.

Plus spécifiquement, la marge excédentaire de la SQI a diminué de près de 1,38 point de pourcentage au cours des cinq dernières années, passant de 4,32 % à 2,94 %. Cette baisse serait principalement attribuable à l'impact de la COVID-19

sur les revenus de location des bâtiments détenus par la Société et sur les services offerts aux clients, comme les services d'aménagement, qui ont tous deux diminué. De plus, à la suite du transfert en 2021-2022 des immeubles utilisés par le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) à ces derniers, tous les actifs et passifs associés à cette responsabilité sont retirés de la SQI et transférés au RSSS, ce qui a eu pour effet de légèrement diminuer sa source de revenus.⁷³

Rappelons que l'objectif de la Société n'étant pas de réaliser des surplus, une marge se rapprochant de zéro est parfaitement acceptable. Si la marge bénéficiaire s'éloignait à la hausse de l'équilibre, cela pourrait signifier une tarification inadéquate pour la clientèle de la Société, celle-ci devant alors consacrer des sommes élevées en loyer ou autres services, réduisant potentiellement les dollars consacrés à leurs missions respectives. À l'inverse, une marge déficitaire pourrait indiquer des problèmes de gestion des coûts ou une tarification insuffisante, ne permettant pas à la Société de couvrir ses dépenses opérationnelles.

Il est également important de noter que la SQI utilisait jusqu'à récemment la méthode comptable par achèvement des projets. Par conséquent, si une année se caractérise par moins de livraisons de projets, comme pendant la pandémie de COVID-19 où les confinements ont entravé la finalisation de nombreux projets, la reconnaissance de certains

⁷³ Selon le rapport annuel 2021-2022, le gouvernement du Québec a transféré tous les immeubles utilisés par les établissements publics du RSSS à ces entités le 1er avril 2021, en vertu du décret no 435-2021. Par conséquent, la responsabilité des activités (et en l'occurrence, les revenus) de location de ces immeubles, précédemment détenus par la SQI, incombe désormais aux établissements publics du RSSS.

revenus et coûts dans les états financiers a été décalée dans le temps. Cela peut avoir un impact sur la marge calculée, car un volume plus faible de projets est comptabilisé pour sensiblement les mêmes coûts fixes. Une reconnaissance des revenus par avancement du projet, comme il est prévu pour les états financiers futurs, donnera un meilleur portrait (voir section 4.3.4).

b. Frais de gestion et d'administration

L'efficacité financière de la SQI repose également sur sa capacité à gérer efficacement ses frais de gestion et d'administration. Suivre l'évolution de ces frais permet de comprendre le poids relatif des coûts d'administration de la Société, c'est-à-dire les coûts relatifs à l'ensemble de l'équipe de direction et son support administratif qui ne sont pas reliés à la production de bien ou service, en proportion de ses revenus. Ces frais incluent notamment les salaires et avantages sociaux, les frais de locaux et les dépenses administratives tels que les services professionnels. Cet indicateur permet d'identifier les inefficacités potentielles qui s'accumulent dans le temps et qui peuvent survenir dans un contexte de croissance soutenue des effectifs de la SQI.

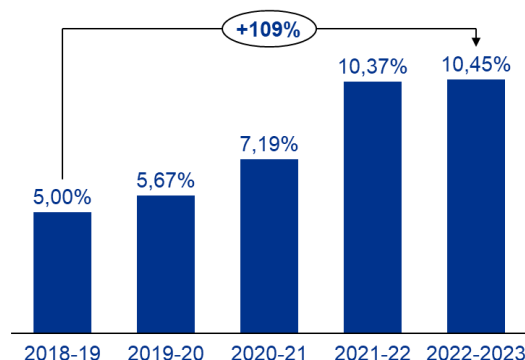
Il ne s'agit toutefois pas d'un indicateur qui est régulièrement suivi par la Société. Cependant, les résultats financiers jusqu'à 2022-23 ne permettent pas de bien distinguer l'évolution des frais de gestion associés uniquement à l'administration de la Société. Globalement, ces frais sont constitués des dépenses qui n'ont pu être facturées à une activité liée à un immeuble ou à un projet. Présentement, les résultats financiers combinent les coûts de gestion et d'administration de la SQI avec ceux de la gestion des projets d'infrastructures dans une même catégorie. Ainsi, l'analyse qui suit ne reflète pas parfaitement l'évolution des frais de gestion en lien avec l'administration de la Société. Il est prévu que les résultats financiers soient présentés différemment pour 2023-24, avec une distinction claire de ces différentes natures⁷⁴.

⁷⁴ Tel que mentionné ci-dessus, la fonction Finances de la SQI a revu la présentation de ses états financiers pour l'année financière 2023-2024 à venir afin qu'ils puissent mieux refléter la réalité économique de la SQI. À cet égard, elle a modifié la présentation de ses revenus et charges en gestion de projets selon un mode de présentation au brut et selon la méthode de l'avancement des travaux. Ainsi, les résultats financiers de la SQI refléteront mieux l'impact et l'importance de cette activité à travers ses états financiers. De plus, elle a profité de ce changement significatif pour revoir la présentation de ces autres postes à l'état des résultats afin de rendre la lecture des états financiers plus claire et d'en favoriser la comparaison au cours des prochaines années.

Le ratio des frais de gestion disponible pour analyse affiche une tendance nettement à la hausse du ratio au fil des ans : de 2018-19 à 2022-23, l'augmentation totale est de 109 % (voir figure 9).

Cette augmentation est notamment attribuée à l'expansion continue des équipes de gestion de projets au sein de la SQI alors que le portefeuille de projets de la Société continue de croître (croissance annuelle composée de 35,6% pour les projets sous gestion et de 10,5% pour les projets en association). Ainsi, les salaires et avantages sociaux de l'équipe de gestion de projets (GP) ont augmenté de 106 %, passant de 46,5 M\$ en 2018-19 à 95,5 \$M en 2022-23. En parallèle, le nombre total d'employés en GP de la SQI a augmenté que de 102 % entre 2018-19 et 2022-23, soit de 246 à 498 employés.

Figure 9. Ratio des frais de gestion
En pourcentage des revenus totaux (%), 2018-2023



Sources : SQI; Analyse KPMG

La méthode comptable de reconnaissance des revenus par achèvement de projet est potentiellement un autre facteur qui influence le pourcentage à la hausse en 2020-2021, étant donné les délais de complétion des projets engendrés par la COVID-19. Ainsi, lorsque des délais surviennent, les revenus sont différés, ce qui peut donner l'impression que les frais de gestion sont plus élevés par rapport aux revenus générés. Dans ce cas, bien que les dépenses de gestion puissent rester relativement stables, le retard dans la réalisation des projets engendrant un délai sur la reconnaissance des revenus peut donner l'impression que les frais de gestion sont plus élevés. Pour mieux refléter la réalité, des ajustements aux méthodes comptables et à la présentation des états financiers sont déjà prévus pour le prochain exercice financier (voir 4.3.4).

ii. Dimension « Excellence opérationnelle »

La dimension « Excellence opérationnelle » s'intéresse à l'efficacité avec laquelle la SQI opérationnalise ses deux missions, à savoir i) développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond aux besoins des ministères et des organismes, et; ii) soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique. Ainsi, cette section présente l'évolution d'indicateurs en deux temps :

a. Gestion de projets d'infrastructure publique

Respect des budgets autorisés

Le « respect des budgets autorisés » est un indicateur inclus dans le PS 2023-2027 de la SQI qui permet de suivre sa capacité à gérer les budgets de ses projets d'infrastructures publiques. Le respect des budgets est considéré comme un élément central de la performance en gestion de projets. Il est également suivi de près dans le tableau de bord corporatif.

Toutefois, tel que le RVG le soulève dans son rapport de 2021⁷⁵, « l'information publiée dans le rapport annuel de gestion de la SQI sur le respect des budgets autorisés ne permet pas d'évaluer correctement sa performance. ». L'une des raisons évoquées par la VG est que le budget utilisé pour calculer l'indicateur n'est pas standardisé : il peut parfois correspondre au budget initial autorisé au début de la phase de réalisation, ou à un budget révisé en cours de réalisation. Suite à ce constat, la SQI a développé une approche standard dans la codification des budgets et des dates de référence. Cela explique en partie la difficulté d'évaluer la performance historique de la SQI.

Par ailleurs, l'unicité de chaque projet et des différents modes de réalisation, jumelée à l'influence de facteurs externes, comme la rareté de la main-d'œuvre, la faible participation aux appels d'offres, les défis associés à la pandémie de COVID-19, complexifient l'interprétation de cet indicateur. La méthodologie utilisée pour cette étude consiste à comparer les budgets réels⁷⁶ aux budgets de référence⁷⁷ approuvés avec les dossiers d'affaire afin d'évaluer les écarts entre les prévisions initiales et les dépenses réelles. Ce calcul de performance a été fait à partir des données brutes, sans considération des changements en cours d'étape, mais seulement à partir de 2021 où les données pouvaient être traitées ainsi. L'extraction de donnée s'est limitée aux projets de 5 M\$ et plus clôturés au cours des six dernières années fiscales, soit environ 10 par an, pour un total de 61 projets.

Le tableau 3 présente les pourcentages de dépassement de coûts (c.-à-d. (budgets réels - budget de référence) / budget de référence) calculés pour l'ensemble des projets de l'échantillon. En lien avec le constat de la VG, bien qu'un échantillon de plus de 60 projets ait été partagé, la plupart des coûts réels de ces projets sont à peu près les mêmes que les budgets de référence, en particulier ceux datant de l'exercice fiscal 2020-2021 et antérieurs. Cette concordance quasi parfaite entre les budgets de référence et réel pour près de 50 % de

Tableau 3. Moyenne de dépassement de budget des projets par tranche de valeur de projet
En pourcentage (%), 2017-2023

Année fiscale	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	Total
5M\$-10M\$	0%	0%	0%	0%	-	109%	18%
Nombre de projets	1	1	3	1	-	1	6
Édifices gouvernementaux	0%	0%	0%	0%	-	109%	8%
Éducation et enseignement supérieur	-	-	0%	-	-	-	0%
10M\$-50M\$	-5%	-0%	0%	17%	22,7%	39,5%	13%
Nombre de projets	7	5	3	5	10	4	34
Édifices gouvernementaux	-8%	0%	-	26%	11%	55%	14%
Santé et Services sociaux	-1%	0%	0%	13%	18%	49%	10%
Transport maritime, aérien, ferroviaire et autres	-	-	-	0%	117%	-	58%
Administration gouvernementale	-	-	-	-	-	0%	0%
Culture	-	-	0%	-	-1%	-	-1%
Autres	-	-	0%	-	8%	-	4%
50M\$ et plus	-	0%	0%	0%	0%	11,1%	5%
Nombre de projets	-	4	3	2	1	8	18
Édifices gouvernementaux	-	-	-	0%	-	109%	36%
Santé et Services sociaux	-	0%	0%	-	0%	11%	5%

Sources : SQI; Analyse KPMG

⁷⁵ Rapport du VGQ, Gestion des projets majeurs d'infrastructure, 2021

⁷⁶ Cela fait référence au budget de projet révisé et autorisé par l'autorité compétente, en cours d'étape, suite à une révision de l'estimation du coût du projet prévu.

Il convient de noter que : 1) ce budget est identique au budget de référence s'il n'y a eu aucune révision ou modification autorisée au cours du projet; 2) ce budget comprend les contingences planifiées de construction, ainsi que la réserve pour risques prévue.

⁷⁷ Pour toute la durée de l'étape en cours, cela fait référence au coût de projet approuvé par l'autorité compétente à la fin de l'étape précédente qui devient le budget initial de l'étape en cours. À l'étape clôture, le budget de référence demeure celui de l'étape de réalisation.

l'échantillon est peu probable dans un contexte de gestion de projets d'infrastructures, où des révisions et des ajustements sont souvent nécessaires en cours de réalisation. Cela peut notamment s'expliquer par l'ancienne approche qui consistait à mettre à jour les budgets de référence au moment de la clôture en fonction des changements autorisés officiellement selon le coût final. Cette démarche soulève des questions quant à la manière dont les budgets étaient ajustés tout au long du cycle de vie des projets, et ce, avant la récente mise à jour du processus qui devrait permettre un suivi du respect des budgets plus précis.

Bien qu'il soit difficile, dans un tel contexte d'émettre des constats quant à la performance de la SQI sur cet indicateur, étant donné certaines lacunes dans les données, on relève néanmoins que :

- Au-delà de l'impact du changement de méthode de calcul discuté précédemment, l'augmentation de la proportion de projets avec des dépassements de budgets depuis 2021 pourrait aussi s'expliquer par le contexte sanitaire (pandémie de COVID-19) et économique ayant eu cours sur la période récente, qui a notamment été marquée par une forte inflation dans le secteur de la construction, des délais et contraintes liés au confinement au moment de la pandémie, une pénurie de main-d'œuvre et les pressions à la hausse sur les salaires qui en découlent, ainsi que les retards dans la chaîne d'approvisionnement.
- Le dépassement des budgets de référence est plus fréquent dans les projets dépassant les 10 M\$, particulièrement dans le secteur d'activité « Santé et Services sociaux », qui représente plus de 60 % de tous les projets ne respectant pas le budget de référence (toutes vocations confondues).
- Les projets du secteur « Édifices gouvernementaux » sont ceux ayant la proportion de projets avec un dépassement de budget la plus importante. Par exemple, en 2022-23, deux projets sur trois de ce secteur ont dépassé de plus du double leur budget de référence, tandis que 50 % des projets en 2021-22 ont dépassé d'environ la moitié du budget de référence.⁷⁸ Selon les fiches projet, ces dépassements de budget sont dus notamment à un faible nombre de soumissionnaires qui soumettent des offres significativement plus élevées que le budget prévu (en raison de la surchauffe du marché de la construction), à des imprévus constatés lors des travaux, à des ajouts au plan initial, ou à une mauvaise estimation des coûts initiaux. Les données peuvent parfois être parcellaires, ce qui rend difficile l'identification des causes des dépassements.

Il convient de noter que l'interprétation des données reste limitée en raison des lacunes évoquées précédemment.

Respect des échéanciers autorisés

Le « respect des échéanciers autorisés » réfère à la capacité de l'organisation à respecter efficacement l'ensemble de ses échéanciers de projet. Le PS 2023-2027 et le tableau de bord corporatif incluent cette mesure de la performance.

La gestion d'un projet en infrastructure est constituée de cinq grandes étapes (voir figure 10). Le RVG a émis plusieurs constats quant au choix des dates de référence utilisées par la SQI afin d'évaluer le respect des échéanciers :

« Bien que tous les projets soient suivis à chaque étape de leur progression, la SQI ne prend en compte que l'étape de réalisation pour calculer son

⁷⁸ Ceci exclut le projet du secteur de « Transport maritime, aérien, ferroviaire et autres » terminé en 2021-22 qui a connu un dépassement de coût de 117 %.

indicateur de respect des échéanciers. Or, cette étape ne représente que moins de la moitié de la durée totale d'un projet majeur. Les phases antérieures, telles que la planification, qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois voire plusieurs années, ne sont pas prises en compte pour évaluer le respect des échéanciers des projets, même si la SQI est impliquée dans ces phases. »⁷⁹

Ainsi, l'évaluation du respect des échéanciers ci-après reflète uniquement la phase de réalisation du projet, et non sa durée totale. Bien qu'il serait souhaitable d'avoir une vue complète pour chacune des étapes des projets, il est très complexe d'obtenir des

Figure 10. Étapes de gestion de projet



Source : Directive concernant la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, Gouvernement du Québec

données standardisées pour les phases antérieures à la réalisation car celles-ci sont aussi sujettes aux changements de portées en fonction des besoins changeants du projet et des parties prenantes. À l'instar du respect des budgets, le respect des échéanciers est évalué en comparant les échéanciers réels aux échéanciers de référence approuvés avec les dossiers d'affaire pour l'étape de réalisation sans égard aux modifications qui pourraient ensuite être autorisées. Tout comme à l'indicateur des budgets, ce calcul à partir des données brutes était possible seulement à partir de 2021.

Dans le même rapport, la VG a également souligné une absence d'uniformité dans les types de données compilées et des lacunes dans certaines données (par exemple, l'explication du délai entre les dates de début et de fin, qui ne sont parfois pas mentionnées), ce qui complique le suivi des échéanciers des projets.⁸⁰ La flexibilité accordée à chaque gestionnaire de projet dans sa gestion, notamment pour la reddition de compte, peut également contribuer à la variabilité des résultats et compliquer toute tentative de comparaison ou d'évaluation globale. Suite au rapport de la VG de 2021, un effort de standardisation des indicateurs de suivi des projets (ex. porté, risque, coût et échéancier), visant à apporter une plus grande rigueur et à uniformiser la performance des projets, a été fait, notamment avec la standardisation des entrées, une formation sur les outils de suivi et une amélioration générale de la gouvernance des données.

Malgré les réserves méthodologiques mentionnées précédemment⁸¹, certaines observations à haut niveau sur le respect des échéanciers peuvent être soulignées pour l'échantillon de projets des 6 dernières années partagé par la SQI (voir tableau 4).

⁷⁹ RVGQ, 2021

⁸⁰ Par exemple, les explications entre les dates de début et de fin sont souvent absentes ou floues dans certaines fiches projet. De plus, les raisons pour lesquelles les dates de début de référence sont parfois repoussées de plusieurs mois ne sont pas clairement indiquées.

⁸¹ Tel que discuté ci-dessus, le bassin de projets utilisé pour analyser ces indicateurs est limité, ce qui affecte la fiabilité des conclusions tirées.

- On observe une diminution de l'écart entre le temps prévu (référence) et le temps réel de construction entre 2017 et le début de la pandémie de COVID-19 en 2020-2021 pour les projets de 10 M\$ et plus. Cependant, la pandémie a engendré une augmentation du temps nécessaire pour achever les projets, se traduisant par des dépassements d'échéanciers plus importants.
- Les projets de 10 M\$ à 50 M\$ affichent des dépassements moyens les plus élevés, avec un temps de réalisation 53 % plus long que prévu. Cependant, cette valeur est influencée par un retard de plus de 375 % sur un projet en 2017-18 (construction d'un nouvel édifice pour loger le dispensaire et le CLSC Naskapi). En excluant ce projet du calcul, la moyenne de retard pour l'ensemble des projets entre 10 M\$ et 50 M\$ serait de 41 %.

Tableau 4. Moyenne de dépassement de la durée prévue de réalisation des projets complétés par tranche de valeur de projet (dates de référence par rapport aux dates réelles de réalisation)

En pourcentage de jours de dépassement (%), 2017-2023

Année fiscale	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	Total général
5M\$-10M\$	75%	18%	33%	-24%		-53%	14%
Nombre de projets	1	2	2	1	-	1	7
Édifices gouvernementaux	75%	17%	78%	-24%	-	-53%	19%
Éducation et enseignement supérieur	-	-	-12%	-	-	-	-12%
Santé et Services sociaux	-	18%	-	-	-	-	18%
10M\$-50M\$	101%	-1%	40%	0%	69%	37%	53%
Nombre de projets	5	4	3	5	11	4	32
Édifices gouvernementaux	52%	115%	-	-7%	48%	16%	43%
Santé et Services sociaux	134%	-39%	-64%	7%	42%	5%	32%
Transport maritime, aérien, ferroviaire et autres	-	-	-	-	265%	-	265%
Administration gouvernementale	-	-	184%	-	-	110%	110%
Culture	-	-	184%	-	100%	-	142%
Autres	-	-	0%	-	37%	-	19%
50M\$ et plus	-	41%	6%	13%	35%	16%	21%
Nombre de projets	-	4	3	2	1	6	16
Édifices gouvernementaux	-	-	-	13%	-	-	13%
Santé et Services sociaux	-	41%	6%	-	35%	16%	23%
Total	97%	20%	26%	0%	66%	18%	38%

Sources : SQI; Analyse KPMG

En outre, il restera néanmoins toujours difficile d'évaluer de manière fiable l'évolution de la performance sans une compilation exhaustive des données brutes couplée à l'historique de chaque projet (changement de portée, évolution du contexte d'affaires (ex. COVID-19), dépriorisation du projet, etc.).

Au final, bien que des améliorations aient été apportées à la gouvernance des données suite au rapport de la VG de 2021, comme mentionné précédemment, il est toujours possible de considérer d'autres améliorations à cet égard.

Afin de pallier les lacunes observées dans la collecte et la gestion des données et de garantir une rigueur dans le suivi des budgets et des échéanciers, il apparaît pertinent :

Piste de réflexion 19 : de continuer les efforts de renforcement de la gouvernance des données afin de consolider l'exactitude, la fiabilité et la cohérence des données collectées et utilisées.

b.

Gestion immobilière

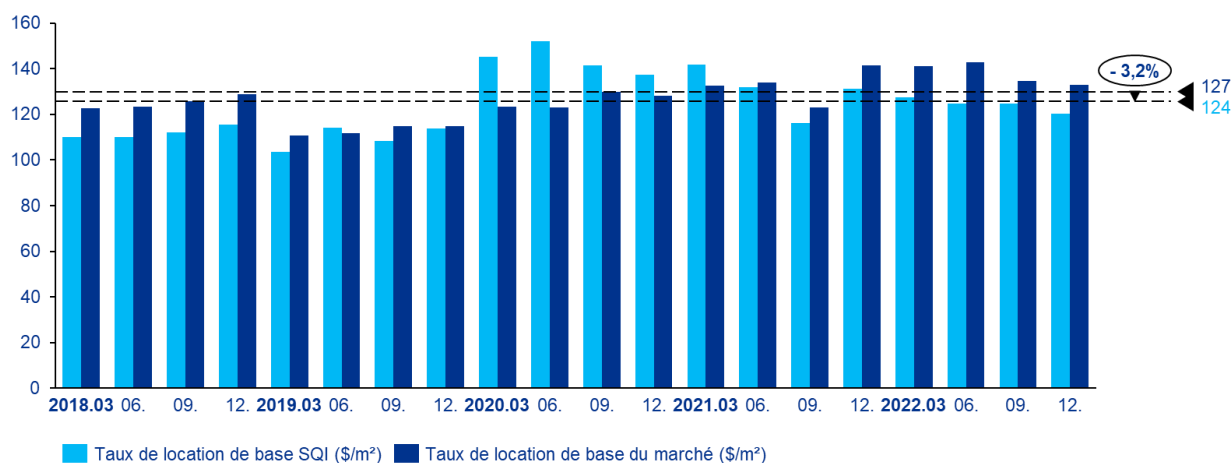
Taux de location

Les taux de location des baux permettent d'évaluer la capacité de la SQI à négocier les renouvellements de ses baux immobiliers à des tarifs concurrentiels. En comparant le prix proposé pour le renouvellement du bail aux tarifs en vigueur sur le marché dans des zones géographiques similaires, telles que Montréal et Québec pour des immeubles de bureaux, on obtient une appréciation de la performance dans ce domaine. Cet indicateur est régulièrement suivi par la SQI pour prendre des décisions éclairées en matière de renouvellement des baux.

Bien que la SQI vise à réduire son portefeuille immobilier en location par rapport à celui en propriété, elle continue de jouer un rôle important sur le marché de la location d'immeubles de bureaux au Québec avec 473 immeubles loués en 2022-23, pour un total de 1 153,6 millions de m². En guise de comparaison, l'inventaire total d'immeubles de bureaux au quatrième trimestre 2023 de la grande région de Montréal et la Ville de Québec s'élevait à 9 079,3 millions de m². La SQI loue, à elle seule, près de 13 % du marché immobilier dans les deux plus grandes villes du Québec, avec un taux possiblement plus élevé à l'extérieur de ces deux villes.⁸²

Avec son volume d'activité, son risque de crédit plus faible que le secteur privé et la stabilité de ses activités dans le temps, la SQI bénéficie d'un pouvoir de négociation des tarifs plus avantageux que ceux généralement observés sur le marché⁸³. Ainsi, les taux de location de base sont en moyenne environ 3 % moins élevés que ceux observés sur le marché de la location d'immeubles de bureaux comparables entre 2018 et 2022 (voir figure 11).⁸⁴

Figure 11. Comparaison des taux de location du marché avec ceux de base de la SQI pour les immeubles de bureaux à Québec et Montréal, en se basant sur les transactions conclues
En dollars par m², 2018-2022



Sources : SQI; Analyse KPMG

Cependant, la SQI n'est pas à l'abri de soubresauts dans le marché. En fait, pour l'ensemble de l'année 2020, les tarifs négociés par la SQI étaient en moyenne 12 % plus élevés que ceux du marché. À partir de la mi-2021, la situation s'est résorbée pour la SQI qui a pu négocier des taux avantageux sur le marché pour ses clients. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces fluctuations dans les taux négociés. Par exemple, la SQI est parfois disposée à payer une prime sur la location de grands espaces afin d'éviter de devoir relocaliser ses installations

⁸² CBRE, [Montréal](#) et [Ville de Québec](#) – Statistique Bureaux T4 2023

⁸³ Des exceptions sont notables particulièrement pour le renouvellement de baux les bâtiments à vocation spécialisée comme les palais de justice et les postes de police dont les coûts de déménagement sont significatifs

⁸⁴ Données partagées par la SQI, les comparables sont une moyenne de marché

pour deux raisons principales : d'une part, les coûts élevés liés aux aménagements de bureaux, et d'autre part, la rareté de superficies similaires sur le marché immobilier local. Cette observation supporte la stratégie de vouloir accentuer les immeubles en propriété pour les missions de l'État qui sont pérennes.

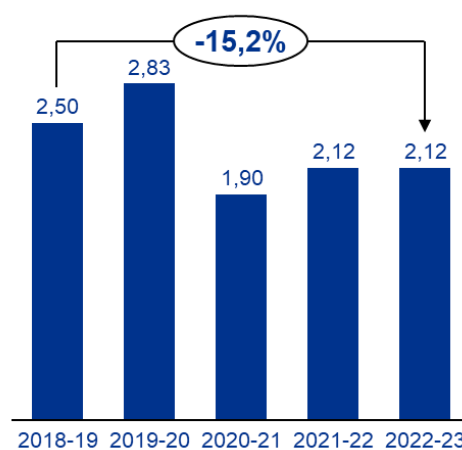
Taux d'inoccupation

Le taux d'inoccupation des immeubles⁸⁵ permet d'évaluer en partie la capacité de la SQI à répondre aux besoins immobiliers des ministères et organismes (MO) en leur offrant « des locaux dont la localisation, la disponibilité, la qualité et les coûts répondent à leurs attentes, tout en s'assurant d'une occupation optimale des espaces de manière à gérer rigoureusement la facture de loyer gouvernementale ». ⁸⁶ Cet indicateur est suivi de façon continue par la SQI, mais il ne mesure cependant pas l'optimisation de l'espace (certains espaces sous entente locative avec des MO peuvent être inoccupés).

La SQI cible un taux d'inoccupation de son parc immobilier d'au plus 2 %, ce qui est généralement atteint, tant pour toutes les vocations d'immeubles confondues (1,46 % pour l'exercice 2022-2023) que pour les immeubles de bureaux (six fois au cours des neuf trimestres précédant le 31 mars 2023). La Société a enregistré, durant les cinq dernières années fiscales une diminution de ce taux, spécifique aux immeubles de bureaux, passant de 2,50 % en 2018-19 à 2,12 % en 2022-23 (voir figure 12). Cette baisse s'explique par une optimisation des espaces disponibles, notamment par une libération d'espaces excédentaires en location. Une variation du nombre d'immeubles classés excédentaires peut aussi expliquer en partie les fluctuations du taux d'inoccupation. Si on considère les superficies de bureau déjà attribuées (en attente d'occupation) et celles considérées comme étant « inoccupables » (par exemple, ceux faisant l'objet de travaux d'aménagement), on obtient un taux réel évalué à 1,47 % en 2022-2023⁸⁷.

La superficie totale du parc immobilier sous gestion de la SQI, qui comprend à la fois les immeubles en propriété et ceux en location, a diminué de 2,9 milliers de m² entre 2018 et 2023. Il semble rester peu de gains à faire en termes d'inoccupation selon cette mesure. Une lecture des espaces loués, mais inutilisés donnerait toutefois un portrait plus complet.

Figure 12. Évolution du taux global d'inoccupation des immeubles de bureaux, incluant les espaces excédentaires
En pourcentage (%), 2018-2023



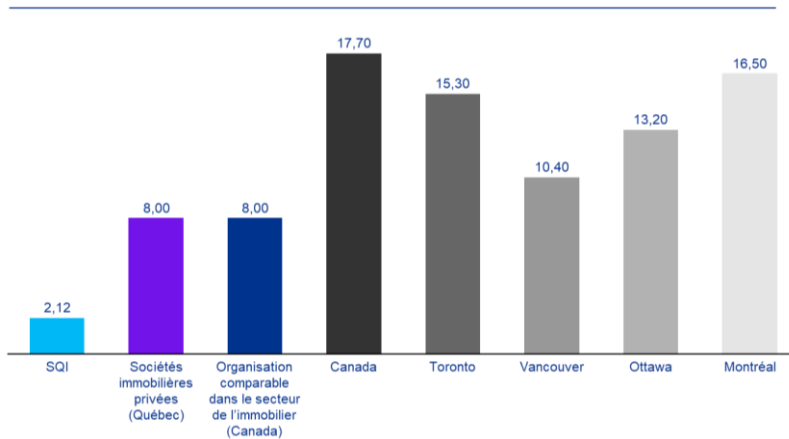
Sources : Rapports annuels de la SQI

⁸⁵ Le taux d'inoccupation réfère au % d'espace disponible qui ne fait pas l'objet d'une entente locative avec un MO. Ce taux inclut les espaces vacants du parc immobilier sous gestion, tant en propriété qu'en location.

⁸⁶ SQI, PAGI 2021-2022

⁸⁷ À des fins de reddition de compte, cette cible inclut les espaces excédentaires dans les rapports annuels de la SQI.

Figure 13. Comparaison du taux d'inoccupation des immeubles de bureaux (SQI, organisation comparable, villes canadiennes)
En pourcentage (%), 2023



Sources : CBRE; Analyse KPMG; Organisation comparable

de comparaison, le taux d'inoccupation des bureaux dans le centre-ville de Toronto a atteint 15,3 %, le niveau le plus élevé depuis 1995. Dans le centre-ville de Vancouver, ce taux a augmenté à 10,4 %, son niveau le plus élevé depuis 2004. À Ottawa et à Montréal, les taux d'inoccupation les plus élevés au centre-ville ont été respectivement de 13,2 % et 16,5 %. Des organisations comparables, également propriétaires d'un parc d'immeubles de bureaux au Canada, affichent de leur côté des taux d'inoccupation moyens de 8 %.

La société de services immobiliers CBRE affirme qu'une grande partie des augmentations du taux d'inoccupation de ces villes était attribuable aux entreprises technologiques, qui ont ajusté la taille de leurs activités et réévaluent leurs besoins en espace. Contrairement aux entreprises, les besoins des clients gouvernementaux de la SQI sont généralement plus stables et moins sujets aux cycles économiques⁹⁰. Avec la fonction publique qui croît depuis quelques années (nombre d'employés de l'État québécois a augmenté de 5,4 %⁹¹ lors de l'exercice budgétaire 2023-24⁹²), il est attendu que cette tendance ait un impact positif sur le taux d'occupation. Rappelons néanmoins que la mesure du taux d'inoccupation ne garantit pas nécessairement une optimisation de l'espace bureau de l'ensemble du gouvernement, la SQI n'ayant pas les leviers nécessaires pour optimiser les espaces sous-utilisés de ses clients.

En somme, la performance de la Société en termes de gestion de l'inoccupation s'est constamment améliorée au fil des années. Comparée aux autres organisations

Le taux d'inoccupation des espaces de bureaux de la SQI n'a pas de commune mesure avec le marché, spécifiquement depuis la COVID-19. Pour référence, en 2023, le taux global d'inoccupation des bureaux au Canada était de 17,7 %⁸⁸ (voir figure 13), avec une inoccupation de 18,4 % dans les centres-villes et de 16,8 % dans les banlieues, et ce, pour les catégories d'immeubles A et B.⁸⁹ À titre

⁸⁸ Des différences existent entre ceux deux catégories d'immeubles :

Catégorie A : Dans le quartier central des affaires, ces immeubles de grande hauteur se démarquent comme des phares dans leur marché, caractérisés par des finitions extérieures de qualité supérieure et des intérieurs bien entretenus ou récemment rénovés. Ils offrent des espaces bien configurés de façon optimale, avec une localisation facile d'accès et des installations et technologies de haute qualité. Leurs tarifs de location sont les plus élevés que la moyenne.

Catégorie B : Moins prestigieux que la classe A, ces immeubles légèrement plus anciens sont bien entretenus et abritent des locataires de qualité, bien que leurs finitions et leurs systèmes ne soient pas au même niveau. Souvent ciblés par des investisseurs pour des rénovations visant à les remettre au niveau de la classe A, ils offrent des espaces fonctionnels à des tarifs de location plus modérés. [\[Lien\]](#)

⁸⁹ CBRE, 2023 brings a slow start to office market with tenants focusing on rightsizing efforts, [\[Lien\]](#)

⁹⁰ La Presse, Canada Le taux d'inoccupation des bureaux a atteint un sommet, [\[Lien\]](#)

⁹¹ Ce qui exclut les effectifs hors fonction publique, soit ceux des réseaux de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation.

⁹² Gouvernement du Québec, Priorités Santé | Éducation; Stratégie de gestion des dépenses; Renseignements supplémentaires, [\[Lien\]](#)

gouvernementales et aux acteurs du secteur privé, la Société affiche des taux d'inoccupation nettement inférieurs, ce qui suggère une gestion efficace de son parc.

Déficit de maintien des actifs

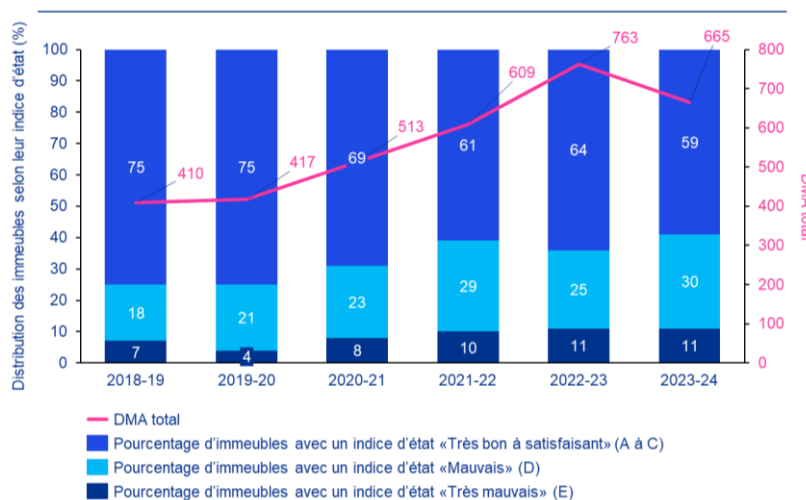
Cet indicateur permet à la SQI de mesurer l'état de ses actifs sous gestion et, éventuellement, d'identifier les ressources financières nécessaires à leur remise à niveau. La figure 14 ci-dessous illustre les DMA notés dans les PAGI de 2018 à 2023, ainsi que la répartition des infrastructures sous gestion selon leur indice d'état.⁹³ Comprendre l'évolution du DMA permet de mieux cibler les investissements nécessaires et de prioriser les actions pour améliorer l'état général du parc immobilier.

Dans son PS 2023-2027, la SQI propose de « renforcer la performance en maintien d'actifs immobiliers », un intrant aux indicateurs du « taux de réalisation des projets en maintien d'actifs » et de la « proportion des infrastructures dans un état satisfaisant ». Dans son tableau de bord corporatif, la SQI suit l'évolution de ce premier indicateur, ainsi que le taux de réalisation des investissements pour les projets de maintien d'actifs.

Entre les années fiscales 2018-19 et 2023-24, le DMA a augmenté d'environ 62 %, entraînant une diminution du pourcentage d'immeubles ayant un indice d'état « très bon à satisfaisant » (soit de A à C) de 75 % à 59 %, soit une diminution de 16 points de pourcentage. Les nombreux bâtiments avancés en âge expliquent en partie cette tendance à la baisse. Les types d'immeubles de la SQI les plus touchés selon le PAGI 2022-23 sont ceux qualifiés d'« excédentaires », représentant plus de 90 % des immeubles en mauvais ou très mauvais état⁹⁴.

Figure 14. Évolution du DMA total, incluant la distribution des immeubles selon leur indice d'état

Distribution des immeubles selon leur indice d'état en pourcentage (%); DMA en millions de dollars (\$); 2018-2023



Malgré la diminution du pourcentage d'immeubles ayant un indice d'état « très bon à satisfaisant », la situation reste dans la moyenne pour des infrastructures gérées par les organismes publics du Québec, dont 56 % des infrastructures affichent cet indice d'état en 2023-2024. Du côté de l'Ontario, le pourcentage d'immeubles qualifiés comme en bon état était de 65% en 2022.⁹⁵ Certains secteurs au Québec présentent même une situation plus préoccupante, comme les « organismes scolaires » et les CEGEP, où cet indice n'atteint

⁹³ Il est à noter que ces données comprennent les immeubles, y compris les immeubles de bureaux et les bâtiments à vocation spécialisée (ex. palais de justice), ainsi que les ouvrages de génie civil, tels que les stationnements et les tunnels.

⁹⁴ Les bâtiments excédentaires sont fortement dégradés et ne sont plus utilisés pour leur fonction initiale. La SQI ne prévoit aucun investissement majeur dans ces types de bâtiments, car ils seront soit vendus, soit démolis.

⁹⁵ CIRANO. Plan québécois des infrastructures : comparaison interprovinciale et soutenabilité (2023)

respectivement que 39% et 46%.⁹⁶ Toutefois, les stratégies de gestion des infrastructures et les décisions d'investissement prises par la SQI ont permis de réduire le DMA de 12,9 % entre 2022 et 2023, soit de plus de 98 M\$. Les investissements réels en maintien d'actifs se sont élevés à 421,5 millions de dollars en 2022, dépassant ainsi l'augmentation des besoins en maintien d'actifs pour l'année. Cette somme est significativement plus élevée que la moyenne des investissements annuels des années précédentes, qui était d'environ 172 millions de dollars entre 2018-2019 et 2022-2023. Il faut également noter qu'entre 2018 et 2022, seulement 64,5 % des investissements initialement prévus ont été effectivement déployés⁹⁷, notamment en raison des délais d'attribution des budgets et de l'arbitrage entre la réalisation des projets planifiés et les nouvelles urgences et besoins des clients qui apparaissaient en cours d'année.

Reste que dans les années à venir, des investissements accrus seront nécessaires pour améliorer l'état général du parc immobilier en matière de maintenance des actifs. Étant tributaire des fonds publics pour combler le DMA, la SQI doit maintenir un dialogue ouvert avec le SCT afin de présenter un portrait fidèle des besoins en financement pour le maintien des actifs et de préserver le parc immobilier du gouvernement en bon état, conformément à sa mission. Ceci est d'autant plus important si le gouvernement cherche à accroître son taux de propriété et donc la taille de son parc. Des pistes de réflexion ont été présentées à la section 4.3.3.

Les enjeux de déficit de maintien d'actif sont courants parmi les sociétés d'État responsables de la gestion de parc d'immobiliers de gouvernement, car les sociétés n'ont généralement pas la capacité d'imposer un tarif utilisateur payeur. Une diversification des sources de revenus, comme IO l'a fait avec ses revenus d'intérêts, peut cependant aider à la situation. Ces enjeux de maintien d'actif sont moins présents dans les investissements immobiliers privés, car la notion d'utilisateur payeur est plus présente et les firmes ne veulent pas se retrouver avec des actifs inutilisables qui affectent leur rendement. Ces firmes ne sont cependant pas à l'abri d'une perte d'attractivité de leurs actifs résultant en une valeur marchande de location sous le seuil qui permet le maintien des actifs.⁹⁸

iii. Dimension « Capital humain »

La dimension « Capital humain » réfère à la capacité de la SQI d'attirer, de développer et de retenir les ressources humaines essentielles à son bon fonctionnement. L'indicateur retenu pour cette analyse est le taux de roulement des employés. Son interprétation devra tenir compte du contexte récent de surchauffe dans le secteur de la construction et des défis qui en découlent en matière de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre.

a. Roulement des employés

Roulement des employés

⁹⁶ PAGI 2023-2024, page C.6

⁹⁷ SQI, PQI 2024-2034

⁹⁸ Par exemple, dans le cas d'une baisse d'attractivité du quartier environnant

Le taux de roulement des employés permet d'évaluer la capacité de la SQI à maintenir un effectif stable, favorisant ainsi la continuité opérationnelle, la connaissance institutionnelle et la productivité, ce qui contribue directement à l'efficacité globale de la Société. Il s'agit d'un indicateur qui était au PS 2018-23, mais n'a pas été reconduit pour le nouveau plan. Il est toutefois suivi au sein du tableau de bord corporatif interne de la SQI.

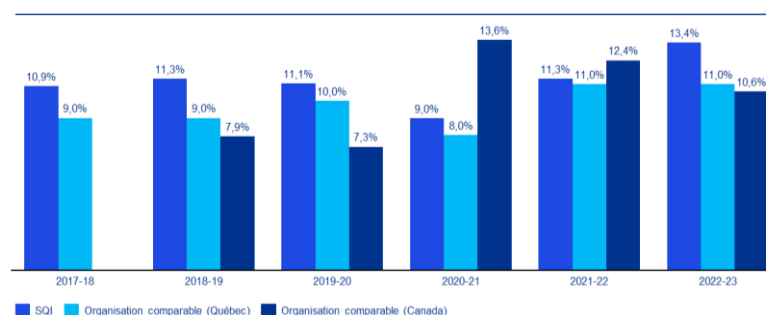
Entre les années fiscales de 2018-19 et 2022-23, le nombre total d'employés de la SQI a augmenté de 57 %, passant de 959 à 1501, témoignant du volume croissant de mandats confiés à l'organisation. Le taux de roulement global de la SQI⁹⁹ s'élevait à 14,6 % pour l'année 2022-23 et à 13,4 % lorsque l'on exclut les nominations de vice-

présidences et les stagiaires durant la période. Cela représente une augmentation de plus de 23 % entre 2017-18 et 2022-23 (voir figure 15)¹⁰⁰. Ces taux ne prennent toutefois pas en compte les départs à la retraite. Le tableau de bord de la Société classe le risque interne lié à une « une main-d'œuvre insuffisante » comme modéré.

La SQI ne suivant pas les différents types de départs¹⁰¹ sur son tableau de bord, il n'a pas été possible pour KPMG de distinguer entre les départs volontaires, non-volontaires et les retraites. Toutefois, des données internes indiquent qu'aux 31 mars 2022 et 2023, les démissions constituaient une proportion importante des départs non liés à la retraite (plus de 70 % et de 80 % respectivement pour chacune des deux années).

En guise de comparaison, les taux de roulement volontaires des organisations comparables en 2022-23 sont en moyenne de 2,7 points de pourcentage de moins que le taux moyen de la SQI sur la même période (10,7 %).¹⁰² Ce taux comparatif exclut les nominations dans ces autres organisations, ce qui signifie que la différence réelle pourrait varier si ces données étaient incluses.¹⁰³ Outre la période de forte turbulence durant la COVID-19 (soit les années 2020-21 et 2021-22), la SQI affiche généralement un taux de roulement plus élevé que ses comparables dans le marché. Les organisations retenues pour l'étalonnage œuvrent également dans le secteur de l'immobilier ou de la construction et emploient des professionnels et experts aux profils similaires à la SQI et sont exposées aux mêmes enjeux et défis de recrutement.

Figure 15. Taux de rotation des employés de la SQI et des organisations comparables au Québec et au Canada
En pourcentage (%), 2017-18 à 2022-23



Sources : SQI, organisations comparables; Analyse KPMG

⁹⁹ Cela exclut le personnel nommé par le Conseil des ministres, tels que le président et les vice-présidents, ainsi que des stagiaires.

¹⁰⁰ Les départs à la retraite ne sont pas comptabilisés. De plus, les catégories d'emplois utilisées pour ces calculs sont : « haute direction », « cadre », « professionnel », « technicien », et « personnel de bureau ». Toutefois, il est à noter que la catégorie d'emploi « ouvriers » sont inclus pour le taux de roulement de la SQI.

SCT, L'effectif de la fonction publique du Québec 2020-2021, Partie 1, [Lien](#)

¹⁰¹ Volontaires, tels que départ à la retraite et changement d'emploi, et involontaires, tel qu'une cessation d'emploi.

¹⁰² Les taux de roulements volontaires des organisations comparables comprennent toutes les catégories d'emplois.

¹⁰³ Les taux de roulements volontaires des organisations comparables comprennent toutes les catégories d'emplois.

La catégorie d'emploi la plus affectée par le roulement de personnel à la SQI est celle des professionnels¹⁰⁴ (excluant ceux des ressources humaines, les avocats et les notaires), qui représentent près de la moitié de tout le personnel de la Société. En moyenne, au cours de l'année fiscale 2022-2023, 50 % des démissions enregistrées provenaient de cette catégorie d'employés, totalisant en moyenne 21 démissions par trimestre.

Selon les réponses recueillies lors des entrevues de départ pour les années 2022 et 2023, les principaux motifs de départs incluent l'insatisfaction à l'égard de la rémunération et des tâches à accomplir, ainsi que la recherche d'opportunités plus intéressantes, ainsi que la rémunération.¹⁰⁵

À cet effet, les professionnels syndiqués, membres d'une section locale du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), affilié à la FTQ, avait voté à 89,7 % en faveur d'un mandat de grève de cinq jours en février 2024. Le litige principal porte sur la rémunération, et le SCFP signale le taux élevé de rotation du personnel.¹⁰⁶ Une nouvelle entente a depuis été ratifiée entre les parties, ce qui devrait avoir un impact positif sur le taux de roulement. Les conditions de travail des membres du personnel de la SQI restent déterminées conformément aux conditions définies par le gouvernement, sous réserve des dispositions d'une convention collective selon l'article 78 de la LGSE.

En résumé, la performance de la Société en matière de rétention du personnel présente des défis, avec un taux de roulement généralement supérieur à celui des organisations comparables. Le taux de roulement est particulièrement marqué chez les professionnels, ce qui témoigne des difficultés de la Société à demeurer compétitive sur le marché du travail, notamment en matière de rémunération et de conditions de travail, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

iv. Dimension « Relation avec les parties prenantes »

La dimension « Relation avec les parties prenantes » vise à évaluer la capacité de la SQI à entretenir des relations durables avec ses partenaires d'affaires en leur offrant des opportunités d'affaires intéressantes (soit la compétitivité des appels d'offres publics (AOP)). Pour cette analyse, l'indicateur retenu est le suivant :

a.	Nombre de soumissionnaires par appel d'offres public
-----------	---

Cet indicateur évalue la capacité de la SQI à intéresser des partenaires d'affaires (ex. fournisseurs, maître d'œuvre, etc.) à participer à ses AOP. Il indique le niveau de compétitivité et l'efficacité des processus d'appel d'offres de la SQI dans son marché. Il est intégré au PS 2023-2027 et fait l'objet d'un suivi régulier. Il est indicatif du niveau de compétitivité et de l'attractivité des processus d'appel d'offres de la SQI dans son marché. Il est intégré au PS 2023-2027 et fait l'objet d'un suivi régulier.

¹⁰⁴ Les professionnels concernés comprennent des ingénieurs, des conseillers immobiliers, des architectes et des chargés de projets responsables de la planification et de la gestion des projets.

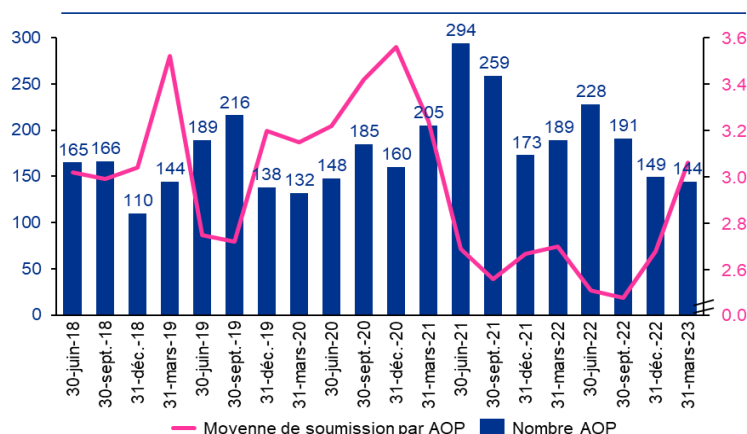
¹⁰⁵ Certains individus ayant quitté la SQI ont mentionné des salaires plus élevés comme motif de départ.

¹⁰⁶ Noovo, Grève et manif des professionnels de la Société québécoise des infrastructures, [Lien](#)

Le nombre moyen de soumissionnaires répondant aux appels d'offre de la SQI a connu une certaine volatilité au cours des 5 dernières années. Une augmentation marquée du nombre d'AOP coïncide avec la fin des grands confinements liés à la pandémie de COVID-19, une période de rattrapage après que de nombreux projets aient été mis sur pause ou ont ralenti. Cette pression accrue a entraîné une baisse de la concurrence sur le marché, se traduisant par une réduction du nombre moyen de soumissionnaires par projet.

Cette dynamique n'était pas unique à la SQI, mais plutôt caractéristique de l'ensemble du secteur de la construction. Un retour à un nombre de soumissionnaires plus près des moyennes historiques s'observe à la fin de 2023, avec un retour à la normale du volume d'appels d'offres publics et une baisse généralisée de la surchauffe dans le secteur de la construction (impact des taux d'intérêt notamment). En fait, la SQI a réussi à augmenter le nombre moyen de soumissionnaires par AO en début 2023 pour atteindre le même taux qu'en juin 2018. Toutefois, ces moyennes peuvent cacher des variations importantes selon le secteur, la taille du projet et d'autres facteurs tels que les exigences ou autres caractéristiques du projet.

Figure 16. Nombre d'appels d'offres publiques (AOP) et moyenne de soumission par AOP
Juin 2018 à mars 2023



Source : SQI

5 Conclusion

Il y a 10 ans, le gouvernement a fusionné IQ et la SIQ pour créer la SQI, dans le but de moderniser la gestion de ses projets d'infrastructure et de son parc immobilier. La mission confiée à la SQI était double « d'une part de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. » Les analyses contenues dans la présente revue de mandat confirment que cette mission de soutien au gouvernement reste toujours actuelle et pertinente, même après 10 ans. C'est d'autant plus vrai que les besoins en infrastructure publique sont en croissance depuis plusieurs années. Par conséquent, nous recommandons de :

1 Ne pas modifier l'énoncé de mission dans la loi constitutive de la SQI

L'environnement d'affaires de la Société a cependant considérablement évolué au cours des 10 dernières années. Parmi ces changements, on peut citer :

- L'émergence de nouveaux modes de réalisation des projets d'infrastructure plus collaboratifs ;
- L'introduction de nouveaux outils numériques, tels que la modélisation des informations du bâtiment (BIM), qui sont maintenant à la disposition des gestionnaires de projet ;
- L'augmentation des exigences pour les constructions plus vertes ;
- L'augmentation significative du volume de projets confiés à la SQI ;
- L'apparition d'une pénurie de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs économiques, y compris celui de la construction ;
- La transformation profonde de l'utilisation des espaces de bureaux à la suite de la pandémie.

L'environnement d'affaires de la SQI est dynamique et continuera inévitablement à évoluer. L'augmentation du volume de projets en infrastructure publique (immobilier, transport collectif, production/distribution d'énergie, etc.) devrait se poursuivre, accentuant la pression sur une chaîne d'approvisionnement encore fragile et un bassin de main-d'œuvre déjà limité. Le prix des matériaux qui augmente et l'introduction de nouvelles méthodes de construction comme l'utilisation de la préfabrication sont d'autres exemples de défis auxquels l'industrie fera face dans l'avenir. En fait, la plupart des défis de l'industrie concernent le besoin pressant d'améliorer la productivité du secteur de la construction. Plusieurs actions récentes du gouvernement cherchent d'ailleurs directement à augmenter cette productivité : le projet de loi 62 visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure, la nouvelle Stratégie québécoise en infrastructures publiques ou encore le projet de loi 51 visant à moderniser les pratiques dans l'industrie de la construction.

Plus globalement, les gouvernements à travers le monde font face aux mêmes défis pour les infrastructures. Les attentes sont de plus en plus élevées en termes de volume de projet et

en termes de développement d'infrastructures durables. Les ressources demeurent cependant limitées et la pression s'accroît sur celle-ci. Pour faire face à ces défis, tous les gouvernements chercheront ainsi à augmenter l'innovation et l'agilité de leur modèle de développement d'infrastructure et à favoriser une meilleure collaboration entre les parties prenantes du secteur. Le Québec et la SQI n'échappent pas à cette tendance.

Pour rester compétitive, la SQI devra donc être capable de s'adapter aux changements de son environnement d'affaires et d'incorporer des façons de faire les plus performantes, plus agiles et plus collaboratives. Pour une société comme la SQI, la capacité d'adaptation passe par un niveau de maturité élevé de ses activités et de ses processus. La SQI doit avoir une compréhension approfondie de ses opérations, être capable d'identifier les domaines d'amélioration et de mettre en œuvre des changements efficaces. De plus, un contexte d'intervention et un cadre normatif offrant l'agilité nécessaire, tout en gardant les contrôles requis pour une saine gestion de fonds publics sont également importants. La SQI doit être capable de s'adapter rapidement aux changements dans son environnement d'affaires, tout en respectant le cadre normatif en vigueur pour assurer une gestion responsable des fonds publics. Par conséquent, nous recommandons de :

2 Augmenter le niveau de maturité de certaines activités et processus internes de la Société ;

3 Poursuivre la modernisation du contexte d'intervention et notamment du cadre normatif.

L'application de ces deux recommandations permet d'améliorer l'efficacité de la Société, d'offrir plus d'agilité et de flexibilité dans l'exécution de la mission et maintenir une capacité d'adaptation avec un marché des infrastructures en constante évolution. Le dernier plan stratégique de la Société et le récent dépôt d'un projet de loi visant plus d'efficacité dans la réalisation des infrastructures sont d'ailleurs en ligne avec ces recommandations. Ces initiatives démontrent l'engagement de la SQI et du gouvernement envers une gestion efficace des infrastructures publiques.

6 Annexe

6.1 Survol du modèle ontarien et britanno-colombien

Dans un processus similaire à celui du Québec, l'Ontario a créé Infrastructure Ontario (IO) dans sa forme actuelle en fusionnant Infrastructure Ontario et Ontario Realty Corporation en 2011. IO est une société qui relève directement d'un ministre des Infrastructures. Sa mission consiste à développer des solutions commerciales, à gérer des actifs et à exécuter des transactions pour la province dans le domaine des infrastructures publiques et de l'immobilier.

Fonctionnant comme un « guichet unique », Infrastructure Ontario propose une gamme de services pour la réalisation de divers types d'infrastructures, tels que des logements abordables, des infrastructures de transport, des hôpitaux, des écoles, etc. Sa gamme de services diversifiée, détaillée ci-dessous, la distingue des autres organismes similaires, en faisant d'elle une agence centrale dans le développement et la gestion des infrastructures de la province.

- Développement commercial : IO propose des solutions commerciales novatrices et des modèles de financement pour répondre aux besoins en infrastructures de la province, en travaillant en partenariat avec le secteur privé.
- Gestion d'actifs : IO gère un vaste portefeuille d'actifs immobiliers et fonciers du gouvernement de la province, visant à optimiser leur valeur tout en assurant une gestion efficace et durable.
- Exécution de transactions : IO supervise des transactions complexes telles que la cession d'actifs gouvernementaux et la négociation de partenariats stratégiques avec le secteur privé, tout en veillant à maximiser le retour sur investissement du gouvernement.
- Prêts en infrastructure : IO offre des programmes de prêts à long terme pour soutenir les investissements en infrastructures du secteur public, adaptés aux besoins spécifiques des entités publiques afin de favoriser le développement communautaire et économique.
- Projets majeurs : IO dirige des projets d'envergure tels que la construction de nouveaux hôpitaux, systèmes de transport en commun, autoroutes et installations sportives, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de vie à travers la province.

Une nouvelle lettre de mandat¹⁰⁷ émise par le ministère de l'Infrastructure à l'intention du Président du CA énonce les principes directeurs devant orienter les décisions internes. De manière similaire au processus suivi au Québec, la priorisation des projets est ensuite réalisée à travers un plan directeur établi sur trois ans et renouvelé annuellement. Ce document permet principalement de définir les objectifs en se basant sur la vision, la mission et les valeurs de l'IO, lesquelles guident les décisions prises, les investissements réalisés et les ressources allouées chaque année.

Infrastructure BC (IBC) est une société de la couronne, détenue par la province de la Colombie-Britannique et dirigée par un CA qui rend compte à son unique actionnaire, le ministère des Finances. Elle est constituée en vertu de la Loi sur les sociétés par actions de la Colombie-Britannique.

Sa mission se focalise sur la réalisation d'infrastructures publiques dans la province, avec pour objectif de collaborer avec les propriétaires pour livrer des infrastructures publiques

¹⁰⁷Ontario's Ministry of Infrastructure [\[Lien\]](#)

complexes dans un environnement en constante évolution. Son rôle principal est de conseiller sur la planification et la réalisation de projets d'infrastructures publiques, favorisant ainsi l'innovation et la qualité tout en répondant aux besoins essentiels en matière de services. Cependant, sa mission ne comprend pas la gestion du parc immobilier de la province.

Similaires aux deux autres organisations, les clients d'IBC sont les MO¹⁰⁸ de la Colombie-Britannique ayant des besoins en infrastructures. Toutefois, elle offre également ses services à d'autres clients, y compris les administrations municipales et le gouvernement fédéral lorsque possible, dans le but de favoriser le développement des infrastructures dans toute la province.

La loi qui régit l'organisation établit les normes de diligence que ses administrateurs doivent respecter. Ces termes de référence sont élaborés pour aider le CA à clarifier les responsabilités et à assurer une communication efficace entre ses membres, le PDG, les vice-présidents et l'actionnaire.

¹⁰⁸ Tels que notamment les ministères des Transports et de l'Infrastructure ; de la Santé ; des Services aux citoyens ; de la Sécurité publique et du Solliciteur général ; de l'Éducation et des Soins à l'enfance ; du Tourisme, des Arts, de la Culture et du Sport ; de l'Éducation postsecondaire et des Compétences futures, ainsi que les autorités sanitaires provinciales, les districts scolaires et plusieurs sociétés d'État de la Colombie-Britannique.

6.2 Grilles de maturité

Ressources financières

		Niveau de maturité					
		1	2	3	4	5	
Modèle de livraison	Local, décentralisé	Fonctions autonomes et indépendantes	Reddition de compte sur la gestion locale	Regroupement de services transactionnels en mode centralisation et/ou centres de services partagés	Centres décisionnels ou nationaux	Fonctions décisionnelles globales avec points de service	Centre d'excellence, centre de services partagés
Personnes	Techniciens généralisés	Analyses personnalisées et sur demande	Analyses ponctuelles et réactives	Analyses par fonctions selon une fréquence déterminée	Analyses spécifiques à grande valeur ajoutée	Remises en question et propositions reliées au domaine d'affaires	Partenaires d'affaires
Processus	Spécifiques au niveau local	Processus et responsabilités ventilés et disparates	Faible niveau de standardisation et automatisation (plusieurs divisions/emplacements)	Recommandations pour des méthodes, processus et données standardisés et automatisés	Processus standardisés à l'échelle mondiale pour un grand nombre de transactions à faible valeur ajoutée	Processus standardisés à l'échelle mondiale pour la gestion globale	Standardisés et optimisés
Technologie	Systèmes incompatibles	Systèmes, outils et interfaces manuels	Multitude de systèmes avec interfaces	Systèmes standards, couche d'interface et modèles de données recommandés	Outils/applications standards avec plusieurs instances	Outils/applications standards et une seule instance	Systèmes globaux
Données/rapports	Modèles et rapports de données incohérents et décentralisés	Modèles et rapports de données non intégrés, les rapports sont fondés sur des feuilles de calculs	Modèles et rapports de données propres à l'application	Modèles et rapports de données propres au secteur, unités d'affaires ou emplacements	Normes/orientations standards pour modèles et rapport de données; les rapports sont rationalisés	Modèle de données harmonisées appuie la production de rapports pleinement intégrés au sein de l'organisation	Modèles de données globaux/une seule version de la vérité
Gouvernance	Informels	Réactifs. Recours aux contrôles de détection manuels; aucune gouvernance formelle	Examens réguliers des contrôles; certaines analyses; gouvernance limitée pour les rapports financiers	Exécution de contrôle en temps quasi réel, axée sur le risque avec certains tests automatisés	Utilisation des contrôles du système automatisés et outils analytiques; normes de gouvernance globale	Contrôles automatisés préventifs, fondés sur le risque, intégrés dans les systèmes existants	Centralisés, automatisés et préventif

Légende : ★ Équipes de gestion immobilière ★ Équipe de gestion de projet ★ Les deux équipes

Source : Entretien avec la direction générale de la fonction

Technologies de l'information

		Niveau de maturité				
		1	2	3	4	
Gouvernance et organisation	Il n'existe aucune structure de gouvernance TI	Il n'y a pas de structure de gouvernance TI en place; l'organisation est réactive	Un comité de direction TI existe à l'intérieur de la fonction TI et les décisions sont prises à partir de la liste des activités à réaliser	Un comité de gestion TI est en place au niveau de l'organisation mais l'imputabilité des parties prenantes n'est pas claire ★	La structure de la gouvernance TI est en place au niveau de l'organisation avec un comité de gestion où siègent les exécutifs qui sont visiblement commis	Il existe un comité de gouvernance TI regroupant l'ensemble des parties prenantes afin d'établir les priorités d'investissements TI
Stratégie TI	L'organisation n'a aucun plan stratégique TI	L'organisation n'a pas développé de plan stratégique TI mais certains plans sectoriels existent	La base du plan stratégique TI a été établie mais les stratégies ne sont pas détaillées au niveau des secteurs TI	Un plan stratégique TI a été défini et détaillé mais il n'est pas communiqué aux clients internes ★	L'organisation a défini un plan stratégique global des TI et le communique clairement aux clients internes	Le plan stratégique TI est défini en fonction des priorités d'affaires, communiqué, et révisé avec les parties prenantes
Solutions TI	Peu ou pas d'alignement entre les solutions d'affaires et les priorités de l'organisation	Certaines solutions d'affaires patrimoine limitent l'habileté de l'organisation à s'améliorer et il y a peu d'appétit pour l'investissement dans de nouvelles solutions	La fonction TI détermine quels investissements en solutions d'affaires sont nécessaires avec peu ou pas de consultation avec les clients internes	La fonction TI détermine les investissements nécessaires pour les solutions d'affaires conjointement avec les clients internes mais les décisions sont prises de façon isolée (en silo) ★	La fonction TI détermine les investissements nécessaires pour les solutions d'affaires conjointement avec les clients internes et une tribune existe pour donner une vue d'ensemble des priorités TI	Les solutions d'affaires sont alignées aux besoins et priorités de l'organisation et leur évolution est intimement liée à l'architecture de l'entreprise
Budgets TI	Le budget TI est établi de façon décentralisée par les secteurs d'affaires et TI	Le budget TI est établi et géré par les Finances mais les unités d'affaires se voient allouer des enveloppes de coûts TI de façon indépendante	Le budget TI est établi et géré par la fonction TI et les coûts sont alloués en fonction des besoins / capacité de l'organisation ★	Le budget TI est établi par la fonction TI mais l'enveloppe budgétaire de projets d'affaires est gérée par unité d'affaires, par le responsable de l'unité	Le budget TI est établi par l'organisation, mais l'enveloppe budgétaire de projets est gérée par unité d'affaires et certains services sont facturés à l'utilisation	Le budget TI est géré de façon intégrée en fonction des priorités d'affaires et TI
Portefeuille de projets	Aucune gestion de portefeuille de programmes ni de projets n'est en place	La gestion de portefeuille de projets sommaire est effectuée mais il n'y a pas de programmes identifiés	Une gestion de portefeuille de projets ad hoc est en place pour chaque gestionnaire TI	Il existe une liste centralisée de tous les projets TI, des demandes en attente et des opportunités futures	La gestion du portefeuille de projets TI est gérée globalement à partir de la capacité disponible et des impacts sur les autres activités TI à réaliser ★	Le portefeuille de projets TI est géré de manière intégrée en tenant compte des plans stratégiques d'affaires et TI
Exploitation et services aux unités	La performance de l'exploitation et des services aux utilisateurs n'est pas mesurée	Quelques indicateurs de performance existent pour l'exploitation et les services TI, mais ne sont pas suivis et les cibles ne sont pas documentées	Quelques indicateurs de performance existent pour l'exploitation et les services TI, sont mesurés sporadiquement et des niveaux cibles ont été identifiés par la fonction TI	Des indicateurs de performance sont établis et mesurés activement pour l'exploitation et l'ensemble des services TI et des niveaux cibles ont été identifiés par la fonction TI ★	La performance de l'exploitation et des services TI est suivie et mesurée en continu à partir d'indicateurs et de cibles préétablies et communiquée aux clients internes	La performance de l'exploitation et des services TI est gérée à l'aide d'indicateurs permettant l'amélioration continue des services
Risques TI	Les risques sont gérés de façon aléatoire, ad hoc et en silos	Les risques sont gérés sur une base ad hoc au moment de la concrétisation des risques	Gestion des risques par projet	Les risques sont identifiés par les équipes TI en fonction des services TI fournis	Les risques sont identifiés dans la ligne de l'entreprise. Il existe un suivi de l'évolution des risques critiques. ★	Les risques sont gérés de façon intégrée, proactive, et les mesures de mitigations sont documentées et testées sur une base régulière

Légende : ★ Fonction TI

Source : Entretien avec la direction générale de la fonction

Ressources humaines

		Niveau de maturité				
		1	2	3	4	
Stratégie RH	Centre de coûts	Absence d'une stratégie RH intégrée et alignée sur la planification stratégique d'affaires. Activités RH décentralisées et non coordonnées	Existence d'une stratégie RH mais alignée après-coup sur la stratégie d'affaires via une implication partielle des RH dans les changements (mode réactif)	Existence d'une stratégie RH intégrée à la planification stratégique d'entreprise. RH impliqué dans les changements et considéré comme un investissement ★	Stratégie RH intégrée à la stratégie et à la planification d'entreprise et développée avec les leaders d'affaires	Stratégie RH comme avantage concurrentiel
Gouvernance	Absence de gouvernance	Absence de structure de gouvernance RH, gestion des investissements RH en silo sans implication des secteurs d'affaires	Gouvernance pour les projets RH avec représentation affaires sur comité de projet seulement. Investissements RH non planifiés et réactifs	Comité de gouvernance RH en place avec reddition de compte sur la prestation de services. Investissements priorisés en fonction des priorités d'affaires ★	Comité de gouvernance RH impliquant toutes les parties prenantes et priorisation des projets alignée aux priorités stratégiques d'affaires	Gouvernance structurée, alignée aux besoins d'affaires
Structure RH et modèle de livraison de services	Service RH de base	Structure hiérarchique traditionnelle et non basée sur la stratégie d'entreprise. Décentralisation des activités RH	Structure RH fonctionnelle non alignée à la structure d'affaires et prestation de services axée client. Quelques activités centralisées et standardisées	Structure RH alignée aux besoins d'affaires avec centres d'excellence pour appuyer les gestionnaires. Amélioration continue du modèle de livraison des services ★	Modèle de prestation explicite, processus revus et adaptés selon les besoins d'affaires. Optimisation via services partagés ou sous-traitance	Prestation de services RH optimisée
Processus et politiques	Processus et politiques ad hoc	Aucun lien entre processus RH et stratégie d'affaires, politiques RH non documentées, absence de programme de communication et de GdC	Duplication des processus RH, politiques appliquées de manière subjective, communication régulière et implication partielle des RH dans la GdC. Certaines activités de planification de la capacité	Politiques et processus standards, mesurés et adaptés à la stratégie d'affaires, contribution importante des RH dans la GdC, prévision de la capacité, incluant scénarios ★	Politiques RH développées avec lignes d'affaires, processus bout en bout standardisés et améliorés en continu. Plans de communication et GdC, modélisation RH à des fins stratégiques	Amélioration continue des politiques et processus
Culture et compétences	Compétences RH limitées et manque d'alignement culturel	Compétences RH de base, absence de vigie, ressources peu qualifiées	Conseils RH sur demande en réponse aux besoins d'affaires, faible réputation RH, vigie en place, quelques ressources qualifiées. Culture définie, mais comportements de leadership non alignés	Partenaires RH en mode-conseil répondant aux besoins d'affaires, équipe compétente, réponse novatrice aux défis RH, équipe qualifiée et professionnelle. Culture définie, mais non intégrée dans les moments de vérité des employés ★	Partenaires RH responsables de l'agenda global RH, grande valeur ajoutée, équipe hautement qualifiée, avec sens des affaires et collaborant avec partenaires externes aux fins d'optimisation. Culture définie, comportements adoptés et cohérents avec les moments de vérité des employés	Expertise RH qualifiée et culture forte
Mesures de performance	Absence de mesure de performance	Stratégie d'affaires inconnue des employés, aucun suivi et analyse de processus, pas de métrique de gestion de performance ou de prestation de services	Contribution mitigée de RH à la stratégie d'affaires, métriques RH peu efficaces pour la prise de décision, métriques de performance existantes, mais application inconsistante ★	Employés RH comprenant leurs impacts sur la stratégie d'affaires, métriques et tendances sur processus RH, analyse et rapports sur prestation de services	Contribution claire de RH à la stratégie d'entreprise et liée aux objectifs individuels de performance, tableaux de bord des processus avec SLAs et amélioration continue des services RH	Amélioration continue de la performance des services RH
Technologie et gestion de l'information	Gestion de l'information manuelle	Absence de source unique des données, absence de système TI transactionnel RH, analyse et rapports de base et par sujet d'expertise	Lignes d'affaires propriétaires des données maîtres, certains processus automatisés, rapports de base, multiples sources de données ★	RH propriétaire des données, système RH avec flux de travail intégrés, gestion de l'information pour requêtes de base, reporting manuel, info. factuelle disponible	Système TI intégré bout en bout, gestion de l'information en fonction des besoins des utilisateurs	Système d'information RH intégré
Responsabilisation des gestionnaires	Gestion de personnel ad hoc	Absence de formation/coffre à outils en gestion de personnel, pas de suivi de la performance, défis RH adressés de façon ad hoc et réactive	Problèmes et décisions délégués à RH, pas de formation obligatoire en gestion de personnel, peu d'outils pertinents, suivi et rétroaction minimale sur la performance	Support offert par RH, formation en gestion obligatoire, coffre à outils pertinent disponible, enjeux de performance adressés de façon réactive	Programme de formation en gestion, coffre à outils maîtrisé, prise de décision objective et documentée, enjeux de performance gérés de façon proactive ★	Expertise et prise en charge de la gestion de personnel

Légende : ★ Fonction RH

Source : Entretien avec la direction générale de la fonction

Gestion de projet organisationnelle

La figure 17 illustre une vue d'ensemble d'un outil de niveau de maturité pour la « gestion de portefeuille, de programme et de projet, utilisé comme fondement pour élaborer une grille de maturité en gestion de projet organisationnelle. À la suite d'un atelier sur le « Diagnostic du niveau de maturité en gestion de projet » mené par PICoP sur la performance de la SQI, les conclusions préliminaires indiquent une moyenne de maturité au niveau 2 en gestion de projet organisationnelle.

Figure 17. Outil de niveau de maturité de la gestion de portefeuille, de programme et de projet

	Sensibilisation du processus	Processus reproductible	Processus défini	Processus géré	Processus optimisé
Contrôle de la gestion	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Gestion des avantages	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Gestion financière	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Engagement des parties prenantes	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Gestion des risques	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Gouvernance organisationnelle	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Gestion des ressources	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5

Sources: Analyse PICoP, PMI Montréal

6.3 Sélection de tableaux de bord de gestion

Tableau sommaire des risques corporatifs

Illustratif du sommaire du tableau des risques majeurs. D'autres niveaux de forage du tableau de bord permettent d'obtenir des résultats plus détaillés des indicateurs. Pour fin de confidentialité, les données sensibles ont été retirées.

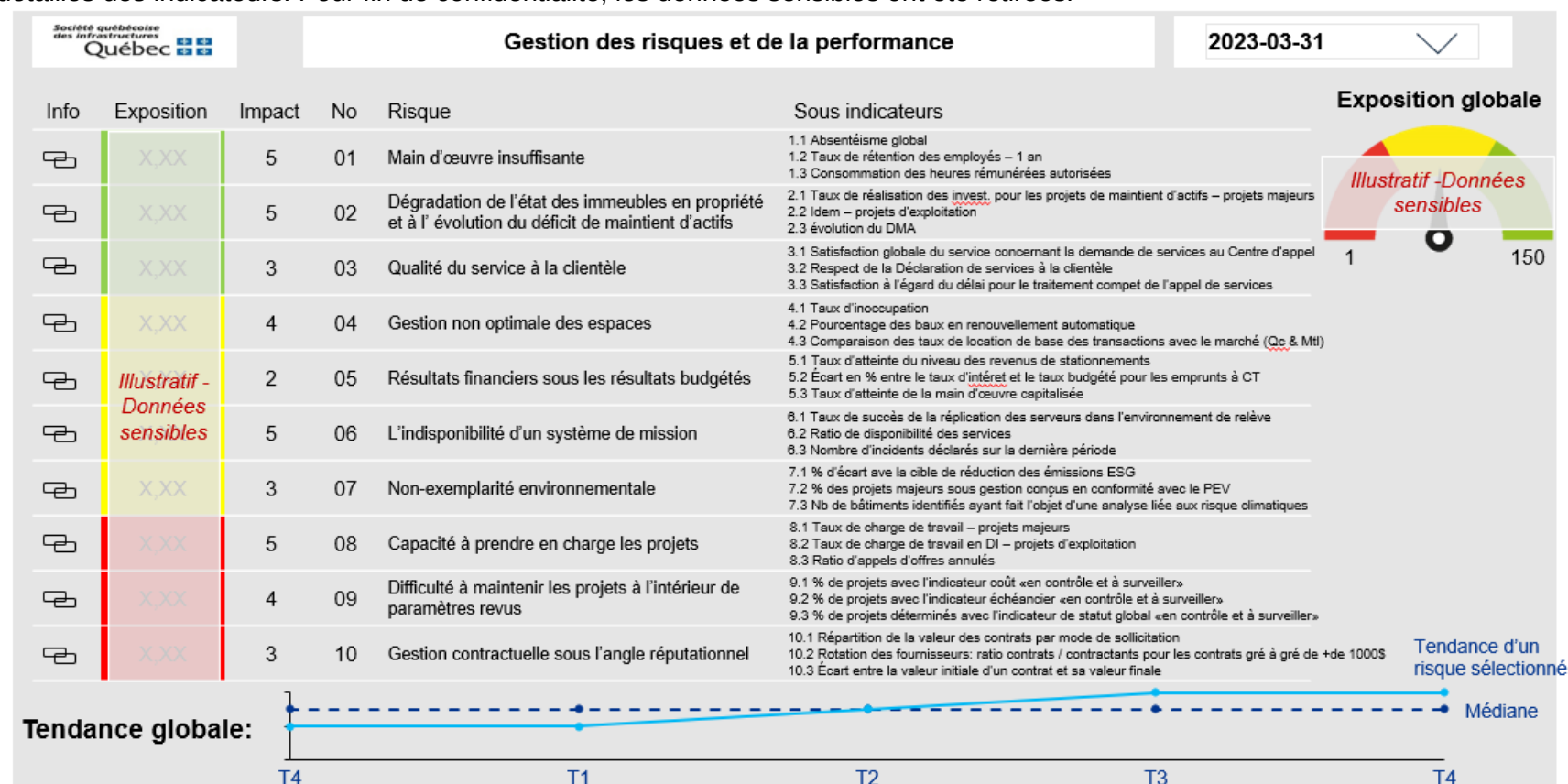


Tableau de bord pour la gestion des projets

Illustration du tableau sommaire pour la gestion des projets. D’autres tableaux de bord sur des sujets plus granulaires de la gestion de projet sont également produits en support au tableau sommaire. Pour fin de confidentialité, les données sensibles ont été retirées

SÉLECTIONNER DES PROJETS	220 Projets	187 Sous gestion	XX G\$ Budget autorisé	XX G\$ Sous gestion	Période Reddition de comptes: 1 ^{er} juillet 2023 – 30 sept
EFFACER LES FILTRES		33 En association		XX G\$ En association	VP responsable ou unité admin. responsable Tout

Sommaire du portefeuille de projets majeurs de la SQI

Étape de projet SQI

État d’avancement PQI

Étape du projet SQI	2- Démarrage			3- Planification			4- Réalisation			5- Clôture			Total		
Rôle de la SQI	Nb de projets	Budget autorisé	Coût prévu	Nb de projets	Budget autorisé	Coût prévu	Nb de projets	Budget autorisé	Coût prévu	Nb de projets	Budget autorisé	Coût prévu	Nb de projets	Budget autorisé	Coût prévu
Gestionnaire de projet	43	Données sensibles	Données sensibles	55	Données sensibles	Données sensibles	73	Données sensibles	Données sensibles	16	Données sensibles	Données sensibles	187	Données sensibles	Données sensibles
Projet assujetti	33			43			53			12			141		
Projet 10-50M\$	10			12			20			4			46		
Associée	2			12			18			1			33		
Projet assujetti	2			11			17			1			31		
Projet 10-50M\$				1			1						2		
Total	45			67			91			17			220		

Synthèse des indicateurs

INDICATEUR COÛT	INDICATEUR ÉCHEANCIER	INDICATEUR PORTÉE	INDICATEUR RISQUE
En contrôle À surveiller À risque Critique Illustratif - Données sensibles Nb de projets	En contrôle À surveiller À risque Critique Illustratif - Données sensibles Nb de projets	En contrôle À surveiller À risque Critique Illustratif - Données sensibles Nb de projets	En contrôle À surveiller À risque Critique Illustratif - Données sensibles Nb de projets



kpmg.ca/fr

© 2024 KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L., société à responsabilité limitée de l'Ontario et cabinet membre de l'organisation mondiale KPMG de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, société de droit anglais à responsabilité limitée par garantie. Tous droits réservés.

La présente offre de service est soumise par KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L., société à responsabilité limitée de l'Ontario et cabinet membre de l'organisation mondiale KPMG de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, société de droit anglais à responsabilité limitée par garantie. À tous les égards, elle est assujettie à l'exécution des procédures relatives à l'acceptation de la relation client et de la mission [y compris à des vérifications liées à l'indépendance et aux conflits d'intérêts et, s'il y a lieu, à l'approbation du comité d'audit], ainsi qu'à des négociations, à la conclusion d'une entente et à la signature d'une lettre ou d'un contrat de mission spécifique.

KPMG International Limited et ses entités liées ne fournissent aucun service aux clients. Aucun cabinet membre ne peut obliger KPMG International, ses entités liées ou un autre cabinet membre envers une tierce partie. KPMG International et ses entités liées ne peuvent non plus obliger aucun cabinet membre.

KPMG et le logo de KPMG sont des marques de commerce utilisées sous licence par les cabinets membres indépendants de l'organisation mondiale KPMG.