

ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
d'établissements de santé
et de services sociaux

Projet de loi numéro 32

Loi favorisant la gestion rigoureuse des
infrastructures publiques et des grands
projets

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 21 novembre 2007

© **Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, 2007**

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

Dépôt légal – 4^e trimestre 2007
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 978-289636-062-8

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'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° 32 favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets.

L'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (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 (CH, CHSLD et CLSC).

Notre organisation a pour mission de rassembler, de représenter et de soutenir les établissements membres dans l'exercice de leurs missions afin d'améliorer la qualité, l'accessibilité et la continuité des services de santé et des services sociaux pour la population du Québec.

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 partage la volonté de la présidente du Conseil du trésor de faire en sorte que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques se fassent conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente, comme le projet de loi n° 32 le mentionne.

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

De plus, notre association a déjà publiquement manifesté sa satisfaction concernant le Plan québécois des infrastructures. C'est un engagement gouvernemental important pour l'entretien et le maintien du parc immobilier.

En outre, l'enchâssement, dans une loi, de l'obligation de préciser dans un budget d'investissement pluriannuel les sommes allouées à la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien des infrastructures reçoit notre appui.

Notamment, ce qui motive notre présence devant cette Commission est le fait que nos membres souhaitent que le processus de réalisation de projets d'infrastructures 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.

Les membres de cette Commission doivent savoir 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, de la réfection d'hôpitaux, des salles d'opération, des salles d'urgence et des unités de soins intensifs, des travaux touchant les centres d'hébergement et de soins de longue durée et l'élimination des chambres multiples. 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 reconnus.

Une gestion déjà bien encadrée et bien appliquée

Avant d'émettre nos commentaires sur le projet de loi n° 32, 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 l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, L.R.Q., c.A-7.002
- *Loi sur les contrats des organismes publics*, 2006, c.29
- *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2
- *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

Nous sommes persuadés que tous ces instruments de contrôle, ainsi que l'autorité exercée par le ministre, 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 actuellement au gouvernement d'exiger une reddition de comptes aux établissements de santé et de services sociaux, de les superviser tout en veillant aux intérêts de l'État.

Le projet de loi n° 32 : des questions

D'entrée de jeu, nous questionnons les moyens qu'utilise le législateur pour atteindre les objectifs louables poursuivis par ce projet de loi. Vont-ils permettre l'amélioration des délais d'exécution, un meilleur contrôle des coûts et un allègement du cadre de gestion? Dans les faits, nous souhaitons que le projet de loi simplifie l'ensemble des processus de validation, d'approbation et de réalisation des projets d'infrastructures.

En plus des recommandations que nos membres souhaitent 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 de ce projet de loi.

Un processus amélioré ou alourdi ?

Selon la réglementation en vigueur dans le réseau de la santé et des services sociaux, à la première étape de réalisation d'un projet d'infrastructures, l'établissement doit soumettre au ministre responsable une description du projet qu'il entend entreprendre en indiquant tous les détails pertinents du programme, les coûts de réalisation estimés ainsi que le mode de financement privilégié. Le ministre valide la demande en fonction des orientations ministérielles et des besoins de la population régionale et, le cas échéant, autorise l'établissement à poursuivre le projet.

Dans le projet de loi n° 32, la première étape prévoit que l'établissement doit d'abord soumettre son projet au ministre responsable. Ce dernier présente ensuite au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) un document de présentation stratégique incluant une description du projet, une estimation du coût et le mode de réalisation proposé. Ce document de présentation stratégique doit avoir été préparé de concert avec l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Cette concertation entraînera des coûts additionnels pour les établissements puisque ces derniers assument les honoraires des membres de l'Agence en vertu de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (Art. 42).

Au regard du projet de loi n° 32, la réalisation de cette première étape, bien que le projet soit encore très embryonnaire, nécessitera du temps et des ressources financières et humaines importantes en raison de l'implication systématique de l'Agence des partenariats public-privé du Québec et de la confection d'un dossier que le ministre aura à

présenter au SCT. De surcroît, les établissements pourraient devoir s'exécuter dans des recherches et des démarches supplémentaires, dictées par le SCT, ce qui retarderait d'autant le début des travaux.

Selon la réglementation actuelle, la deuxième étape qu'un projet soumis par un établissement doive franchir est la rédaction d'esquisses préliminaires. Il les soumet au ministre responsable afin d'obtenir son autorisation écrite avant de poursuivre la démarche.

Dans le projet de loi n° 32, la deuxième étape de réalisation d'un projet d'immobilisation prévoit la présentation d'un dossier d'affaires initial, soit à un comité d'experts indépendants ou, suivant le mode de réalisation, à l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Selon le cas, le comité d'experts, ou l'Agence des PPP, émettra un avis au SCT ainsi qu'à l'organisme public. Le ministre responsable présente ce dossier au gouvernement afin qu'il autorise la poursuite du projet.

Cette obligation de référer à l'Agence des partenariats public-privé du Québec, ou à un comité d'experts indépendants, entraînera des coûts additionnels pour les établissements. En effet, ces derniers devront assumer les honoraires des comités d'experts en vertu de l'article 19 du projet de loi n° 32 ou, le cas échéant, ceux des membres de l'Agence des partenariats public-privé du Québec en vertu de l'article 42 la *loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. La préparation d'un dossier d'affaires initial de concert avec l'Agence des PPP ou des experts indépendants pourrait de plus engendrer des délais supplémentaires.

En application de la réglementation actuelle, la troisième étape de réalisation d'un projet oblige l'établissement à rédiger des plans et devis complets. Une autorisation écrite du ministre responsable est requise pour que l'établissement puisse retenir les services de consultants, d'architectes ou d'ingénieurs-conseils pour débiter les travaux.

Selon le projet de loi n° 32, à la troisième étape du projet, l'établissement doit élaborer un dossier d'affaires détaillé. Il le présente au comité d'experts indépendants qui doit émettre un avis au SCT ainsi qu'à l'organisme public. L'établissement devra ensuite présenter son dossier d'affaires au ministre responsable afin qu'il puisse obtenir l'autorisation du gouvernement. Là encore, cette obligation de référer à un comité d'experts indépendants entraînera des coûts additionnels pour les établissements puisque ces derniers assument les honoraires des comités d'experts en vertu de l'article 19 du projet de loi n° 32. C'est une fois franchie cette étape et sur autorisation du gouvernement que les travaux pourront débiter.

Afin d'alléger les processus, il y aurait lieu de revoir les étapes proposées dans ce projet de loi pour les intégrer au processus actuel en vigueur dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Ainsi, l'AQESSS recommande :

- *Que le présent projet de loi permette la réalisation des projets d'infrastructures dans des délais plus courts, sans coût ni lourdeur administrative additionnels pour les établissements et ;*
- *Que le cadre de gestion dans le réseau de la santé et des services sociaux s'harmonise avec les étapes de réalisation prévues dans le projet de loi n° 32.*

Le partenariat public-privé et les comités d'experts indépendants

Nous reconnaissons certes la pertinence d'ouvrir les projets aux partenariats public-privé. Nous croyons que davantage de projets pourront ainsi se réaliser. Nous aimerions toutefois que la nature du projet soit également prise en considération lors de l'analyse par l'Agence des partenariats public-privé, et non seulement sa valeur monétaire.

Nous craignons de plus que de consulter systématiquement l'Agence des PPP n'implique une augmentation des frais et des délais. Par conséquent, nous croyons qu'il faudrait limiter et baliser davantage ses rapports avec les établissements de santé et de services sociaux et que les frais de consultation soient inclus dans le coût du projet. Il en est de même pour les honoraires des membres des comités d'experts indépendants, contrairement à ce qui est spécifié à l'article 19 du projet de loi.

De plus, la composition des comités d'experts indépendants et le rôle de ceux-ci, ainsi que celui de l'Agence des partenariats public-privé du Québec sont mal définis. Sans doute que la nature et la portée de l'implication de l'Agence des PPP et des comités d'experts devront être précisées dans un cadre de gestion élaboré à la suite de l'éventuelle adoption de ce projet de loi. Si tel est le cas, nous estimons cruciale la participation de l'AQESSS à l'élaboration de ce cadre de gestion.

Ainsi, l'AQESSS recommande :

- *Que l'ensemble des coûts relatifs à la consultation de l'Agence des partenariats public-privé du Québec ou autre comité d'experts soit inclus dans le coût du projet.*

Des clarifications doivent être apportées

L'article 3 du projet de loi propose une définition de la notion d'infrastructure qui, à notre avis, reste imprécise, notamment la notion d'équipement. Il en est de même pour le libellé du paragraphe 2 de l'article 8 du projet de loi qui se lit comme suit : « tout autre projet déterminé par le gouvernement ». Comment faut-il interpréter ce libellé?

Le projet de loi ne pouvant prévoir et préciser en détail l'ensemble des étapes, on peut s'attendre à ce qu'un cadre de gestion des projets d'infrastructures soit émis par le gouvernement pour outiller les organismes publics. Nous réitérons ici l'importance que notre association participe à l'élaboration de ce cadre de gestion.

Question de coûts

Finalement, nous estimons essentiel que cette Commission soit informée que les étapes à franchir avant l'approbation des projets d'infrastructures dans le réseau de la santé et des services sociaux occasionnent déjà des délais importants.

Selon le MSSS, l'indexation appliquée aux coûts des projets d'infrastructures dans le secteur de la santé et des services sociaux s'élève en moyenne à 3,5 % annuellement. Considérant que la préparation de nos projets s'échelonne en moyenne sur une période de cinq à sept ans, les coûts estimés au début du projet peuvent augmenter significativement. Par exemple, un projet de construction ou de rénovation initialement évalué à 35 millions de dollars aura franchi la barre des 40 millions de dollars au moment de l'émission du CT permettant de débiter les travaux de construction, d'où l'importance de travailler ensemble à la réduction des délais de préparation de nos projets.

Par ailleurs, si la volonté du gouvernement est de faire en sorte que les projets d'infrastructures respectent les normes de coûts et de qualité, n'y aurait-il pas lieu de revoir le processus actuel d'attribution des contrats qui oblige l'adjudication au plus bas soumissionnaire conforme et d'y introduire la notion de qualité? L'expérience démontre que le processus a souvent généré des coûts additionnels.

Recommandations

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

- *Que le présent projet de loi permette la réalisation des projets d'infrastructures dans des délais plus courts, sans coût ni lourdeur administrative additionnels pour les établissements;*
- *Que le cadre de gestion dans le réseau de la santé et des services sociaux s'harmonise avec les étapes de réalisation prévues dans le projet de loi;*
- *Que l'ensemble des coûts relatifs à la consultation de l'Agence des partenariats public-privé du Québec ou autre comité d'experts soit inclus dans le coût du projet.*