

DE : Monsieur Jonatan Julien
Ministre responsable des Infrastructures
Ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale

Le 22 avril 2025

TITRE : Décret concernant la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3) (LIP), sanctionnée le 30 octobre 2013, a notamment comme objet d'établir des règles de gouvernance en matière de gestion des infrastructures publiques.

Pour les projets d'infrastructure publique considérés majeurs selon les critères déterminés par le Conseil du trésor, l'article 16 de la LIP prévoit que l'inscription initiale d'un projet au Plan québécois des infrastructures (PQI) doit être précédée d'une autorisation du gouvernement donnée dans le cadre de l'application de mesures établies par le Conseil du trésor en matière de gestion des projets d'infrastructure publique. Toute inscription subséquente des projets à ce plan doit être précédée d'une autorisation du gouvernement ou du Conseil du trésor donnée dans le cadre de l'application de ces mesures.

Comme mesures en matière de gestion des projets d'infrastructure publique, le Conseil du trésor a pris, en vertu de l'article 18 de la LIP, une Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique (Directive), laquelle a été approuvée par le gouvernement par le décret numéro 96-2014 du 12 février 2014. Par la suite, le Conseil du trésor a modifié cette Directive et les modifications ont été approuvées par le gouvernement par le décret numéro 415-2016 du 25 mai 2016.

Cette Directive s'applique à l'ensemble des organismes publics, tels que définis à l'article 3 de la LIP, impliqués dans la gestion de projets majeurs d'infrastructure publique, ainsi qu'aux organismes auxquels le Conseil du trésor a rendu applicable la Directive à leurs projets d'infrastructure publique en vertu du deuxième alinéa de l'article 15 de la LIP.

En mai 2024, le gouvernement du Québec a approuvé la Stratégie québécoise en infrastructures publiques – Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût (Stratégie), dont l'une des mesures est la mise à jour de la Directive afin d'assurer davantage d'efficience dans la planification et la réalisation des projets.

Le 9 octobre 2024, dans le but notamment de proposer une nouvelle Directive répondant aux objectifs d'efficience identifiés dans la Stratégie, la LIP a été modifiée afin d'apporter certains ajustements au régime d'autorisations associé à la gestion des infrastructures publiques dans le cadre de la sanction de la 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 (2024, chapitre 28).

2- Raison d'être de l'intervention

La Directive, prise par le Conseil du trésor et approuvée par le gouvernement en 2014 suivant les recommandations du rapport produit par KPMG -SECOR¹, vise à promouvoir les meilleures pratiques en gestion de projet et à assurer un contrôle sur les principaux paramètres (portée, coût, échéancier et stratégie de financement) des projets qu'il finance.

La Directive s'applique à l'ensemble des projets d'infrastructure publique considérés majeurs selon les autorisations suivantes :

1. L'autorisation de la mise à l'étude et d'élaborer un dossier d'opportunité (DO). Le projet est alors considéré à l'étude;
2. L'approbation du DO (solution choisie) et l'autorisation d'élaborer un dossier d'affaires (DA). Le projet est alors considéré en planification;
3. L'approbation du DA (solution approuvée détaillée) et l'autorisation de réaliser le projet. Le projet est en réalisation sur la base de quatre paramètres (portée, coût, stratégie de financement et échéancier) qui, le cas échéant, font l'objet d'une nouvelle autorisation s'ils ne peuvent plus être respectés (modifications significatives).

Depuis l'entrée en vigueur de la Directive en 2014, plusieurs arguments appuient la révision de l'encadrement des projets majeurs afin d'obtenir plus de flexibilité et d'efficience dans le processus d'autorisation, dont l'arrivée des nouveaux modes de réalisation, soit les modes alternatifs et collaboratifs qui impliquent des processus de planification de projet et des jalons décisionnels différents.

En plus des nouveaux modes de réalisation réclamés par l'industrie, mentionnons que le contexte de réalisation des projets d'infrastructure est en évolution en raison des besoins croissants, des ressources budgétaires limitées, de la complexité accrue des projets et des enjeux de main-d'œuvre, ce qui incite le gouvernement à offrir un encadrement adapté aux différents projets.

Mentionnons qu'en parallèle à ce mémoire, le Conseil du trésor a déterminé, le 1^{er} avril 2025, de nouveaux critères permettant de considérer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur assujéti à la Directive, et ce, en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la LIP. Ces critères, qui s'appliqueront à l'entrée en vigueur de la Directive, prévoient le rehaussement des seuils monétaires d'assujettissement pour tenir compte de l'inflation depuis 2014 et un rehaussement supplémentaire pour les projets en maintien du parc afin de rétablir plus rapidement l'état des infrastructures. Les seuils actuels et ceux déterminés le 1^{er} avril 2025 sont les suivants :

¹ SECOR, KPMG, « Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets », document principal, 12 novembre 2012.

Secteur routier et transport en commun

- Maintien du parc : de 100 M\$ à 300 M\$ (+200 %)
- Bonification du parc : de 100 M\$ à 150 M\$ (+50 %)

Autres secteurs

- Maintien du parc : de 50 M\$ à 150 M\$ (+200 %)
- Bonification du parc : de 50 M\$ à 75 M\$ (+50 %)

3- Objectifs poursuivis

La Directive proposée vise à rendre le processus d'autorisation et d'élaboration des documents plus rapide et mieux adapté à la nature, au niveau d'avancement de la planification des projets, au mode de réalisation et à l'assujettissement ou non des projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue par la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (RLRQ, chapitre Q-2) (cf. art. 10).

Les objectifs d'approuver une nouvelle Directive sont de :

- permettre l'adaptation de la gouvernance en matière de gestion des projets majeurs d'infrastructure publique;
- adapter le niveau de l'autorité responsable des autorisations aux types de décision et à la nature des projets;
- faciliter la réalisation des projets de maintien du parc afin de rétablir plus rapidement l'état des infrastructures;
- continuer de promouvoir les meilleures pratiques en gestion de projet et d'assurer un contrôle sur les principaux paramètres (portée, coût, échéancier et stratégie de financement) des projets que le gouvernement finance;
- fournir des informations synthétisées aux décisions du Conseil des ministres et du Conseil du trésor.

4- Proposition

Afin d'adapter la gestion des projets majeurs et de rétablir plus rapidement l'état des infrastructures, la Directive proposée détermine des cheminements impliquant différentes autorisations du Conseil des ministres ou du Conseil du trésor que doit obtenir le ministre responsable de l'organisme initiateur du projet (OIP), ainsi que le contenu des documents spécifique selon :

- la nature du projet (maintien ou bonification du parc²);
- le niveau d'avancement des paramètres du projet (NAP du projet) suivants : sa portée (définition des besoins, critères techniques et développement de la solution), son coût (classe d'estimation et marge d'erreur) et son échéancier de réalisation évalué au moyen d'un avis;

² Par exemple, un projet en bonification du parc viserait un ajout d'une infrastructure tandis qu'un projet en maintien du parc viserait la réfection d'une infrastructure existante.

- l'assujettissement ou non du projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue par la LQE (RLRQ, chapitre Q-2) (cf. art. 10);
- le mode de réalisation préconisé, soit traditionnel ou un autre mode (principalement les modes alternatifs, incluant ceux collaboratifs).

La figure en annexe 1 présente les différents cheminements d'autorisation proposés des projets majeurs et leurs étapes.

La Directive proposée prévoit que tous les projets majeurs doivent faire l'objet d'une première autorisation du Conseil des ministres visant à approuver une fiche d'avant-projet (FAP), laquelle présente le projet et est accompagné d'un avis sur le NAP du projet qui doit être transmis au Secrétariat du Conseil du trésor avant le dépôt de la demande. Lors de cette décision, le cheminement d'autorisations et les documents requis seront confirmés ou autorisés. La proposition d'instaurer le concept du NAP du projet vise à offrir une meilleure connaissance du niveau de précision des principaux paramètres des projets, c'est-à-dire de l'avancement réel des projets, et ce, dans l'objectif de fournir les informations nécessaires pour les analyses présentées au Conseil du trésor et les recommandations de ce dernier au Conseil des ministres.

Afin d'adapter le niveau de l'autorité responsable des autorisations aux types de décision et à la nature des projets, les cheminements prévus à la Directive, subséquentement à l'approbation de la FAP, sont :

- pour les projets en maintien du parc avec un mode de réalisation envisagé traditionnel, qu'un dossier d'affaires allégé (DAA), soit un DA dont le contenu est allégé, devra être élaboré et que, sur la base de ce document, les paramètres de référence du projet seront approuvés par le Conseil du trésor et que la réalisation du projet sera autorisée par ce dernier, et ce conformément aux investissements prévus au Plan québécois des infrastructures approuvé par le Conseil des ministres. Ce cheminement, qui peut comporter moins d'étapes et un niveau d'autorisation différent, permettra de rétablir plus rapidement l'état des infrastructures;
 - les projets en maintien du parc sont généralement moins risqués et la solution immobilière est connue, ce qui justifie un rehaussement plus significatif des seuils des projets en maintien du parc;
 - de plus, rappelons que l'adoption du PL 62 en octobre 2024 permet au Conseil des ministres de déléguer des autorisations de la Directive au Conseil du trésor, notamment afin de diminuer la lourdeur administrative et d'accélérer la réalisation des projets;
- pour les projets en bonification du parc avec un mode de réalisation envisagé traditionnel, soit que :
 - un DA devra être élaboré et que, sur la base de ce document, les paramètres de référence du projet seront approuvés par le Conseil des ministres et que la réalisation du projet sera autorisée par ce dernier, ou;
 - un DO devra être élaboré et que, sur la base de ce document, les paramètres estimés du projet seront approuvés par le Conseil du trésor et que l'élaboration d'un DA sera autorisée par ce dernier. Par la suite, le Conseil des ministres

approuvera les paramètres de référence du projet sur la base du DA et autorisera la réalisation, ou;

- un DA devra être élaboré conditionnellement à l'obtention de l'autorisation en vertu de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et que, sur la base de ce document, les paramètres de référence du projet seront approuvés par le Conseil des ministres et la réalisation du projet sera autorisée par ce dernier.

Pour autoriser un des cheminements possibles pour les projets en bonification à la suite de la FAP, les autorités pourront notamment se baser sur l'avis sur le NAP du projet.

Avant l'autorisation de réaliser des projets de maintien ou de bonification du parc avec un mode de réalisation envisagé traditionnel, le projet peut faire l'objet, à tout moment ou lors d'une autorisation décrite ci-dessus, d'une demande visant l'obtention d'une autorisation permettant à l'OIP et au gestionnaire du projet d'entreprendre la réalisation de travaux préparatoires ou les démarches nécessaires à l'acquisition d'immeubles.

Le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor, pour les projets en maintien du parc dont la FAP a été approuvée, pourront autoriser, sur demande, des mesures différentes de celles qui sont prévues à la Directive, comme un cheminement ou des documents spécifiques.

Après que la réalisation des projets avec un mode de réalisation envisagé traditionnel aura été autorisée, la modification, le cas échéant, des paramètres de référence approuvés du projet devra faire l'objet d'une nouvelle autorisation par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor selon les situations suivantes :

Mode de réalisation	Nature du projet	Variation aux paramètres de référence depuis l'autorisation de réaliser le projet	Entité décisionnelle
Traditionnel	Maintien ou bonification du parc	Portée : toute variation	Conseil des ministres
		Coût ou contribution : augmentation de plus de 25 % du critère de coût ¹ .	
		Coût ou contribution : augmentation de plus de 10 % du critère de coût ¹ , mais inférieure ou égale à 25 % du critère de coût ¹ .	Conseil du trésor
Autres modes	Maintien ou bonification du parc	À déterminer lors de l'approbation du cheminement décisionnel et des documents à élaborer	

1 : Critère de coût déterminé par le Conseil du trésor en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la LIP et qui s'applique à la catégorie dont fait partie ce projet.

Afin d'adapter la gouvernance en matière de gestion des projets majeurs, le ministre responsable d'un projet en maintien ou en bonification du parc avec un mode de réalisation envisagé autre que traditionnel³, ce qui inclut les modes avec des approches

³ Mode de réalisation qui implique que l'organisme conclut un contrat portant à la fois sur la conception et sur la réalisation de l'infrastructure (par exemple : contrat de conception-construction (CC), contrat de conception-construction progressif (CCP) incluant les volets financement, entretien et exploitation, réalisation de projet intégré (RPI).

collaboratives, doivent obtenir une autorisation du Conseil des ministres visant à déterminer le cheminement décisionnel et les documents requis. Cette flexibilité permettra d'assurer une adéquation entre le processus décisionnel et le niveau de collaboration requis du mode choisi. Par exemple, le moment et le type de décision ainsi que le contenu des documents pourrait être adapté à ce qui serait prévu dans les contrats de partenariat. Cette autorisation doit être justifiée et peut être obtenue lors de la FAP ou lorsqu'un mode autre que traditionnel aura été sélectionné avant l'obtention de l'autorisation de réaliser le projet.

Finalement, afin d'assurer un contrôle sur les principaux paramètres des projets que le gouvernement finance, la Directive proposée prévoit également :

- la production, lors d'un changement d'étape (étude, planification, réalisation), d'un avis du ministre responsable de l'application de la LIP ou de la ministre des Transports et de la Mobilité durable sur le NAP du projet (avis sur le NAP du projet), indiquant leur niveau de précision et portant également sur le mode de réalisation. Cet avis offrira une meilleure information pour la prise de décision et contribuera à réduire les écarts de coût et les délais entre les autorisations;
- la production, une fois par année au 31 août, pendant la réalisation du projet, d'un rapport sommaire de l'état d'avancement du projet, et ce, jusqu'à l'obtention du rapport de clôture;
- la transmission d'un rapport de clôture lorsque l'infrastructure est en état de permettre l'offre de service complète au citoyen et que le ministre responsable de l'OIP et le gestionnaire du projet estiment que le coût autorisé sera respecté.

5- Autres options

Une autre orientation qu'aurait pu prendre le gouvernement pour faciliter la réalisation de projets majeurs serait de diminuer davantage l'encadrement de ces projets. Cette option n'est pas recommandée, parce qu'elle ne ferait pas la promotion des meilleures pratiques en gestion de projet et ne permettrait pas d'assurer un contrôle adéquat sur les principaux paramètres des projets majeurs que le gouvernement finance.

6- Évaluation intégrée des incidences

Tous les ministères et organismes impliqués dans la gestion des projets d'infrastructure publique considérés majeurs devront ajuster leurs processus internes afin d'appliquer la Directive proposée. Il s'agit principalement du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l'Éducation (MEQ), du ministère de l'Enseignement supérieur (MES) et de la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Actuellement, les autres ministères impliqués dans la gestion des projets d'infrastructure publique considérés majeurs sont, notamment, le ministère de la Culture et des Communications (MCC), le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère du Tourisme (MTO), le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de la Justice (MJQ), et le ministère de l'Économie, et l'Innovation et de l'Énergie (MEIE).

Les principaux organismes impliqués dans la gestion des projets d'infrastructure publique considérés majeurs sont les centres de services scolaires, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel, les établissements d'enseignement de niveau universitaire, les établissements de santé et de services sociaux, Santé Québec, Mobilité Infra Québec (MIQ), les organismes de transport en commun et la Société du Plan nord.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le MTMD, le MSSS, le MEQ, le MES, la SQI et le ministère du Conseil exécutif (MCE) ont été consultés et ont eu l'occasion de commenter les orientations et les versions préliminaires de la Directive proposée, ce qui a donné lieu à des ajustements lorsque possible.

Le MCC, le MELCCFP, le MTO, le MSP, MJQ et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ont également été consultés en amont du dépôt de la demande.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est prévu que la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique et la détermination des nouveaux critères permettant de considérer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur entrent en vigueur dès le 1^{er} mai 2025.

Afin de faciliter l'intégration de la nouvelle Directive au sein de l'ensemble des ministères et organismes impliqués dans la gestion des projets d'infrastructure publique considérés majeurs, le SCT offrira des présentations dès le 1^{er} mai 2025.

Tableau 1 : Échéancier d'approbation et de mise en œuvre

Étape	Date prévue
Prise de la Directive par le Conseil du trésor	1 avril 2025
Décision du Conseil du trésor visant à déterminer des critères permettant de considérer un projet d'infrastructure public comme un projet majeur	1 avril 2025
Prise du Décret concernant la Directive par le Conseil des ministres	9 avril 2025
Entrée en vigueur de la Directive proposée	1 ^{er} mai 2025
Entrée en vigueur des nouveaux critères	1 ^{er} mai 2025
Présentation de la Directive à l'ensemble des ministères et organismes impliqués dans la gestion des projets d'infrastructure publique considérés majeurs	À partir du 1 ^{er} mai 2025

Il y a plus de 200 projets majeurs inscrits au PQI 2024-2034 qui ont obtenu différentes autorisations du Conseil des ministres en vertu de la Directive actuelle. Des mesures transitoires ont été prévues afin que les projets puissent cheminer selon les nouvelles modalités prévues à la Directive proposée, à l'exception des projets de maintien du parc qui continueront à élaborer un dossier d'opportunité, des projets réalisés en mode alternatif qui poursuivront le cheminement déjà approuvé, ainsi que certains projets dorénavant sous les seuils d'assujettissement.

Enfin, étant donné les changements apportés à la Directive, un bilan des décisions prises au niveau du Conseil du trésor sera soumis au Conseil des ministres trimestriellement de façon concomitante avec le suivi du budget des effectifs.

9- Implications financières

L'adoption de la Directive proposée n'a pas d'implications financières.

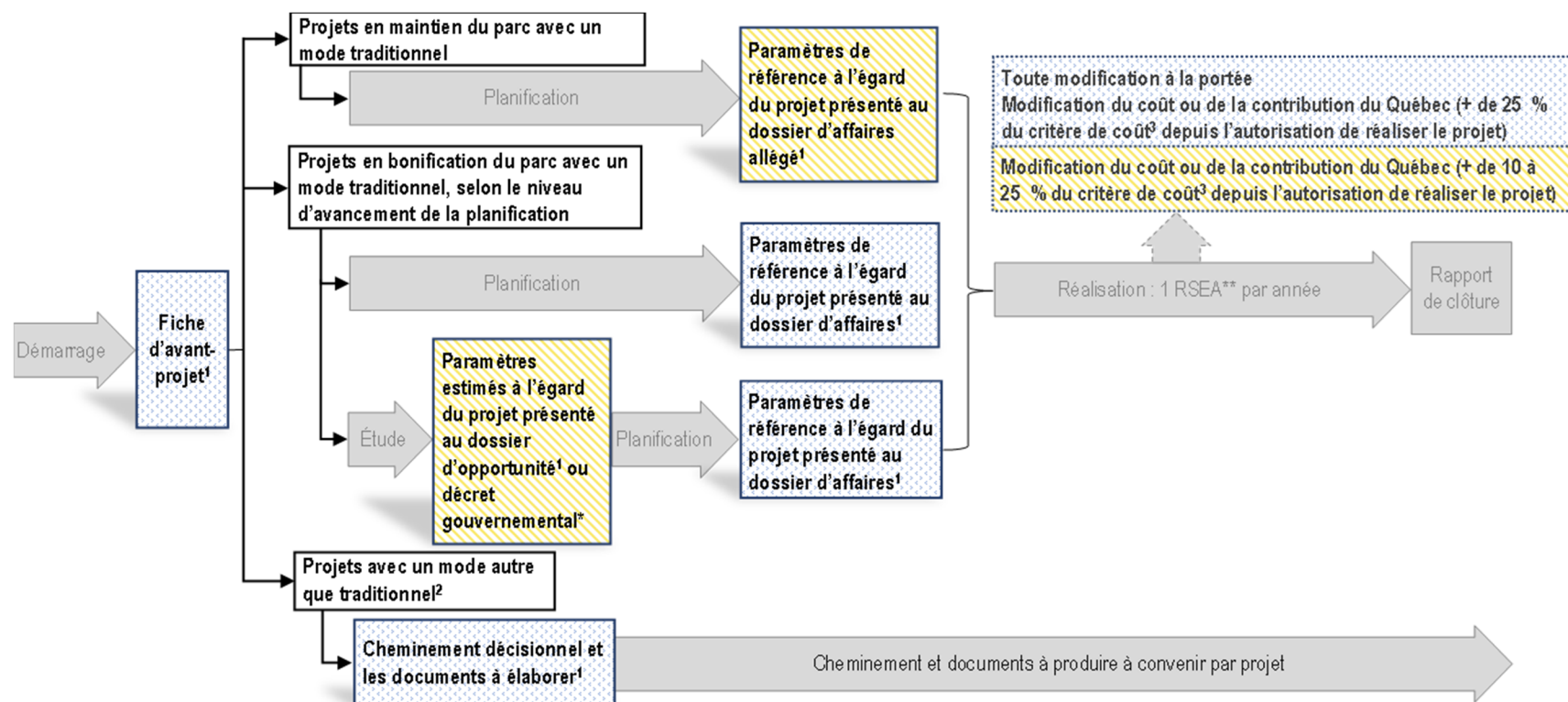
10- Analyse comparative

Le gouvernement du Canada applique, depuis avril 2019, la Directive sur la gestion de projets et programmes connexe, directive qui prévoit une flexibilité dans le cheminement des autorisations requises, lesquelles doivent être déterminées en début de projet notamment en fonction de la complexité et des risques des projets.

Ministre responsable des Infrastructures et
ministre responsable de la région de la
Capitale-Nationale,

Jonatan Julien

Annexe 1 : Schéma montrant les différents cheminements d'autorisation



¹ Avis du ministre responsable de la LIP ou du ministre des Transports et de la Mobilité durable sur le niveau d'avancement des paramètres du projet.

² Projets en mode autre que traditionnel, soit lorsqu'il y a conclusion d'un contrat de location-acquisition ou d'un contrat portant à la fois sur la conception et sur la réalisation de l'infrastructure (par exemple : contrat de conception-construction; contrat de conception-construction progressif incluant les volets financement, entretien et exploitation; réalisation de projet intégrée; etc.).

³ Critère de coût déterminé par le Conseil du trésor en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la LIP et qui s'applique à la catégorie dont fait partie ce projet.

***Décret gouvernemental** pris en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (RLRQ, chapitre Q-2) : décision gouvernementale prévue dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

**RSEA : rapport sommaire de l'état d'avancement pour les projets en réalisation.

Légende

