



Projet de loi numéro 65
Loi sur *Infrastructure Québec*

Mémoire présenté à la
COMMISSION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

PAR
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE
D'ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

Assemblée nationale du Québec, le 10 novembre 2009

© **Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, 2009**

505, boul. De Maisonneuve Ouest
Bureau 400, Montréal (Québec) H3A 3C2
Téléphone : (514) 842-4861
Site Web : <http://www.aqesss.qc.ca>

Ce document est disponible gratuitement sur le site www.aqesss.qc.ca.
La reproduction d'extraits est autorisée à des fins non commerciales avec mention
de la source. Toute reproduction partielle doit être fidèle au texte utilisé.

L'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) tient d'abord à remercier la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion de présenter ses commentaires et ses observations relativement au projet de loi n° 65, instituant *Infrastructure Québec*, qui aura notamment pour mission de contribuer à la planification et à la réalisation des grands projets d'infrastructure des organismes publics.

L'AQESSS est le porte-parole de 135 établissements membres composés de centres de santé et de services sociaux (CSSS), de centres hospitaliers à vocation universitaire (CHU, CAU et instituts universitaires) ainsi que d'établissements non regroupés comme des centres hospitaliers, des CHSLD et un CLSC.

Notre organisation a pour mission de rassembler, représenter et soutenir ses membres en agissant comme chef de file et acteur important pour assurer la qualité des services et la pérennité du réseau de la santé et des services sociaux.

Les membres de l'AQESSS emploient près de 200 000 personnes et gèrent de façon responsable et en toute transparence des budgets annuels s'élevant à plus de 12 milliards de dollars.

Des principes que nous partageons

Il est important que les membres de cette Commission sachent que l'AQESSS s'inscrit en accord avec le fait que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques se fassent conformément aux meilleures pratiques de gestion et avec transparence.

L'AQESSS souscrit également au fait qu'il y a lieu de favoriser une planification et un suivi rigoureux de grands projets d'infrastructure afin de diminuer les risques de dépassement de coûts et de prolongation des délais dans leur réalisation.

C'est d'ailleurs cette dernière affirmation qui motive notre présence devant cette Commission : nos membres souhaitent que le processus de réalisation de projets d'infrastructure soit allégé, qu'il occasionne moins de délais qu'à l'heure actuelle et qu'il permette de réduire les coûts déjà importants associés à ce processus.

Des projets pour améliorer les soins et les services

Les membres de cette Commission doivent être informés que les projets d'immobilisation présentés par nos membres répondent à des besoins souvent urgents qui visent l'amélioration des soins de santé et des services sociaux offerts à la population. Leurs projets sont notamment des constructions, des agrandissements ou de la réfection d'hôpitaux, de salles d'opération, de salles d'urgence et d'unités de soins intensifs, ou des travaux de mise à niveau dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée.

Leurs projets d'immobilisation visent également l'amélioration des milieux de travail et des conditions de pratique des professionnels dans une perspective d'atteindre des standards de qualité et de sécurité reconnus.

Des délais aux effets négatifs sur les services

Malgré la nécessité d'agir avec célérité dans la plupart de ces projets, nous constatons que plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où un établissement identifie un besoin d'amélioration de ses infrastructures et celui où ce besoin est reconnu régionalement par l'Agence de la santé et des services sociaux. Ainsi, avant même que ne débute le processus normal de planification et de réalisation d'un projet (qui s'étire sur sept ans en moyenne), les délais s'accumulent avant la mise en place d'infrastructures nécessaires à l'amélioration des services à la population.

Une gestion déjà bien encadrée et bien appliquée

Avant d'émettre nos commentaires et nos recommandations concernant le projet de loi n° 65, il nous apparaît important de rappeler à cette Commission que la gestion des établissements de santé et de services sociaux, tout autant que la gestion des projets d'infrastructure qu'ils mettent de l'avant, sont déjà soumis aux lois, règlements, décrets, protocoles et normes de pratique de gestion établis par le gouvernement pour assurer une saine gestion des fonds publics.

Les établissements que nous représentons gèrent de façon responsable, avec rigueur et transparence les fonds qui leur sont confiés. Leur dossier en matière d'immobilisations est excellent et comparable, sinon meilleur, à ce qui se fait ailleurs dans les secteurs publics ou privés.

Notamment, en ce qui concerne les projets d'immobilisation, nos établissements sont fortement encadrés par les lois et règlements suivants :

- *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 et ses règlements
- *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2
- *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, L.R.Q., c. A-7.002
- *Règlement sur les montants applicables aux fins de l'autorisation requise de l'agence pour certains travaux relatifs aux immeubles d'un établissement public ou d'un établissement privé conventionné* (R.R.Q., c. S-4.2, r. 1.4.1)
- *Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, R.R.Q., c. 1981, c. S-5, r. 1
- *Règlement sur les constructions d'immeubles des établissements, des conseils régionaux et de la Corporation d'hébergement du Québec*, R.R.Q., c. S-4.2, r. 0.1.2
- *Règlement sur les règles d'usage de l'avoir propre des établissements et sur les dons, legs et subventions*, R.R.Q., c. S-4.2, r. 4.1
- *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux*, R.R.Q., c. S-5, r. 2.01

À ces lois et règlements se sont ajoutées au cours des deux dernières années la *Politique de gestion contractuelle* et la *Politique-cadre sur la gouvernance*.

De plus, la mise à jour des cadres de gestion des grands projets a permis d'intégrer de nouvelles étapes structurantes, dont la remise d'un « dossier de planification stratégique » (DPS) au ministre responsable. Ce document, qui doit ensuite être présenté au Conseil du trésor, doit contenir une description détaillée du projet, une estimation du coût et le mode de réalisation proposé. La réalisation de cette première étape, bien que le projet soit encore très embryonnaire, nécessite déjà du temps et des ressources financières et humaines importantes.

Nous sommes persuadés que tous ces instruments de contrôle, ainsi que l'autorité exercée par le ministre, la présidence du Conseil du trésor, la Corporation d'hébergement du Québec, les sous-ministres, le personnel et les experts du ministère et des agences de la Santé et des Services sociaux représentent autant de leviers permettant au gouvernement d'exiger une reddition de comptes aux établissements de santé et de services sociaux, et de les superviser tout en veillant aux intérêts de l'État.

Le projet de loi n° 65 : des questions

Ce solide encadrement conduit les établissements de santé et de services sociaux que nous représentons à questionner la nécessité d'encadrer davantage la réalisation des projets d'infrastructure dans leur secteur et l'étendue du mandat que le législateur souhaite confier à *Infrastructure Québec*.

Nous aurions souhaité un projet de loi qui aurait permis que l'ensemble des processus de validation, d'approbation et de réalisation des projets d'infrastructure soit simplifié dans le but, notamment, de réduire les délais de réalisation des projets et, par le fait même, d'en réduire les coûts.

Toutefois, à la lecture du projet de loi n° 65, nous craignons que soit créé un organisme investi de mandats qui auront pour effet d'alourdir les processus de planification et de réalisation des grands projets d'infrastructure en santé.

Ainsi, en plus des recommandations que nos membres désirent transmettre à la Commission des finances publiques, notre mémoire soulève des questions concernant le manque de clarté et de précision dans le libellé de certains articles du projet de loi n° 65.

Article 4

D'entrée de jeu, à la lecture de l'article 4 du projet de loi, nous nous questionnons sur les nouvelles fonctions de l'organisme *Infrastructure Québec* concernant sa mission « de contribuer, par ses conseils et son expertise, à la planification et à la réalisation des projets d'infrastructure publique ». Comparativement au mandat que confiait la loi à l'agence des PPP de « contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures, on ajoute dans l'actuel projet de loi les notions de « planification et de réalisation des projets ». Il s'agit de termes très larges qui mériteraient d'être précisés.

Doit-on comprendre, à la lecture de l'article 4, qu'*Infrastructure Québec* évaluera les actions et approuvera les décisions des établissements ayant présenté un projet durant tout le processus décisionnel, depuis la planification jusqu'à la réalisation du projet?

Les rôles et mandats que le projet de loi n° 65 confie à *Infrastructure Québec* ne mènent-ils pas à la prise en charge complète des projets d'infrastructure publique majeurs? En plus de se substituer aux établissements qui ont notamment la responsabilité de rendre des comptes quant à la qualité et à la sécurité des projets qu'ils réalisent, cela pourrait avoir pour effet de dupliquer les processus déjà mis en place pour encadrer les projets, notamment la nécessité de se référer à l'expertise des agences, du ministère, du Conseil du trésor et de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), et d'ajouter des délais supplémentaires.

Qu'est-ce qu'un projet « majeur »?

Toujours à l'article 4, il est mentionné qu'« un projet d'infrastructure publique est considéré majeur lorsqu'il satisfait les critères déterminés par le gouvernement ou lorsque le gouvernement le qualifie expressément comme étant majeur ». Nous nous interrogeons sur la portée de ce libellé. Qu'est-ce qui permettra au gouvernement de qualifier un projet de « majeur »? Quels critères seront appliqués pour le qualifier de majeur?

À la lumière de ce qui précède, doit-on présumer, par exemple, que tout projet susceptible d'être réalisé en partenariat avec le secteur privé pourrait être désigné comme étant « majeur »?

Notre intérêt à souhaiter des clarifications sur les critères qui pourraient être déterminés est motivé par le fait que selon l'Agence des PPP, le recours à ses services pour l'évaluation d'un projet a prolongé les délais de réalisation d'environ huit mois, comparativement à un projet réalisé en mode conventionnel.

Indexer le seuil des dossiers majeurs

Au moment du dépôt du projet de loi n° 65, la présidente du Conseil du trésor indiquait en conférence de presse que les projets soumis à *Infrastructure Québec* seraient ceux d'une valeur de 40 millions de dollars et plus. Ce montant n'est pas fixé dans le projet de loi et le législateur s'en remet plutôt au gouvernement. Cette volonté du législateur de ne pas inscrire de montant dans le projet de loi lui permettra d'ajuster à intervalle régulier la valeur du montant des projets devant être soumis à *Infrastructure Québec* en tenant compte des hausses reliées à l'indexation.

Cette suggestion est motivée par le constat qu'en calculant une hausse conservatrice moyenne de 3,5 % par année des coûts de réalisation d'un projet, celui évalué à l'origine

à 35 millions de dollars peut atteindre 40 M\$ en moins de cinq ans, ce qui le ferait basculer dans les projets majeurs. Faudrait-il alors le soumettre à *Infrastructure Québec* et en réévaluer la pertinence? Rappelons notamment qu'en moyenne, au Québec, un projet d'infrastructure en santé ou en services sociaux prend sept ans à se réaliser.

Des dédoublements de compétences

À l'article 5, au deuxième alinéa, le législateur mentionne qu'*Infrastructure Québec* « fournit des services d'expertise aux organismes publics au regard de tout projet d'infrastructure publique, notamment en ce qui concerne la pertinence de réaliser le projet, l'identification des options possibles pour répondre au besoin et la détermination de l'option à recommander ainsi que son mode de réalisation ». Le même libellé est repris à l'article 8 du projet de loi.

Si ce libellé se traduit de manière à ce que l'intervention d'*Infrastructure Québec* ait pour effet d'évaluer à nouveau la pertinence du projet et d'identifier à nouveau les options alors que ces étapes auront déjà été franchies auprès de l'Agence de la santé et des services sociaux, du MSSS, du Conseil du trésor et de la CHQ, le rôle confié à *Infrastructure Québec* aura pour conséquences d'alourdir et de retarder la réalisation des grands projets et d'occasionner des frais supplémentaires. Aux yeux de nos membres, cela est inacceptable.

Nous recommandons plutôt au législateur de faire en sorte que la mission d'*Infrastructure Québec*, ainsi que la portée de celle-ci, soient clarifiées et circonscrites de façon à éviter les dédoublements occasionnant des délais et des hausses de coûts dans la réalisation de projets d'infrastructure.

D'autres précisions à apporter à l'article 5

Toujours à l'article 5 du projet de loi, au 6^e alinéa, le législateur mentionne que le nouvel organisme pourra exercer « toute autre fonction que lui confie le gouvernement. » Le type de fonction supplémentaire qui pourrait être rempli par *Infrastructure Québec* mériterait d'être précisé, ses mandats englobant déjà la presque totalité des étapes de réalisation d'un projet majeur, depuis l'évaluation de sa pertinence jusqu'à l'étape de sa construction.

Article 8 : des concepts à éclaircir

L'article 8 apporte peu de précisions sur la notion de « dossier d'affaires ». S'agit-il du même « dossier d'affaires » inscrit dans le nouveau cadre de gestion des grands projets et où il est question de la nécessité de produire un dossier d'affaires initial dans lequel sont inclus les justifications du projet, le programme fonctionnel et technique (PFT), les coûts estimés et autres ? Rappelons que ce dossier d'affaires initial mène à la rédaction d'un mémoire au Conseil des ministres qui autorise (ou non) la poursuite du projet. S'ensuit la

réalisation d'un dossier d'affaires final, devant lui aussi conduire à un mémoire au Conseil des ministres avant le début des travaux.

Pour éviter toute confusion, il y aurait lieu de préciser en quoi consiste ce plan d'affaires, d'autant plus que le législateur en donne une définition légale assez large en soulignant que le plan « fait notamment état de la pertinence de réaliser le projet, identifie les options possibles pour répondre au besoin et détermine l'option à recommander ainsi que son mode de réalisation. À cette occasion, *Infrastructure Québec* coordonne le processus d'élaboration du dossier d'affaires et détermine les études qui devront être effectuées par lui ou par l'organisme ».

Doit-on comprendre que les études supplémentaires commandées par *Infrastructure Québec* seront à la charge de l'organisme qui soumet un projet, comme c'est le cas en ce moment pour le plan d'affaires?

Des frais qui s'ajoutent aux coûts de la réalisation des projets majeurs

À l'article 32 du projet de loi n° 65, le législateur mentionne que : « *Infrastructure Québec* détermine un tarif de frais, de commissions et d'honoraires pour l'utilisation des biens et des services qu'il offre. » Or, ce sont des services que, vraisemblablement, nos membres ne pourront décliner. Nous croyons que l'ensemble des coûts liés aux tarifs, commissions et honoraires d'*Infrastructure Québec* doit être inclus dans le coût global du projet et non à la charge des établissements.

Compétence, performance et célérité

Pour assurer la pérennité de nos infrastructures publiques, le gouvernement a créé le Plan québécois des infrastructures (PQI). Ce sont plus de 40 milliards de dollars qui ont été annoncés pour le premier quinquennat du plan (2007-2012). Dans le secteur de la santé et des services sociaux, ce sont 8,8 milliards \$ qui pourront être investis.

Il ne faudrait pas que la lourdeur du processus de planification et de réalisation des projets dans notre secteur et les délais qu'elle occasionne empêchent que ces sommes soient investies dans des installations destinées à l'amélioration des soins et des services à la population.

Par extension, suivant l'état actuel des infrastructures publiques et le désir du gouvernement de les renouveler, nous nous attendions davantage à la création d'un organisme dont la mission première aurait été de faciliter la réalisation des projets avec célérité.

Aussi, nous recommandons que l'organisme *Infrastructure Québec* soit soumis à des règles de performance et à des objectifs de respect des délais que devra édicter le gouvernement.

Une question de coûts

Nous estimons essentiel que cette Commission soit informée que les étapes à franchir avant l'approbation des projets d'infrastructure dans le réseau de la santé et des services sociaux occasionnent déjà des délais importants. De plus, la multiplication des organismes et des instances dédiés à la validation des projets et la non-coordination de ceux-ci ne peuvent qu'occasionner des doublons coûteux et énergivores.

Ainsi, si la volonté du gouvernement est de faire en sorte que les projets d'infrastructure respectent les normes de coûts et de qualité, n'y aurait-il pas lieu de revoir le processus actuel et d'inclure dans cette définition le respect d'un échéancier raisonnable?

Le projet de loi 65 ajoute de nombreuses exigences déjà imposées aux établissements de santé et de services sociaux. À force de multiplier les niveaux d'intervention, les avis préalables et les autorisations requises, les délais s'allongent et les frais augmentent.

Reconnaître le rôle et les responsabilités des établissements

Pour conclure, nous souhaitons informer les membres de cette Commission que ce sont les établissements qui ont la responsabilité de définir les besoins, de prodiguer les soins de santé et de fournir les services sociaux à la population du Québec. Ils ont également la responsabilité, et cela a été enchâssé dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en 2002, d'assurer une prestation sécuritaire des soins et des services, dans un environnement propice.

Cette responsabilité supplémentaire les a souvent conduits à entreprendre des travaux d'aménagement, de rénovation ou de tout type de construction pour garantir un environnement sécuritaire pour la clientèle et garantir la prestation sécuritaire des soins et des services. Leur connaissance des pratiques et leur expertise en la matière sont reconnues.

Responsables au premier chef en matière de sécurité, les établissements ont l'obligation de suivre de près tout projet ayant pour résultat de modifier leurs installations, ou d'en créer de nouvelles. Ils doivent conserver la maîtrise de leurs projets d'infrastructure et veiller à ce qu'ils se réalisent dans des délais raisonnables.

Tout projet de loi ayant pour objet d'encadrer la réalisation de projets d'immobilisation souhaités par les établissements devra protéger leur rôle prépondérant dans la planification et la réalisation de tels projets.

Recommandations

Compte tenu de tout ce qui précède, l'AQESSS recommande :

- *Que la mission d'Infrastructure Québec, ainsi que la portée de celle-ci, soient clarifiées et circonscrites, de façon à réduire les dédoublements occasionnant des délais et des hausses de coûts dans la réalisation de projets d'infrastructure.*
- *Que le gouvernement indique aux organismes d'encadrement et de soutien en expertise telle Infrastructure Québec des délais à respecter à chacune des étapes qu'il impose pour la planification et la réalisation d'un projet d'infrastructure de façon à accélérer le traitement des dossiers.*
- *Que l'ensemble des coûts liés aux tarifs, commissions et honoraires d'Infrastructure Québec ou autre comité d'experts soit inclus dans le coût global du projet et non à la charge des établissements.*
- *Que le seuil financier à partir duquel un projet est considéré comme « majeur » soit indexé régulièrement, en fonction de la hausse du coût de la vie.*
