

UQAM

UQTR

UQAC

UQAR

UQO

UQAT

INRS

ENAP

ÉTS

TÉLUQ



Université du Québec

Guide de réalisation, de gestion et de suivi des projets d'investissements immobiliers

Direction des ressources matérielles et immobilières



Université du Québec

www.uquebec.ca

**Adopté par l'Assemblée des gouverneurs
de l'Université du Québec - 19 juin 2019**

Modifié - Août 2019

Présentation générale du guide

Le présent document propose une vision globale de la gestion immobilière en milieu universitaire. Sans entrer dans tous les détails, ce guide effectue un survol complet du maintien des actifs, des nouvelles initiatives, de la préparation des demandes d'autorisation au Plan quinquennal d'investissements universitaires ainsi que de la gestion des appels d'offres et des projets. Le document insiste particulièrement sur le contexte particulier du réseau de l'Université du Québec et des options et des ressources disponibles aux établissements.

Outre les informations à l'intention des gestionnaires immobiliers du réseau, ce guide renferme de nombreuses références aux lois et aux règlements en vigueur dans le domaine. Il tente d'identifier l'ensemble des mesures de contrôle et les approbations nécessaires à la bonne marche de cet entrelacement complexe entre le processus de développement immobilier et les exigences budgétaires. Le rôle de l'Assemblée des gouverneurs est notamment présenté, tout comme l'ensemble des responsabilités relevant des établissements, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et des différentes directions du siège social de l'Université du Québec.

Il est important de noter que ce document est mis à jour annuellement afin de s'arrimer avec la modification des lois, des règlements, des obligations et des normes des différents ministères et organismes publics. Pour obtenir une version à jour, veuillez contacter le Bureau de projets immobiliers de l'Université du Québec.

Adopté par l'Assemblée des gouverneurs le 19 juin 2019.

Table des matières

Présentation générale du guide.....	ii
Table des matières.....	iv
1. Introduction	1
1.1 Concepts clés.....	1
1.2 Cadre légal et réglementaire.....	3
1.3 Rôles et responsabilités.....	6
1.4 Processus global	9
2. Inventaire des besoins en maintien d'actifs	11
2.1 Identification des besoins en maintien d'actifs.....	13
2.2 Évaluation et sélection des projets	14
3. Préparation de la demande d'autorisation des projets au PQI	16
3.1 Publication des enveloppes normalisées estimées.....	16
3.2 Préparation de la demande d'autorisation	18
3.3 Confirmation et publication du PQI par le MEES	18
4. Préparation et approbation des nouvelles initiatives.....	19
4.1 Définition et identification les projets.....	20
4.2 Évaluation et sélection des projets	21
4.3 Approbation du projet à l'interne	22
4.4 Approbation du projet à l'externe.....	22
4.5 Reddition de comptes	25
5. Gestion du projet.....	26
5.1 Processus générique.....	26
5.2 Mécanismes de surveillance et maîtrise du projet	27
5.3 Livrables.....	29
6. Gestion des appels d'offres et des contrats	31
6.1 Application.....	31
6.2 Appel d'offres public	32
6.3 Modes d'adjudication.....	33
6.4 Gestion du contrat.....	35

1. Introduction

Les projets immobiliers en milieu universitaire doivent suivre un processus de conception, d’approbation et de réalisation très rigoureux. Dans le but d’assurer un contrôle sur les projets réalisés dans les universités québécoises, le ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur (MEES) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) imposent aux universités de nombreuses obligations à ce sujet.

Le présent guide présente les étapes nécessaires à la réalisation de projets immobiliers dans le contexte particulier du réseau de l’Université du Québec. Ainsi, sans entrer dans toutes les subtilités, les informations présentées ici devraient néanmoins permettre à tous les gestionnaires immobiliers du réseau de connaître les étapes à franchir, de l’identification des projets de développement immobilier à la reddition de comptes en passant par les étapes d’approbation et les mesures de contrôle.

1.1 Concepts clés

Maintien d’actifs

Travaux qui visent à maintenir ou à rétablir l’état physique d’un actif afin d’assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique¹.

Résorption du déficit de maintien d’actifs

Travaux qui visent à rétablir l’état physique d’un actif afin d’assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique¹.

Nouvelle initiative

Projet immobilier d’ajout d’espaces ou de réfection majeure ne pouvant pas se qualifier à titre de maintien d’actifs. Les nouvelles initiatives doivent être soumises au MEES pour approbation.

Besoins d’espaces

Évaluation d’un manque d’espaces disponibles au regard du calcul des espaces normalisés. Les espaces disponibles nets considérés sont l’ensemble des espaces occupés par un

¹ Définition reprise du *GUIDE D’ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE. Cadres de gestion des infrastructures publiques* disponible à l’adresse : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/cadresGestionInfrastructure s.pdf

établissement, qu'ils soient considérés ou non par le MEES pour le financement du maintien des actifs immobiliers².

Plan quinquennal d'investissements universitaires (PQI)

Les plans quinquennaux d'investissements en immobilisations dans les universités québécoises visent à pourvoir les institutions des équipements requis à la poursuite de leur mission d'enseignement et de recherche. Ils encadrent et contrôlent les développements immobiliers et les investissements en maintien des actifs en fonction des besoins liés à l'évolution quantitative et qualitative des clientèles étudiantes et du personnel.

Les PQI sont publiés annuellement et sont disponibles sur le site du MEES³.

Demande d'autorisation pour les projets en maintien des actifs au PQI

Chaque établissement universitaire doit obligatoirement effectuer une demande d'autorisation auprès du MEES pour ses projets en maintien d'actifs financés dans le cadre du PQI. Le MEES fournit annuellement un formulaire de budget des investissements en maintien d'actifs et un guide permettant de compléter cette demande. Les allocations disponibles pour chacune des enveloppes sont fournies à même le formulaire.

Les enveloppes principales sont les enveloppes de réaménagement, de rénovation, de résorption du déficit de maintien des actifs et de rénovation des espaces patrimoniaux.

Le PQI publié par le MEES vient éventuellement confirmer les allocations disponibles pour l'année.

Cadre normatif des investissements universitaires

Ensemble de règles, de normes, de calculs et de pondérations permettant de définir les besoins en espaces d'une université en fonction des différents types d'espaces et de leur usage. Le cadre normatif est disponible sur le site du MEES⁴.

² Définition reprise du Plan quinquennal des immobilisations universitaires 2015-2020 disponible à l'adresse suivante : <http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/plan-quinquennal-dinvestissements-universitaires-et-cadre-de-reference/>

³ L'ensemble des PQI est disponible à l'adresse suivante : <http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/plan-quinquennal-dinvestissements-universitaires-et-cadre-de-reference/>

⁴ Les deux parties du cadre normatif sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/cadre-normatif-des-investissements-universitaires/>

Espaces normalisés

Total des espaces théoriques (en mètres carrés) d'un établissement calculé par le MEES en utilisant les effectifs (étudiants et personnels) et les catégories d'espaces selon les paramètres du cadre normatif des investissements universitaires.

Espaces reconnus et non reconnus

Total des espaces (en mètres carrés) reconnus par le MEES et pour lequel il octroie un financement annuel, autant pour le maintien d'actifs (PQI) que pour l'enveloppe Terrains et bâtiments de la subvention de fonctionnement. Les espaces reconnus se composent essentiellement de locaux liés aux activités d'enseignement et de recherche. Les espaces non reconnus sont principalement les résidences étudiantes, les stationnements, les aréas, les locaux à vocation commerciale et autres espaces autofinancés.

Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI)

La *Loi sur les infrastructures publiques* prévoit que chaque ministre doit, à compter de 2015-2016, développer un PAGI à l'égard des investissements de son ministère et de ceux des organismes publics dont il a la responsabilité. Ce plan dresse un portrait de l'inventaire, de l'état et du déficit de maintien d'actifs des infrastructures appartenant à un organisme public⁵. Le PAGI préparé par le MEES se base notamment sur les demandes d'autorisation au PQI effectuées par les universités et les données tirées du système de maintien des actifs utilisé par toutes les universités, incluant un audit complet des espaces tous les cinq ans.

1.2 Cadre légal et réglementaire

Loi sur l'Université du Québec (RLRQ ch. U-1)

La *Loi sur l'Université du Québec*⁶ stipule que toute université constituante doit soumettre chaque année à l'Université du Québec son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année financière suivante. Un établissement doit soumettre à l'Université du Québec toute prévision budgétaire et tout projet quinquennal d'investissements que requiert l'Assemblée des gouverneurs, en conformité avec l'article 23 de la Loi qui oblige l'Université du Québec à transmettre au ministre son budget d'investissement, incluant ceux des établissements.

⁵ Le document *Les infrastructures publiques du Québec* regroupe tous les PAGI des organismes publics : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/15-16/infrastructuresPubliquesQuebec.pdf

⁶ La loi est disponible sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/U-1>.

Règlement général 4 de l'Université du Québec

Le Règlement général 4 définit notamment l'organisation et les pouvoirs des instances de l'Université du Québec. Un canevas de présentation des budgets d'investissement, préparé par le siège social et fourni aux établissements, est approuvé par l'Assemblée de gouverneurs.

L'Assemblée des gouverneurs adopte également, sur une base annuelle, un cadre budgétaire pour la préparation du budget initial d'investissement des établissements en plus d'adopter un budget d'investissement consolidé respectant les plans annuels et pluriannuels d'investissements soumis au gouvernement. Enfin, elle reçoit également les plans annuels et pluriannuels d'investissements soumis au gouvernement.

Le présent guide de réalisation, de gestion et de suivi des projets d'investissements immobiliers, tout comme un cadre de présentation de l'information périodique des projets d'investissements immobiliers, est aussi approuvé par l'Assemblée des gouverneurs.

Enfin, l'Assemblée des gouverneurs reçoit périodiquement des rapports d'information sur la réalisation des projets d'investissements immobiliers d'une valeur de plus de 2 M\$ en cours dans les établissements du réseau de l'Université du Québec.

Loi sur les investissements universitaires (RLRQ ch. I-17)

Comme le stipule la *Loi sur les investissements universitaires*⁷, le ministre est autorisé à préparer chaque année, avec tout établissement universitaire du Québec, tout plan d'investissements universitaires pour les cinq années suivantes, divisé en tranches annuelles. Tout plan doit indiquer en détail l'objet et le montant des investissements pour la première année et contenir un état des investissements prévus pour les années subséquentes. Les établissements universitaires doivent transmettre chaque année au ministre leurs projets quinquennaux d'investissements avant la date indiquée.

L'Assemblée des gouverneurs est informée annuellement des demandes de financement des établissements et de la publication du PQI par le ministère, par la présentation des plans annuels et pluriannuels d'investissements. Elle effectue également un suivi périodique des projets d'investissements immobiliers d'une valeur de plus de 2 M\$. La direction des ressources matérielles et immobilières du siège social de l'Université du Québec soutient au besoin les établissements quant à la préparation de leur demande d'autorisation par le MEES ainsi qu'à la conception et au suivi des nouvelles initiatives.

⁷ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/I-17>.

Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ ch. 65.1)

Le 1^{er} octobre 2008, est entrée en vigueur la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁸ (LCOP), accompagnée de ses trois règlements (auxquels un quatrième s'est ajouté en 2016), dont un portant précisément sur les contrats de travaux de construction. Ces dispositions juridiques encadrent de façon rigoureuse tous les processus d'appel d'offres et ont pour principes de base la transparence, l'accessibilité, la publication des résultats et l'imputabilité des dirigeants.

L'équipe de la direction des ressources matérielles et immobilières du siège social de l'Université du Québec encadre les appels d'offres de projets de construction de son bureau de projets et soutient, au besoin, les processus d'appels d'offres de projets réalisés et gérés par les établissements du réseau.

Loi sur l'administration financière (RLRQ ch. A-6001)

La *Loi sur l'administration financière* et la réglementation qui en découle⁹ encadrent les engagements financiers excédant le moindre de 5 % des dépenses de fonctionnement des universités ou 5 M\$, ce qui inclut les emprunts, les garanties, les cautionnements, les emphytéoses et les baux. Le *Règlement sur les engagements financiers pris par un organisme* stipule notamment que l'autorisation du MEES et du ministère des Finances est nécessaire si l'engagement dépasse 365 jours et le moindre de 5 M\$ ou 5 % des dépenses de fonctionnement de l'organisme.

L'équipe financière du siège social de l'Université du Québec assume les opérations nécessaires au financement à court terme des dépenses d'investissements des dix établissements du réseau réalisées dans le cadre des plans quinquennaux d'investissements universitaires du gouvernement et s'occupe des emprunts pour le financement et le refinancement à long terme de ces dépenses. Elle produit également les rapports financiers exigés du gouvernement à ce sujet. Elle s'assure que les réclamations remboursées aux établissements pour leurs dépenses relatives aux enveloppes du PQI sont ensuite autorisées par le MEES, entre autres pour les projets autofinancés.

Loi sur les infrastructures publiques (RLRQ ch. I-8.3)

La *Loi sur les infrastructures publiques*¹⁰ définit les rôles et responsabilités des organismes publics visés, incluant les universités, et crée notamment la Société québécoise des infrastructures (SQI) qui a pour mission d'assurer la gestion de projets d'infrastructure

⁸ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-65.1> .

⁹ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-6.001> .

¹⁰ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/I-8.3> .

publique des organismes publics, de mettre à leur disposition des immeubles et de leur fournir divers services en matière immobilière.

La portée de cette loi s'étend aux projets ayant pour objet le maintien, l'amélioration, le remplacement, l'ajout ou la démolition d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil appartenant à un organisme public ou utilisé pour la prestation des services publics de l'État. Elle stipule également qu'un organisme public doit exclusivement recourir aux services de la Société pour acquérir un immeuble ou pour en disposer.

L'équipe des ressources immobilières du siège social s'assure que l'ensemble des projets des établissements du réseau de l'Université du Québec respectent les termes de cette loi, tout comme les règles indiquées dans la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique¹¹ déterminant les mesures requises pour assurer la gestion rigoureuse des projets majeurs d'infrastructure publique¹², incluant l'obligation d'intégrer la SQI dans le processus de planification et de réalisation.

Loi sur le patrimoine culturel (RLRQ ch. P-9.002)

Cette *Loi sur le patrimoine culturel*¹³ stipule que nul ne peut, sans l'autorisation du ministre, altérer, restaurer, réparer, modifier de quelque façon ou démolir en tout ou en partie un bien patrimonial classé et, s'il s'agit d'un immeuble, le déplacer ou l'utiliser comme adossement à une construction. Tout propriétaire d'un bien patrimonial classé doit également prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale de ce bien.

1.3 Rôles et responsabilités

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)

Le MEES approuve les demandes d'autorisation des universités pour les projets d'investissements soumis dans le cadre du PQI. Le MEES émet en début d'année financière une lettre invitant les universités à remplir un formulaire de présentation de leurs projets en maintien d'actifs et effectue dans les mois qui suivent une première autorisation desdits projets. La publication officielle du PQI s'effectue plus tard, parfois même après la fin de l'année financière couverte par le PQI.

¹¹ Disponible sur le site du Conseil du trésor :

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf

¹² Les critères permettant de déterminer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur sont énumérés sur le site du gouvernement du Québec :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61110.pdf>.

¹³ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-9.002>

Dans le cas des nouvelles initiatives, le MEES signe une convention d'aide financière avec un établissement lors de l'approbation d'un projet.

Ministère des Finances

La Direction des ressources financières de l'Université du Québec réalise des emprunts à long terme par l'intermédiaire du ministère des Finances dans le but de supporter les engagements à court terme pris par le siège social pour le financement des déboursés réalisés par les établissements dans le cadre du PQI.

Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Le Secrétariat du Conseil du trésor encadre de nombreux aspects relatifs à la gestion des infrastructures publiques. Il produit des Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructure (PAGI) à l'égard des investissements des ministères et organismes et de ceux des organismes publics dont ils sont responsables. Le SCT s'assure également que les établissements obéissent à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique. Enfin, l'ensemble du processus d'appel d'offres est encadré par le SCT.

Instances des établissements

Il est de bonne pratique que la plus haute instance d'un établissement donne son approbation pour la demande d'autorisation des projets au PQI. Il en va de même pour les nouvelles initiatives faisant l'objet d'une convention d'aide financière avec le MEES.

En vertu de la Loi sur l'Université du Québec, les établissements ont également l'obligation de fournir à la Direction des ressources financières leur budget d'investissement, préalablement approuvé par leurs instances, dans le but de produire un budget d'investissement consolidé qui sera approuvé par l'Assemblée des gouverneurs avant d'être transmis au MEES.

Assemblée des gouverneurs

L'Assemblée des gouverneurs adopte annuellement un cadre budgétaire comportant des prévisions afin de faciliter la préparation du budget d'investissement des établissements en plus d'approuver les budgets d'investissement consolidés qui sont ensuite transmis au MEES. L'Assemblée des gouverneurs autorise le remboursement aux établissements des sommes prévues aux budgets d'investissement. Elle effectue également un suivi périodique de la réalisation des projets d'investissements immobiliers de plus de 2 M\$.

L'Assemblée des gouverneurs adopte de nombreux documents encadrant les projets d'investissements, dont le présent Guide de réalisation, de gestion et de suivi des projets d'investissements immobiliers, ainsi qu'un cadre de présentation de l'information périodique des projets d'investissements immobiliers et un canevas de présentation des budgets de fonctionnement et d'investissement. Elle est également informée de la planification immobilière annuelle et pluriannuelle des établissements.

Direction des ressources matérielles et immobilières (UQ)

La Direction des ressources matérielles et immobilières prépare la demande d'autorisation des projets au PQI du siège social. Elle supporte au besoin les établissements en matière d'immobilisation en participant, notamment, à l'analyse des besoins d'espaces et à la préparation de la demande de financement au PQI.

Direction des ressources financières (UQ)

Le financement à court terme des dépenses des établissements pour les projets d'investissement subventionnés en vertu du PQI est de la responsabilité de la Direction des ressources financières de l'Université du Québec. Elle valide également la disponibilité budgétaire des sommes réclamées par les établissements et s'assure du financement à long terme de ces emprunts par l'intermédiaire du ministère des Finances.

Cette direction procède également à la préparation d'un cadre budgétaire d'investissement basé sur les prévisions de l'année précédente permettant aux établissements de concevoir leur budget d'investissement et produit les budgets d'investissements consolidés du réseau.

1.4 Processus global

Le schéma 1 (ci-dessous) présente l'interaction entre les étapes du processus de gestion des projets immobiliers ainsi que le découpage des chapitres du présent guide (les chiffres du schéma font référence aux chapitres appropriés).

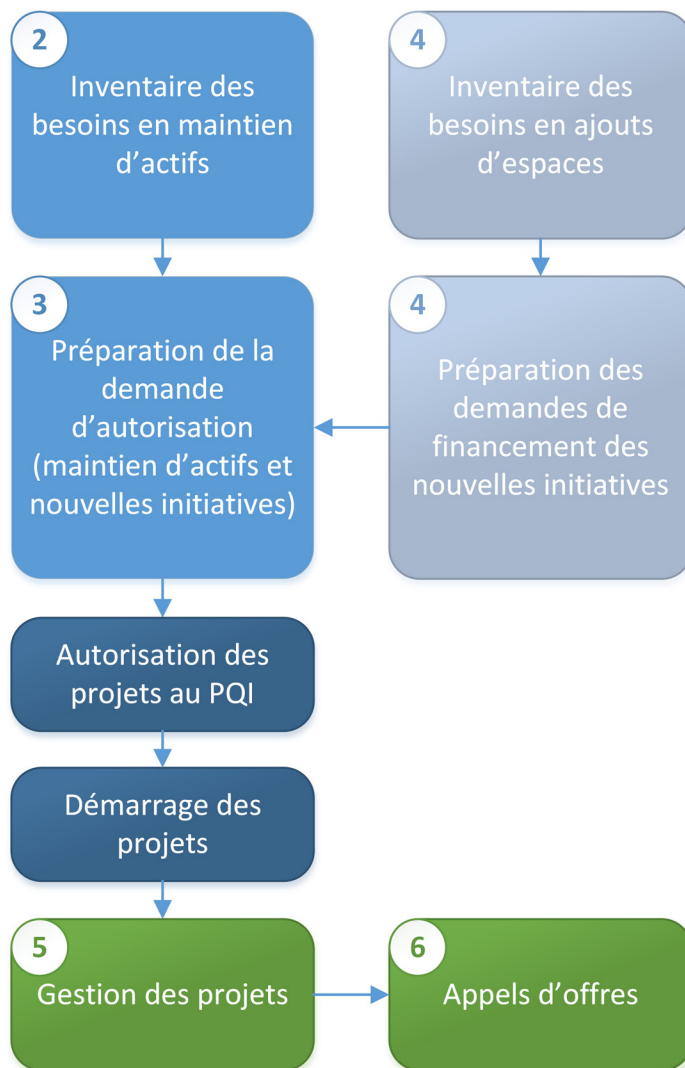


Schéma 1
Grandes étapes du processus de gestion des projets immobiliers
(le numéro indique le chapitre du présent document)

Le processus de gestion des projets immobiliers se découpe essentiellement en trois grandes sections. La première concerne l'identification et la sélection des projets de maintien d'actifs ainsi que la préparation de la demande d'autorisation au PQI (étapes en bleu). La seconde s'attarde à la situation particulière de la préparation et de l'approbation des nouvelles initiatives (étapes en gris). Enfin, la dernière section aborde la réalisation des projets eux-mêmes (étapes en vert).

Le chapitre 2 fait le point sur l'identification des besoins en matière de maintien d'actifs et sur l'évaluation et la sélection des projets.

Le chapitre 3 porte sur la préparation de la demande d'autorisation des projets au PQIU en plus de fournir des indications sur la publication des enveloppes normalisées estimées.

Le chapitre 4 aborde toute la question des nouvelles initiatives en insistant plus particulièrement sur le processus d'approbation externe des projets de cette nature.

Le chapitre 5 met de l'avant une méthodologie de gestion de projets recommandée pour les projets immobiliers en usage dans le bureau de projets immobiliers de l'Université du Québec.

Le chapitre 6 fournit des indications générales sur la gestion des appels d'offres publics et sur l'attribution des contrats.

En plus des informations contenues dans ce guide, des documents supplémentaires sont également disponibles dans le but de soutenir le gestionnaire immobilier lors de ses travaux, et ce, principalement en matière de gestion de projets et de reddition de compte. L'ensemble de ces documents et de ces outils de travail est accessible sur le site de la Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec¹⁴.

¹⁴ Consultez la section sur les immobilisations du site de la DRMI pour plus de détails : <http://www.uquebec.ca/drmi/>

2. Inventaire des besoins en maintien d'actifs

Les projets de maintien d'actifs sont à l'origine de la quasi-totalité des projets immobiliers en milieu universitaire. Pour financer les projets de cette nature, le MEES met à la disposition des universités plusieurs enveloppes de maintien d'actifs. Si les plus communes concernent le réaménagement des espaces (enveloppe A1), la rénovation (enveloppe A2) et la résorption du déficit de maintien d'actifs (enveloppe A3), d'autres enveloppes sont beaucoup plus spécifiques et variables dans le temps selon les programmes et les initiatives gouvernementales.

Étant donné l'importance et la quantité de projets de cette nature, le présent guide propose une méthodologie efficace d'identification des projets en maintien d'actifs. Le respect des étapes décrites dans ce chapitre et présentées au schéma 2 devrait permettre aux gestionnaires immobiliers de brosser un portrait très fidèle des besoins de leur organisation et des moyens à leur disposition pour les rencontrer.

Enveloppes de maintien d'actifs

Ces enveloppes de maintien d'actifs sont déterminées annuellement par le MEES en se basant sur les espaces reconnus d'un établissement. Les espaces de ce type se composent essentiellement de locaux liés aux activités d'enseignement et de recherche.

Les soldes inutilisés des enveloppes de maintien des actifs peuvent être reportés d'année en année à condition de ne pas dépasser 25 % du total des enveloppes disponibles, auquel cas une explication doit être fournie au MEES pour justifier un tel écart, que ce soit par manque de ressources pour réaliser les projets, en raison de changements à la priorisation des projets, ou encore parce que les conditions régionales de main d'œuvre spécifique ne sont pas propices à un moment donné.

À titre informatif, les enveloppes disponibles aux universités répondent aux critères d'attribution suivants et ne doivent être utilisées qu'aux fins prévues :

Réaménagement (A1)

Transformation des espaces effectuée pour permettre à un établissement de remplir adéquatement ses fonctions, en tenant compte notamment de l'évolution de la population étudiante, des méthodes pédagogiques et des avancées de la technologie ainsi que des équipements.

Rénovation, Rattrapage pour les travaux de rénovation majeurs et Bonification relative aux corrections des allocations normalisées en maintien des actifs (A2)

Travaux exigés pour rendre les immeubles conformes aux normes de santé et sécurité applicables aux bâtiments et travaux de rénovation requis à l'enveloppe du bâtiment et à ses systèmes (toiture, fenestration, système de chauffage, climatisation, ventilation, plomberie, système de sécurité, etc.).

Ces trois sous-enveloppes sont utilisées pour des travaux de même nature. Cependant, la répartition des enveloppes est réalisée selon des paramètres différents selon la sous-enveloppe visée, afin de prioriser les bâtiments plus âgés, par exemple.

Résorption du déficit de maintien des actifs (A3)

Travaux découlant d'une défectuosité constatée et jugée prioritaire qui aurait dû faire l'objet de travaux dans le passé, travaux exigés pour rendre les immeubles conformes aux normes de santé et sécurité applicables aux bâtiments et travaux majeurs requis à l'enveloppe du bâtiment et à ses systèmes (toiture, fenestration, système de chauffage, climatisation, ventilation, plomberie, système de sécurité, etc.). Cette enveloppe ne s'applique qu'aux bâtiments ayant une cote d'état de D ou E, soit un indice de vétusté supérieur à 15 %.

Enveloppe de rénovation pour des espaces patrimoniaux (A4)

Travaux majeurs requis à l'enveloppe du bâtiment ou à ses composantes extérieures (toiture, fenestration, porte ou autre). Cette enveloppe ne s'applique qu'aux espaces classés patrimoniaux en vertu d'un règlement municipal, provincial ou fédéral.

Enveloppe de rénovation des infrastructures civiles

Travaux majeurs requis aux infrastructures civiles dont la responsabilité revient à l'établissement et dont les dépenses en investissement ne sont pas soutenues par la municipalité dans laquelle il se trouve.

Amélioration de la performance énergétique des bâtiments des universités et réduction des gaz à effet de serre

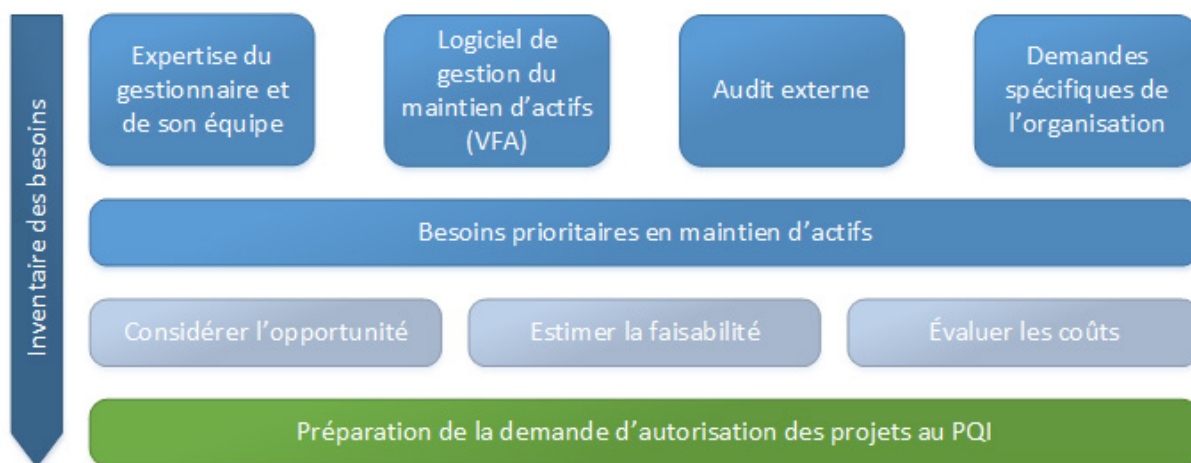
Pour être admissibles, les mesures d'amélioration de la performance énergétique doivent être comprises dans un projet global d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment, appuyé par une étude réalisée par une firme du domaine de l'efficacité énergétique ou une entreprise de services écoénergétiques ou un ingénieur œuvrant dans le domaine de l'efficacité énergétique.

Les mesures admissibles sont celles visant l'amélioration de la performance énergétique des équipements, l'amélioration de l'enveloppe du bâtiment ou l'amélioration des systèmes de chauffage-ventilation-climatisation ainsi que des projets recourant à des énergies renouvelables (hydroélectricité, éolien, énergie solaire, géothermie).

2.1 Identification des besoins en maintien d'actifs

Le gestionnaire d'un parc immobilier possède normalement une excellente connaissance des édifices sous sa responsabilité. Il devrait identifier rapidement plusieurs des éléments nécessitant une intervention. La connaissance étroite du parc immobilier sous sa responsabilité est un atout important lors de l'identification des interventions à effectuer.

Schéma 2
Méthodologie d'identification des projets en maintien d'actifs



Il existe cependant une source d'information très utile pour assurer un suivi de l'état du parc immobilier. En effet, chaque établissement possède un logiciel de gestion du maintien d'actifs (VFA) qui collige tous les détails sur les entretiens prévus. Qu'ils proviennent d'un audit effectué par des ingénieurs en bâtiment ou du gestionnaire lui-même, les éléments qui y sont consignés couvrent habituellement l'ensemble des interventions requises pour le maintien d'actifs. Plutôt que de se fier à sa seule connaissance du parc immobilier, le gestionnaire peut avantageusement recourir à ce système pour répertorier les interventions prévues et pour en extraire les projets prioritaires et urgents.

Selon les paramètres établis par les Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructure (PAGI), il est également recommandé que le gestionnaire immobilier ait recours à un audit externe pour établir l'état de son parc immobilier au moins tous les cinq ans. L'expertise d'une firme externe permet ainsi d'obtenir un état de la situation complet et exhaustif. À cette fin, les établissements universitaires québécois réalisent des audits tous les cinq ans, selon les paramètres d'un processus commun géré par le Bureau de coopération universitaire (BCU) et effectué par une firme externe sélectionnée au terme d'un processus d'appel d'offres.

Cette vision ponctuelle du parc immobilier d'un établissement peut notamment faire ressortir des exigences relatives à de nombreux aspects tels que la fiabilité des systèmes, la

durée de vie nominale d'une structure ou d'un équipement, la présence de matériaux dangereux ainsi que l'identification de problématiques relatives à la sécurité des personnes.

Enfin, le gestionnaire immobilier doit identifier les projets et les autres éléments d'entretien qui ne sont pas répertoriés dans le logiciel de gestion du maintien des actifs. Les éléments de cette nature peuvent être nombreux et couvrir des besoins de rénovation, de réaménagement ou de résorption du déficit de maintien des actifs. Par exemple, les obligations réglementaires, notamment en matière d'amiante, d'inspection des façades et d'entretien des ascenseurs et de stationnement, sont une source de projets qui ne sont pas systématiquement répertoriés dans le logiciel de gestion du maintien des actifs. Il est recommandé d'ajouter à la base de données du logiciel tous les éléments répertoriés qui ont une incidence sur l'indice de vétusté d'un bâtiment.

2.2 Évaluation et sélection des projets

Le gestionnaire doit ensuite sélectionner les interventions à prioriser dans la préparation annuelle des demandes d'autorisation au PQI. Parmi toutes celles répertoriées précédemment, il convient de retenir celles qui se qualifient en matière d'opportunité, de faisabilité et de coûts.

Opportunité

La première considération pour les projets de maintien d'actifs concerne l'opportunité de procéder ou non à l'intervention. Des enjeux au niveau de l'urgence, de la priorité et de la catégorie peuvent être des indicateurs importants. Par exemple, la date d'action recommandée indiquée dans le logiciel VFA est un élément à observer lors de la priorisation des projets à inscrire au PQI.

Faisabilité

Au-delà de l'opportunité, la faisabilité du projet est un facteur très pertinent dans l'évaluation d'une intervention. L'établissement doit avoir les ressources disponibles pour entreprendre et éventuellement gérer les travaux. Des événements externes peuvent également avoir une grande influence sur l'ordonnancement des interventions à financer à travers le PQI. Si l'occasion est propice à démarrer une intervention à court terme, plusieurs éléments en matière de faisabilité peuvent entraver le bon déroulement du projet, dont la présence d'étudiants pendant les sessions d'automne et d'hiver et les conditions climatiques hivernales, selon la nature des projets.

Coûts

Les projets priorisés au PQI doivent respecter les sommes disponibles dans chacune des enveloppes d'investissement. Ces enveloppes sont étanches et aucune somme ne peut être transférée entre elles. Il est cependant possible de reporter le solde non utilisé des allocations du MEES vers une édition ultérieure du PQI ou de recourir à des soldes accumulés pour prioriser plus de projets dans la demande d'autorisation en préparation, et ce, tout en se

conformant aux règles de répartition énoncées dans le PQI, notamment de respecter globalement les superficies relatives des bâtiments dans la répartition des sommes consacrées aux projets présentés. Il est cependant requis de justifier tout solde inutilisé dépassant 25 % de l'enveloppe allouée.

3. Préparation de la demande d'autorisation des projets au PQI

Une fois les projets de maintien d'actifs identifiés, l'établissement doit maintenant préparer sa demande d'autorisation au PQI. Les étapes de création, d'adoption et de suivi de la demande doivent être respectées, et ce, aussi bien de la part de l'établissement, de l'Université du Québec que du MEES.

Comme illustré dans le schéma 3, les étapes de ce processus respectent un cycle annuel plutôt régulier. Les enveloppes normalisées estimées sont d'abord connues au printemps. La demande d'autorisation des projets au PQI doit, quant à elle, être envoyée au MEES à l'été. Le MEES répond généralement avant l'automne sur l'acceptabilité des projets présentés à l'intérieur des différentes enveloppes disponibles.

PQI et nouvelles initiatives

Il est important de noter que le PQI concerne essentiellement les projets de maintien d'actifs. Même si les nouvelles initiatives sont ajoutées à la liste des projets à financer, la demande de financement contient en très grande majorité des projets de maintien d'actifs. Les nouvelles initiatives, quant à elles, doivent suivre un long processus d'approbation avant d'être ajoutées à la demande de financement. Le chapitre 4 est consacré à cet aspect.

Enfin, il est important de mentionner que la demande d'autorisation s'effectue entre un établissement et le MEES. Le siège social de l'Université du Québec ne joue aucun rôle formel dans cette demande. Outre le soutien que peut apporter l'équipe de la Direction des ressources matérielles et immobilières à la préparation de la demande et des projets qui y sont inscrits, les établissements sont autonomes dans la préparation de celle-ci.

La Direction des ressources financières joue cependant le rôle d'intermédiaire pour le financement à court terme de ces projets subventionnés dans le cadre du PQI. Enfin, l'Assemblée des gouverneurs est informée des plans annuels et pluriannuels de l'ensemble des établissements de même que de l'évolution des projets de plus de 2 M\$.

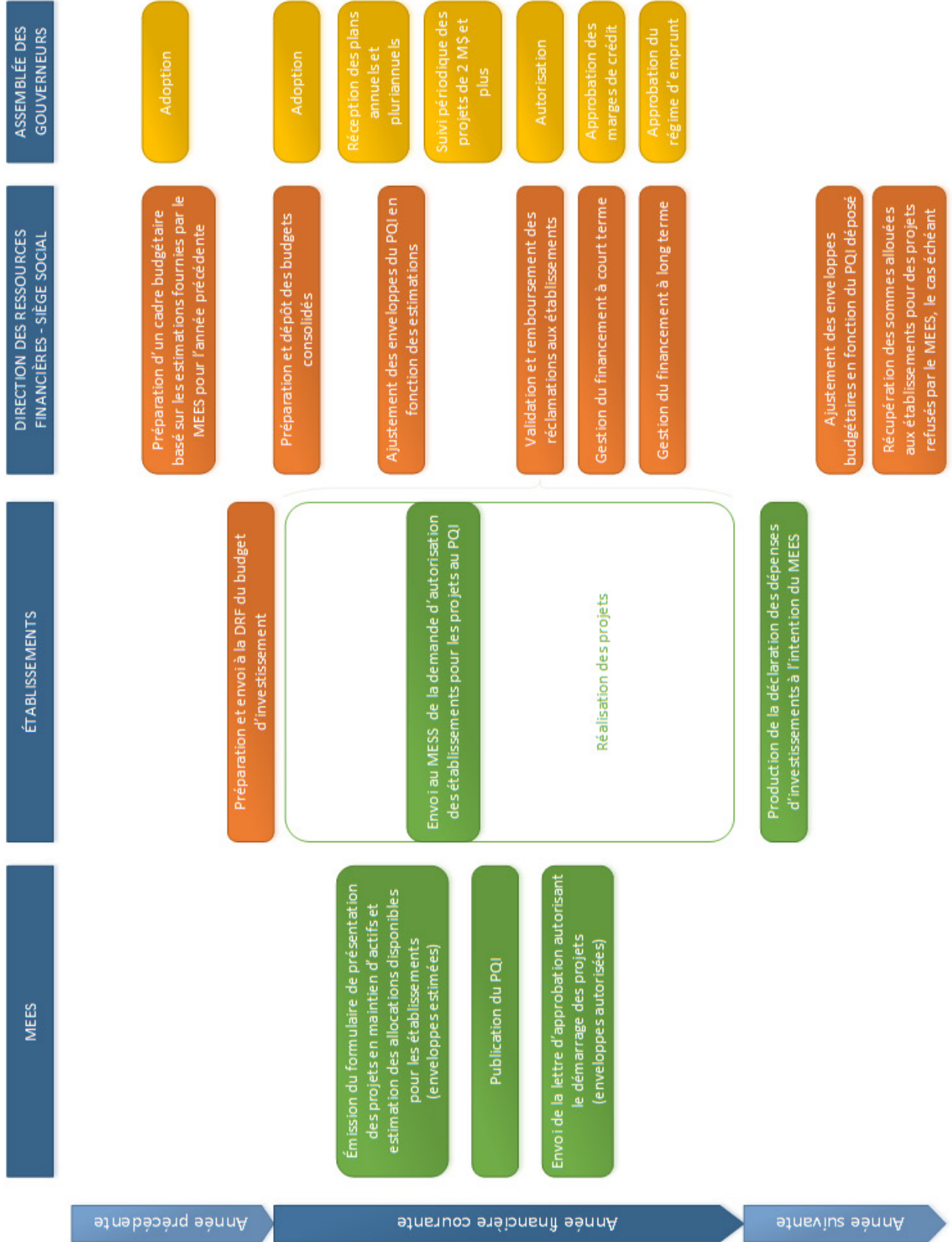
3.1 Publication des enveloppes normalisées estimées

La publication par le MEES des enveloppes normalisées estimées marque le début du processus de préparation du PQI. À cette étape, les établissements ont une idée assez précise de leurs besoins puisque l'inventaire des projets de maintien d'actifs aura été établi auparavant. Les nouvelles initiatives seront également en cours d'élaboration et d'approbation par le MEES.

Publication des enveloppes estimées

Le MEES fait connaître les enveloppes estimées au printemps. À la suite de la préparation des budgets d'investissement initiaux des établissements basés sur les allocations estimées, l'Assemblée des gouverneurs approuve un budget initial d'investissement consolidé.

Schéma 3 Sommaire des grandes étapes relatives au cycle complet du PQJ et du budget



3.2 Préparation de la demande d'autorisation

Normalement, si les étapes précédentes ont toutes été réalisées, un établissement devrait avoir en main l'information nécessaire à la préparation de sa demande. Le formulaire fourni par le MEES doit être rempli et l'ensemble des projets ajoutés à la demande doivent respecter les allocations indiquées dans le formulaire.

Maintien d'actifs

Comme mentionné, la majorité des projets inscrits à la demande doit concerner le maintien d'actifs. Il s'agit donc ici de rapporter les projets entrepris dans les années précédentes et d'inscrire ceux qui s'ajoutent à partir de l'année en cours, tout en respectant les règles d'utilisation de chaque type d'enveloppe.

Sélection des projets et répartition annuelle

Chaque établissement doit ensuite sélectionner les projets qui seront ajoutés à la demande d'autorisation au PQI. En plus de sélectionner les projets, l'établissement doit établir une répartition annuelle des dépenses pour les projets s'étalant sur plus d'une année financière.

Nouvelles initiatives

Les nouvelles initiatives en matière de besoins d'espaces sont elles aussi ajoutées à la demande d'autorisation. Évidemment, seuls les projets ayant été approuvés par le MEES doivent y figurer. Le processus d'approbation de ces nouvelles initiatives est décrit en détail au chapitre 4.

Adoption et publication du PQI

Une fois le formulaire de demande de financement rempli, il convient de le faire approuver par le conseil d'administration de l'établissement avant de le faire suivre au MEES. Éventuellement, l'Assemblée des gouverneurs sera informée des demandes d'autorisation des établissements lors de l'adoption du budget d'investissement consolidé et de la réception des plans annuels et pluriannuels des établissements.

3.3 Confirmation et publication du PQI par le MEES

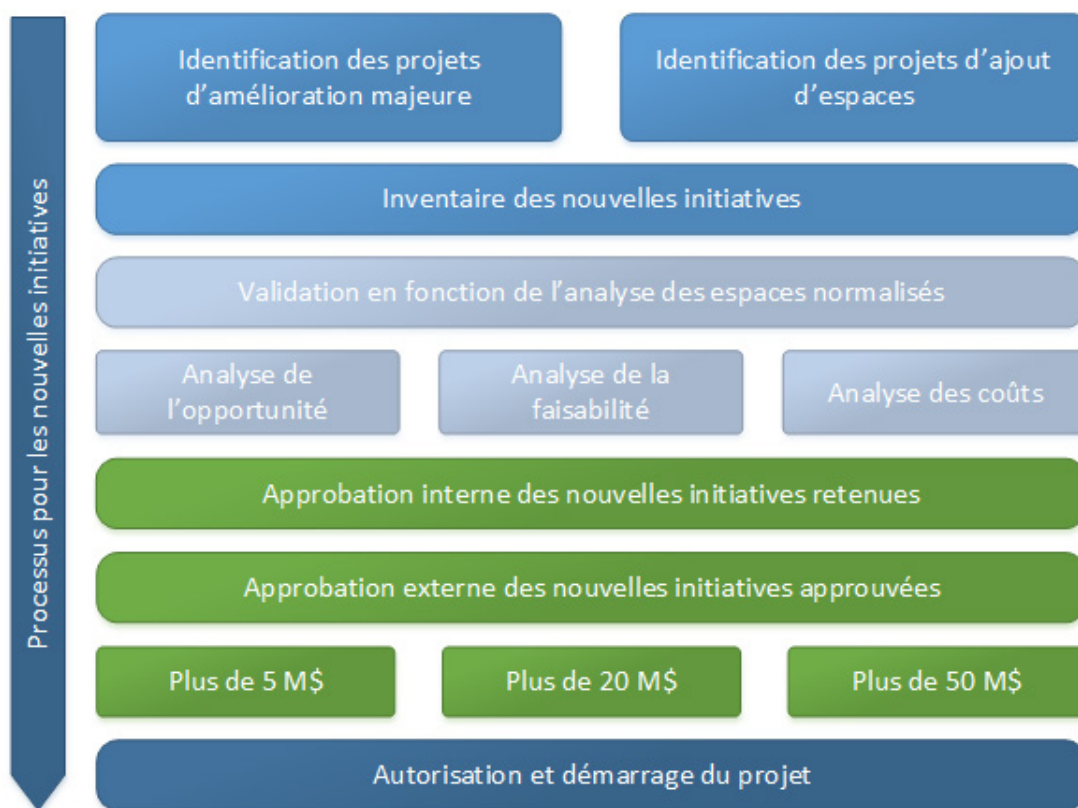
Après la recommandation des projets à considérer dans le cadre du PQI par la Direction générale des infrastructures du MEES et après l'obtention des autorisations nécessaires du Conseil du trésor et du Conseil des Ministres, le MEES annonce les nouvelles initiatives contenues au PQI. Une lettre d'approbation autorisant le démarrage des projets est habituellement envoyée aux établissements vers la fin de l'été.

4. Préparation et approbation des nouvelles initiatives

Ce chapitre survole les différentes étapes à suivre concernant la préparation et l'approbation de toute nouvelle initiative avant son ajout à la demande. Le schéma 4 résume la méthodologie utilisée dans ce chapitre.

Avant la demande d'autorisation, dès qu'un projet apparaît dans la planification, il est suggéré de l'inscrire au plus tôt dans le plan décennal des immobilisations universitaires (PDIU). Ce plan est le document qui informe le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) des demandes budgétaires avant qu'elles soient autorisées au PQI. Le MEES requiert également d'identifier les projets majeurs en maintien d'actifs au PDIU.

Schéma 4
Processus d'identification et d'approbation des nouvelles initiatives



4.1 Définition et identification des projets

L'ajout de nouveaux espaces et les améliorations majeures apportées à des espaces existants sont des projets immobiliers qui s'inscrivent en dehors des projets de maintien des actifs. Contrairement aux interventions de maintien d'actifs, les nouvelles initiatives de ce type doivent d'abord être évaluées en relation avec l'analyse des espaces normalisés de l'établissement.

Cadre normatif des investissements

Le MEES met à jour un modèle de normalisation des espaces et des coûts de construction ainsi que les méthodes de détermination des montants requis pour le maintien des actifs et les ajouts au parc mobilier. Le cadre normatif des investissements universitaires, disponible sur le site du MEES, se découpe en deux parties : les normes d'espaces ainsi que les normes de coûts et les enveloppes annuelles.

En règle générale, les gestionnaires immobiliers sont sollicités de manière ponctuelle pour les projets nécessitant un ajout d'espaces. Ces projets proviennent habituellement d'une demande de la part de la direction de l'établissement. Si les interventions relatives au maintien d'actifs sont nombreuses et de toute envergure, les nouvelles initiatives sont quant à elles beaucoup moins communes et de plus grande ampleur.

Dans ses analyses de besoins d'espaces et lorsqu'il étudie une demande d'ajout d'espaces dans un établissement, le MEES calcule les surplus ou les déficits à court et à long terme, selon le cadre normatif en vigueur. De façon empirique, un établissement est reconnu avoir un déficit d'espaces lorsque les espaces dont il dispose à long terme (incluant les espaces en location subventionnés) sont plus de 10 % inférieurs à ses besoins normalisés à long terme. La règle inverse s'applique pour les surplus.

Il est recommandé de communiquer avec la Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec pour en apprendre davantage sur les calculs permettant d'identifier le déficit ou le surplus d'espaces d'un établissement.

Enfin, sans entrer dans tous les détails, les enveloppes disponibles aux universités pour les nouvelles initiatives sont essentiellement allouées en fonction des critères suivants :

Amélioration (immobilier et ouvrage de génie ou d'équipement)

Enveloppes affectées au réaménagement des locaux ou à des projets de réfection majeure qui nécessitent des fonds beaucoup plus importants que ne le permettent les allocations en maintien d'actifs du MEES sans affecter sérieusement le maintien en bon état des autres bâtiments. Ces enveloppes visent également des allocations spécifiques ou de l'équipement destiné à des fins particulières (conception de matériel didactique, etc.).

Ajout (immobilier et ouvrage de génie ou d'équipement)

Enveloppe servant principalement à des projets d'agrandissement. Elle vise également des allocations spécifiques ou de l'équipement destiné à des fins particulières (accroissement de la clientèle, etc.).

Continuité des projets

Enveloppe réservée à des projets déjà approuvés dans des PQI antérieurs à titre de nouvelles initiatives, mais dont la réalisation n'est pas terminée.

4.2 Évaluation et sélection des projets

Les critères d'évaluation pour les nouvelles initiatives sont plus nombreux que pour les interventions de maintien d'actifs puisque ces projets nécessitent un financement particulier. L'analyse des espaces normalisés s'ajoute à l'évaluation de l'opportunité, de la faisabilité et des coûts.

Analyse des espaces normalisés

Toute nouvelle initiative d'ajout d'espaces doit obligatoirement être validée en fonction de l'inventaire des espaces normalisés d'un établissement. En règle générale, un projet d'ajout d'espaces ne sera pas autorisé par le MEES si l'établissement est en surplus d'espaces ou si le déficit d'espaces n'atteint pas au moins 10 %.

Le calcul des espaces normalisés représente un défi important qui dépasse largement la portée de ce guide. Sur demande, la Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec met à la disposition des gestionnaires immobiliers un fichier permettant de calculer précisément ces espaces. Il est également suggéré de se référer à la documentation du MEES pour en apprendre davantage sur le sujet¹⁵.

Opportunité

Dans le cas des nouvelles initiatives, l'opportunité se définit en fonction des objectifs poursuivis par la direction de l'établissement plutôt qu'en fonction des exigences en matière d'entretien du parc immobilier. Les nouvelles initiatives sont des projets *ad hoc* qui vont souvent dans le sens des orientations stratégiques et des besoins d'un établissement.

Faisabilité

Au-delà de l'opportunité, la faisabilité du projet est un facteur très pertinent dans l'évaluation d'une nouvelle initiative. L'établissement doit avoir les ressources disponibles pour

¹⁵ Cadre normatif des investissements universitaires, partie 1 :
<http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/cadre-normatif-des-investissements-universitaires/>

entreprendre et gérer les travaux. Des considérations externes, dont la disponibilité des entrepreneurs, la période de l'année, les lois en vigueur et les questions environnementales peuvent avoir une grande influence sur les projets d'ajout d'espaces ou de réaménagement.

Coûts

Comme le financement des nouvelles initiatives ne s'effectue pas à travers les allocations régulières du MEES, il est nécessaire de ficeler le financement en dehors du processus du PQI. Le MEES met à la disposition des universités d'autres sources de financement que les allocations normalisées. Des initiatives allant dans le sens des orientations mises de l'avant par le gouvernement pourraient ainsi être financées par des programmes spéciaux initiés par l'un ou l'autre des différents paliers gouvernementaux.

4.3 Approbation du projet à l'interne

Avant d'adresser une demande de financement au MEES, il convient de faire approuver le projet par les instances de l'établissement. Ainsi, toute nouvelle initiative doit habituellement être entérinée par le conseil d'administration de l'établissement.

Il est fortement recommandé de préparer, dès cette étape, l'ensemble des documents exigés pour l'approbation des projets à l'externe. Les analyses et estimés requis par le MEES devraient permettre au conseil d'administration de prendre sa décision sur des données et des analyses solides.

4.4 Approbation du projet à l'externe

L'étape la plus exigeante du processus de conception des nouvelles initiatives consiste à faire approuver les projets par le MEES et, éventuellement, par les différentes instances gouvernementales. Cette étape, qui ressemble davantage à une négociation qu'à une demande formelle recevant une réponse, est ponctuée d'allers-retours s'étirant souvent sur plusieurs mois, voire plus d'une année, selon l'envergure du projet.

Il est suggéré de communiquer avec le MEES pour en apprendre davantage sur les modalités de financement et sur les nombreuses exigences requises. Il est toujours possible de s'adresser à la Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec pour obtenir des précisions ou des renseignements entourant les conditions à respecter du MEES.

L'ensemble des règles d'investissement sont accessibles dans le PQI publié par le MEES¹⁶. S'il est recommandé de consulter ce document pour connaître les conditions liées à l'octroi des montants approuvés et les superficies reconnues pour le calcul des enveloppes normalisées, il convient de mettre en évidence les conditions liées à l'encadrement des projets d'infrastructures en plus de fournir des indications sur la préparation du dossier d'analyse.

Pour l'ensemble des projets

L'autorisation du MEES est requise avant le démarrage d'un projet de construction ou de réfection dont le coût estimé est supérieur ou égal à 5 M\$. Par ailleurs, cette autorisation est requise lorsqu'un projet n'est pas entièrement financé par les allocations annuelles du MEES pour le maintien des actifs immobiliers ou financé à titre de nouvelle initiative dans le cadre du PQI.

Préalablement à l'analyse d'un projet d'infrastructure par le MEES, l'établissement doit fournir la résolution du conseil d'administration appuyant le projet.

L'autorisation du MEES prend en compte l'évaluation des risques financiers assumés par l'établissement. L'autorisation d'un projet par le MEES implique également la vérification par l'établissement du respect de toutes les conditions exigibles par d'autres ministères ainsi que de l'ensemble des lois et des règlements applicables.

Dans le cas de l'acquisition d'un terrain en vue d'une construction future, l'autorisation du projet doit porter sur le coût total du projet, terrain inclus, de façon à éviter le fractionnement des coûts.

Enfin, il est obligatoire de faire appel à la SQI pour toute acquisition ou vente de propriétés, de terrains ou d'immeubles. La SQI pourra par la suite, selon le projet et l'analyse qui en sera faite, offrir du soutien ou prendre en charge différentes étapes du processus¹⁷.

a) Projets dont le coût estimé est inférieur à 5 M\$ (projets subventionnés uniquement)

Le MEES procède à l'autorisation à partir des données descriptives exigées pour chacun des projets inscrits au PQI, à savoir la description du projet, les besoins d'espaces comblés ou réaménagés par le projet, la répartition détaillée des coûts, les sources de financement et l'échéancier de réalisation.

¹⁶ Consultez l'annexe D du plus récent PQI pour tous les détails : <http://www.education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/plan-quinquennal-dinvestissements-universitaires-et-cadre-de-reference/>

¹⁷ Pour plus de détails sur cette question, consultez la section IV de la Loi sur les infrastructures publiques : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/l-8.3>.

b) Projets dont le coût estimé est supérieur ou égal à 5 M\$ (projets subventionnés ou non)

L'autorisation des projets par le MEES est établie à partir de la justification du besoin ainsi que des mêmes données descriptives exigées au point précédent. Les éléments suivants peuvent s'ajouter :

- L'analyse d'opportunité
- L'analyse de risque
- L'analyse de sensibilité
- Les prévisions budgétaires
- Le montage financier
- L'échéancier

De plus, dans le cas où l'une des sources de financement du projet est un don, l'établissement doit fournir la lettre de confirmation de la part du donateur. Dans le cas où l'une des sources de financement est une subvention d'un organisme partenaire, l'établissement doit fournir la lettre de confirmation de la subvention. Dans le cas où un emprunt soit nécessaire, l'établissement doit fournir les conditions et les modalités dudit emprunt (montant, terme, amortissement, taux d'intérêt, nombre de versements prévus annuellement, etc.), le supplément au budget de fonctionnement de l'établissement généré par ce projet – y compris les frais récurrents de maintien des actifs immobiliers et de fonctionnement), et ce, durant toute la période de remboursement de l'emprunt autofinancé –, le plan de résorption de ce supplément (revenus supplémentaires, coupures dans les dépenses, etc.) ainsi que les prévisions quinquennales des revenus, des dépenses et des virements interfonds de l'établissement pour le fonds de fonctionnement.

Comme pour les projets de moins de 5 M\$, le MEES procède à l'autorisation à partir des données descriptives exigées pour chacun des projets, notamment la description du projet, les besoins d'espaces comblés ou réaménagés par le projet, la répartition détaillée des coûts, les sources de financement et l'échéancier de réalisation.

c) Projets dont le coût estimé est supérieur ou égal à 20 M\$ (projets subventionnés ou non)

L'autorisation des projets par le MEES est établie à partir de la justification du besoin ainsi que des mêmes données descriptives exigées au point précédent, auxquelles peuvent s'ajouter, pour les projets qu'elle détermine, des analyses additionnelles dont la teneur peut être variable selon la taille des projets et qui peuvent inclure l'une ou l'autre information

figurant à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique conçue par le Secrétariat du Conseil du trésor¹⁸.

d) Projets dont le coût estimé est supérieur ou égal à 50 M\$ (projets subventionnés ou non)

Les projets de cet ordre sont assujettis à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique et doivent également impliquer la SQI. Il est donc impératif de se référer à cette directive.

À titre de référence, ces projets doivent obtenir l'approbation du Conseil du trésor et du Conseil des ministres. Ces instances se basent sur la documentation fournie pour évaluer la pertinence du projet et sur la possibilité de procéder à un partenariat public-privé (PPP).

e) Autorisation du projet

Une fois toutes les autorisations reçues, l'établissement est invité à signer une convention d'aide financière avec le MEES. Cette convention fixe les conditions du financement accordé par le MEES.

Comme mentionné précédemment, toute nouvelle initiative autorisée et financée par le MEES doit éventuellement être déclarée au PQI (chapitre 3.2).

4.5 Reddition de comptes

Le MEES exige qu'une reddition de comptes soit effectuée pour toutes les nouvelles initiatives qu'il finance. Les termes de cette reddition de compte sont inscrits dans la convention d'aide financière signée lors de l'approbation du projet. Il va sans dire qu'il est essentiel d'en respecter les modalités. D'autres sources de financement peuvent imposer des exigences particulières quant à la reddition de comptes qui doit être effectuée par les établissements.

Enfin, la Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec a l'obligation de présenter deux fois par année à l'Assemblée des gouverneurs un portrait de l'évolution de tous les projets immobiliers de plus de 2 M\$ en cours dans les établissements du réseau. Les établissements doivent ainsi produire une fiche de suivi de chacun de leurs projets de 2 M\$ ou plus, et ce, peu importe la source de financement.

¹⁸ La directive est disponible à l'adresse suivante : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf

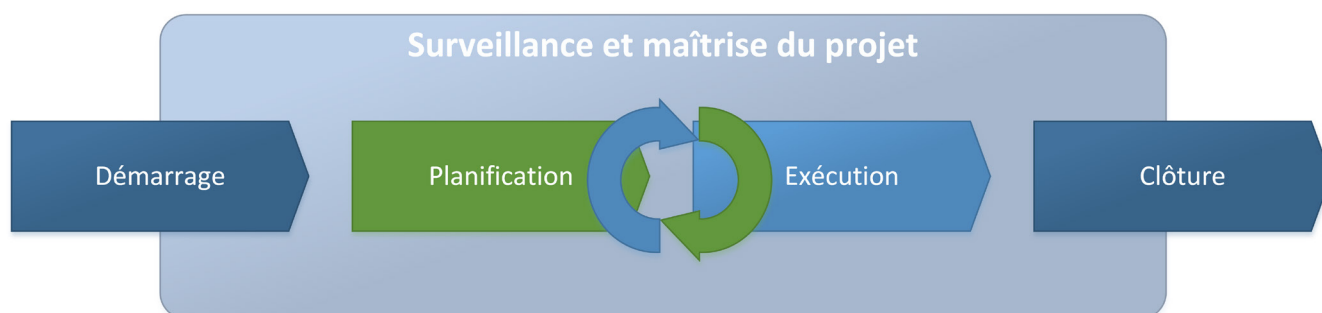
5. Gestion du projet

La gestion de projets immobiliers est un domaine complexe faisant référence à de nombreuses réglementations et à différents processus dépassant largement les éléments abordés jusqu'ici. Ce chapitre s'intéresse à ces processus et effectue un survol des grandes étapes de la gestion de projets immobiliers tout en offrant de nombreux éléments d'information s'appliquant au contexte particulier de l'Université du Québec.

Afin d'en apprendre davantage sur la gestion de projets en contexte universitaire, il est recommandé de contacter le Bureau de projets immobiliers de l'Université du Québec¹⁹ qui peut mettre d'autres documents utiles à la disposition des établissements et leur fournir d'autres services selon leurs besoins.

5.1 Processus générique

Schéma 6
Processus générique d'un projet



Le cycle de gestion de projets se découpe en quatre grandes étapes : démarrage, planification, exécution et clôture. De manière générale, ces étapes sont réalisées chronologiquement et représentent la structure générique de découpage de projet utilisée dans le plan de gestion de projet.

Ces quatre étapes couvrent l'ensemble du projet, de sa conception à sa livraison, et non pas seulement la phase de réalisation des travaux de construction. Ainsi, l'étape de démarrage fait référence à l'organisation des équipes et des comités qui auront la responsabilité de gérer l'ensemble du projet et non pas seulement la phase de construction. Enfin, les processus de surveillance et de maîtrise s'effectuent tout au long du cycle de vie du projet.

¹⁹ <https://www.uquebec.ca/siegesocial/direction.cfm?dir=23>

a) *Démarrage*

Les processus réalisés à cette étape sont les premières tâches du projet, après l'approbation du projet par les instances appropriées. C'est à ce moment que le gestionnaire de projet est identifié (s'il ne l'est pas déjà), que la charte de projet (définie au point 5.3a) est développée et que l'équipe de projet (incluant les professionnels, le gestionnaire de projet, l'entrepreneur et les représentants du donneur d'ouvrage) est constituée. Cette phase fixe les assises du projet et permet d'aligner les attentes des parties prenantes avec les objectifs du projet.

b) *Planification*

Dès que la charte de projet est approuvée, la phase de planification débute. Cette étape consiste à établir la référence de base du projet (le contenu, les délais et les coûts), mais elle s'intéresse également aux risques, aux communications et aux parties prenantes. L'outil principal de ce processus est le programme fonctionnel et technique (PFT). Tous ces aspects doivent être planifiés, car les éléments qui en découlent sont susceptibles d'interférer sur l'équilibre des valeurs fondamentales et de nuire à l'atteinte des objectifs. La qualité, les ressources humaines et les approvisionnements sont également des groupes de processus à planifier, ceux-ci servant à donner les moyens de réalisation.

c) *Exécution*

La phase d'exécution culmine avec la réalisation des travaux. Ce jalon est cependant précédé de plusieurs étapes préliminaires, dont celle de l'élaboration des plans et des devis par les professionnels ainsi que des demandes de permis. Une autre étape essentielle consiste à la préparation de l'appel d'offres. La rédaction d'un avis d'appel d'offres, sa publication et le processus d'adjudication sont des étapes complexes et doivent être pris en compte dans la planification du gestionnaire de projet. Enfin, la phase de construction débute par une réunion de démarrage et, notamment, par le dépôt de la planification initiale de l'entrepreneur.

d) *Clôture*

La clôture d'un projet immobilier comporte de nombreux éléments. Outre la fermeture administrative et contractuelle et l'occupation des lieux, le gestionnaire de projet doit prévoir un cycle de correction des déficiences pour finalement procéder à la réception définitive des travaux.

5.2 Mécanismes de surveillance et maîtrise du projet

Il est primordial de contrôler les différents aspects du projet comme la qualité du travail rendu par les différents intervenants du projet, l'échéancier, le budget, la gestion des risques et les communications. Les mécanismes de surveillance suivants sont utilisés dans toutes les étapes du projet.

a) Réunions de coordination

Les réunions de coordination se tiennent périodiquement pendant la phase de conception et d'élaboration des plans et des devis. Elles ont trois objectifs : l'analyse de l'avancement du projet afin de s'assurer que le projet demeure à l'intérieur des objectifs initiaux, la prise de décision issue des différentes demandes de modifications et la résolution des divergences entre les parties prenantes.

Les échanges lors de ces réunions permettent de constater l'avancement du projet tout en discutant des problèmes survenus ou anticipés. La discussion des problèmes permet de les évaluer sous différentes perspectives et de prendre les décisions qui s'imposent en temps opportun afin de ne pas retarder la progression des travaux. Ces réunions sont aussi une plateforme idéale pour communiquer les informations provenant de sources extérieures à l'équipe du projet.

b) Réunions et visites de chantier

Les réunions et les visites de chantier permettent de constater l'avancement des travaux et de faire une appréciation qualitative du rendement de l'entrepreneur. Ces réunions sont aussi l'occasion pour le gestionnaire de projet ou les représentants du donneur d'ouvrage de voir la concrétisation des différents éléments, d'anticiper des problèmes ou d'entrevoir des possibilités d'améliorations. Les réunions de chantier permettent de mesurer la performance de l'entrepreneur, de coordonner les aspects administratifs du mandat et de suivre l'évolution des demandes de modifications. Au besoin, il est suggéré d'évacuer les discussions techniques des réunions et des visites de chantier afin de les aborder de façon plus détaillée lors des réunions de coordination.

c) Suivi des dessins d'atelier

Il est essentiel de faire un suivi des dessins d'atelier tant sur le plan de la production par l'entrepreneur que sur le plan de l'approbation par les professionnels puisqu'ils ont une incidence directe sur la progression des travaux. Il est très important que l'approbation des dessins d'atelier soit jumelée à la planification initiale des travaux. Le gestionnaire de projet doit aussi assurer le suivi desdits dessins d'atelier associés aux tâches sur le chemin critique du projet au même titre que les travaux afin de ne pas accuser un retard sur la date de fin du projet.

d) Suivi de l'échéancier des travaux

Il est de pratique courante que l'entrepreneur utilise la méthode du chemin critique pour identifier les activités qui ont une incidence directe sur la date de fin du projet. Le suivi de l'échéancier des travaux par le gestionnaire de projet consiste alors à se concentrer sur ces activités critiques tout en assurant un suivi global des travaux. Il est de la responsabilité du gestionnaire de projet et des professionnels d'évaluer le réalisme et les manquements à la planification de l'entrepreneur afin d'établir un échéancier de base solide qui permettra un suivi efficace.

e) *Maîtrise des coûts*

Le processus de maîtrise des coûts consiste au suivi et au contrôle des coûts dans le but de les mettre à jour et d'intervenir sur les écarts affectant la référence de base des coûts. Plus explicitement, ce processus comprend la comparaison des coûts réels encourus et des coûts planifiés, le suivi de l'impact financier des demandes de modification et des avenants ainsi que le respect des exigences contractuelles pour le paiement.

Ce processus revêt toute son importance pendant l'étape de réalisation du projet, car il répond à l'un des objectifs fondamentaux du projet : le respect du budget. Le suivi et le contrôle des coûts sont donc des processus à enjeux élevés en plus de jouer un rôle primordial au succès de tout projet.

f) *Maîtrise des risques*

Ce processus vise à assurer le suivi des risques déjà identifiés, l'implantation des réponses pour mitiger ces risques, le suivi des risques résiduels et l'identification de nouveaux risques. Ce processus est essentiel, car il permet de maintenir une approche proactive et non réactive quant aux facteurs pouvant potentiellement nuire aux objectifs du projet. Il permet aussi une optimisation continue de la stratégie adoptée pour la gestion des risques dans le cadre du projet. Un comité de gestion des risques est généralement constitué en début de projet.

5.3 Livrables

Les livrables suivants sont essentiellement les outils utilisés aux différentes étapes du projet afin de définir les contraintes de base du projet (le contenu, les coûts et les délais). Le suivi de l'évolution de ces contraintes et les ajustements apportés à travers les demandes de modifications permettent d'assurer une progression du projet en fonction des paramètres établis au départ.

a) *Charte de projet*

Ce document sert à formaliser le démarrage du projet ainsi que les rôles et les responsabilités des intervenants. La charte de projet regroupe également les informations servant à établir les limites du projet et ses différentes caractéristiques, deux éléments utilisés comme intrants dans les phases subséquentes du projet. Elle est en quelque sorte l'offre de services de la gestion de projet.

b) *Plan de gestion de projet*

Le plan de gestion de projet est composé de documents et de renseignements produits lors des processus de planification du projet. Il sert à définir la portée et les objectifs du projet, la méthodologie adoptée pour le réaliser et les outils ainsi que les moyens mis en place pour assurer le suivi et le contrôle du projet pendant la phase d'exécution.

c) *Rapports d'avancement du projet*

Les rapports d'avancement servent de moyen de communication et de reddition de compte de la performance du projet. Le contenu de ces rapports varie selon l'interlocuteur visé. Dans tous les cas, le contenu est dérivé du traitement des données recueillies pour les paramètres de contrôle de projet et est défini lors de la rédaction du plan de gestion de projet. L'état actuel de ces paramètres, de même que leur évolution dans le temps, constitue un outil essentiel pour la prise de décision corrective et préventive.

d) *Suivi intégré des modifications*

L'objectif de ce processus est de maintenir le projet à l'intérieur des objectifs initiaux. Les modifications demandées au projet et leur gestion font partie intégrante de la gestion du contenu de tout projet. Le gestionnaire de projet doit donc prévoir un processus de gestion des modifications. Chaque demande de modification doit être analysée par un comité pour en identifier la cause et connaître son incidence sur le contenu, la qualité, les coûts et les délais du projet. Des alternatives doivent également être étudiées selon l'impact probable de chacune.

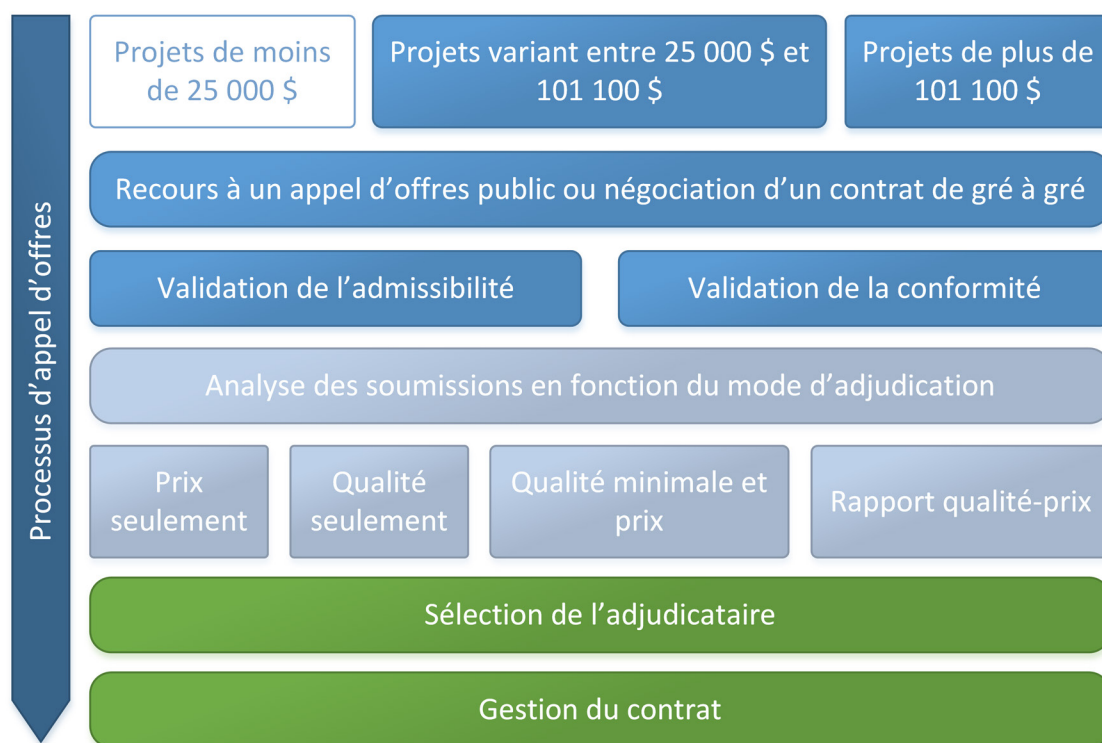
e) *Rapport de clôture du projet*

Le rapport de clôture est calqué sur le rapport d'avancement. Pour chacun des thèmes, le rapport met en lumière le travail accompli en relation avec les objectifs initiaux du projet et présente l'analyse de la performance. Le rapport se conclut par l'énumération des leçons apprises et les recommandations correspondantes.

6. Gestion des appels d'offres et des contrats

Ce chapitre aborde la question des appels d'offres en plus de fournir quelques indications sur la gestion des contrats dans le domaine des projets immobiliers. Il est recommandé de consulter le site Web du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour en apprendre davantage. Il est aussi possible de se référer aux services juridiques de son établissement pour toute question relative à la gestion des appels d'offres et des obligations qui s'y rattachent. La Direction des ressources matérielles et immobilières de l'Université du Québec demeure disponible lorsque nécessaire.

Schéma 7
Grandes étapes d'un processus d'appel d'offres public



6.1 Application

Tous les contrats de 25 000 \$ et plus sont assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP). Il doit s'agir de travaux de construction visés par la Loi sur le bâtiment²⁰ ou de contrats à exécution sur demande. La LCOP interdit de scinder ou répartir les besoins d'un

²⁰ La loi et les règlements sont disponibles sur le site du gouvernement : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/B-1.1>.

même projet afin de s’y soustraire. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) sont également assujettis à la LCOP.

Entre 25 000 \$ et 101 100 \$

Généralement, à moins que les règles internes de l’établissement en disposent autrement, les contrats dont la valeur se situe entre 25 000 \$ et 101 100 \$ doivent être octroyés à la suite d’un processus d’appel d’offres sur invitation. Pour le réseau de l’éducation, le seuil d’appel d’offres public est à 101 100 \$. Entre 25 000 \$ et 101 100 \$, il est d’usage de procéder par invitation bien que l’appel d’offres public soit une avenue souvent encouragée.

Pour un appel d’offres sur invitation, il est recommandé par la LCOP de favoriser la régionalisation pour les services professionnels (ingénieurs, architectes, arpenteurs-géomètres), c’est-à-dire d’inviter des professionnels de la région où les travaux de construction auront lieu. La définition de la région doit être assez large pour assurer une concurrence suffisante. La rotation des entreprises est également un principe de saine gestion et est fortement encouragée par les nouvelles dispositions légales.

101 100 \$ et plus

Tous les contrats de plus de 101 100 \$ sont assujettis à la LCOP et doivent être octroyés à la suite d’un appel d’offres public.

Exceptions

La Loi prévoit qu’un contrat de plus de 101 100 \$ peut être conclu de gré à gré dans certaines circonstances exceptionnelles. Si, par exemple, le projet est de nature confidentielle ou protégée ou dans des cas reliés à des considérations de garantie, de droit de propriété ou de droit exclusif (licences, brevets, etc.), le dirigeant de l’université peut autoriser la négociation de gré à gré.

De même, lorsqu’une situation d’urgence le justifie et que la sécurité des personnes et/ou des biens est en danger, un contrat peut également être conclu de gré à gré.

6.2 Appel d’offres public

Lorsqu’il est déterminé qu’un appel d’offres public doit être publié, il importe de respecter certaines conditions afin que le processus soit valide. La première condition est l’utilisation du système électronique d’appel d’offres (SÉAO) pour publier l’appel d’offres.

La LCOP prévoit également des délais minimaux pour la durée de publication, la durée de la période pendant laquelle les soumissionnaires peuvent émettre des questions ainsi que le délai entre la publication d’un addenda et la date d’ouverture des soumissions. Il faut aussi considérer le temps requis pour le processus de traitement des plaintes, selon les nouvelles dispositions réglementaires à cet effet. Tous ces éléments doivent être pris en compte dans la planification de la période d’appel d’offres.

Admissibilité

Pour qu'un fournisseur soit considéré comme admissible à devenir soumissionnaire, il doit répondre aux conditions énumérées dans l'appel d'offres, dont les suivantes :

- Avoir les qualifications et les autorisations nécessaires
- Détenir les permis, les licences, les accréditations et les attestations appropriés
- Avoir une place d'affaires au Québec ou dans un territoire visé par les accords (sauf lorsque la concurrence y est insuffisante)
- Respecter toute autre condition préétablie
- Ne pas être inscrit au Registre des entreprises non admissibles (RENA)
- Détenir une autorisation de l'Autorité des marchés publics

Conformité

Une soumission est jugée non conforme si, notamment, une des conditions suivantes est constatée :

- Non-respect de l'endroit, de la date et de l'heure limite de remise des soumissions
- Absence d'une signature autorisée ou d'un document requis
- Rature ou correction au prix, non paraphée
- Soumission conditionnelle ou restrictive
- Dépôt du prix et du reste de la soumission dans la même enveloppe dans le cas d'une analyse qualitative

L'ouverture des soumissions doit être faite publiquement, en présence d'un témoin, à la date, l'heure et l'endroit fixés dans l'appel d'offres. Le nom et le prix de chacun des soumissionnaires doivent être divulgués lors de l'ouverture à moins que la qualité ne soit prise en compte dans l'analyse, auquel cas seul le nom des soumissionnaires est annoncé. Le résultat de l'ouverture devra également être publié sur le SÉAO dans les quatre (4) jours suivant l'ouverture des soumissions.

Le résultat de l'adjudication doit être publié sur le SÉAO dans les 15 jours suivants la conclusion du contrat.

Dans les 15 jours suivants l'adjudication, les résultats de l'analyse qualitative sont communiqués aux soumissionnaires conformes en spécifiant la note et le rang de ce dernier, le nom de l'adjudicataire, le prix soumis, la note obtenue et le prix ajusté.

6.3 Modes d'adjudication

Il existe divers modes d'adjudication d'un contrat : prix seulement, qualité seulement, qualité minimale et prix, rapport qualité-prix (prix ajusté). Pour chacun de ces modes, il existe une procédure distincte à respecter et des exigences particulières à chacun.

Prix seulement

Lorsqu'un contrat est attribué selon le prix seulement, l'adjudication est simple puisque c'est la plus basse soumission conforme qui obtient le contrat. Les soumissions doivent être ouvertes publiquement, le prix et le nom des soumissionnaires doivent être annoncés (sous réserve de la vérification de la conformité de la soumission) et la publication des résultats de l'ouverture doit être faite sur le SÉAO dans les quatre (4) jours suivant l'ouverture des soumissions.

Qualité seulement

Le comité de sélection doit analyser l'offre qualitative de chacun des soumissionnaires et attribuer une note finale sur 100 à partir de la pondération spécifiée dans l'appel d'offres. Pour être retenue, une soumission doit obtenir une note globale de 70 % ou mieux et une note d'au moins 70% pour chacun des critères qui auront été identifiés comme étant éliminatoires. Le contrat est adjugé au soumissionnaire ayant obtenu la meilleure note.

Lorsqu'un contrat est attribué pour des services professionnels en architecture ou en ingénierie, seule une démonstration de la qualité peut être sollicitée puisque les tarifs de ces professionnels sont soumis à un décret gouvernemental.

Qualité minimale et prix

L'appel d'offres doit contenir les critères qui seront évalués par le comité de sélection, celui-ci étant composé d'au moins trois membres, incluant un membre externe, en plus d'un secrétaire. L'appel d'offres doit contenir au moins trois critères bien définis, en plus de spécifier le niveau de performance acceptable pour chacun d'entre eux. Chaque soumissionnaire soumet deux enveloppes : la première contenant l'offre qualitative et l'autre contenant le prix.

Sans prendre connaissance des prix soumis, le comité de sélection est appelé à évaluer chaque soumission selon chacun des critères. Pour être retenue, une soumission devra obligatoirement répondre au niveau de performance acceptable pour chacun des critères. Seules les enveloppes de prix des soumissionnaires dont la soumission qualitative aura été retenue seront ouvertes et le contrat sera adjugé à celui ayant soumis le prix le plus bas.

Rapport qualité-prix (prix ajusté le plus bas)

Comme pour la méthode précédente, l'appel d'offres doit contenir au moins trois critères bien définis, incluant la pondération de chacun d'entre eux. Certains critères peuvent être éliminatoires, c'est-à-dire qu'une note minimale de 70 % est exigée pour ces critères, à défaut de quoi la soumission n'est pas retenue. Chaque soumissionnaire soumet deux enveloppes : la première contenant l'offre qualitative et l'autre contenant le prix soumis.

Le comité de sélection analyse l'offre qualitative de chacun des soumissionnaires et attribue une note finale sur 100 à partir de la pondération spécifiée dans l'appel d'offres. L'enveloppe de prix de tous les soumissionnaires ayant reçu une note globale de 70 % ou mieux ainsi

qu'une note d'au moins 70 % pour chacun des critères identifiés comme étant éliminatoires sera ouverte. Le prix ajusté est calculé à partir de la formule suivante :

$$\text{Prix ajusté} = \text{Prix soumis} / \text{Coefficient d'ajustement pour la qualité}$$

$$\text{Coefficient} = 1 + K (\text{note finale pour la qualité} - 70) / 30$$

K correspondant au paramètre dont la valeur maximale est de 30 %

Conditions supplémentaires

Assurance qualité

Il est également possible d'incorporer une marge préférentielle dans l'appel d'offres pour tenir compte d'une certification de la qualité (normes ISO) des soumissionnaires. Cependant, cette marge préférentielle ne peut dépasser 5 %, elle doit être spécifiée dans l'appel d'offres et elle ne doit être prise en compte que si la concurrence est suffisante, c'est-à-dire qu'il y a suffisamment d'entreprises pouvant offrir la même certification dans la zone touchée par l'appel d'offres.

Autorisation du dirigeant

Dans plusieurs cas, l'autorisation du dirigeant de l'organisme (au sens de la LCOP) est requise avant d'aller de l'avant avec le processus d'adjudication, notamment :

- Si la période de validité des soumissions dépasse 45 jours
- Si un seul entrepreneur a présenté une soumission conforme
- Si un seul entrepreneur a présenté une soumission acceptable (selon l'évaluation des critères)

Dans ces trois cas, le dirigeant devra être informé des raisons justifiant la situation puisqu'en autorisant la poursuite du processus, il devient imputable face à ce processus.

6.4 Gestion du contrat

Lorsque l'adjudicataire est choisi, il faut assurer une saine gestion du contrat pour la durée de celui-ci. La LCOP et le règlement sur les contrats de travaux de construction encadrent cet aspect.

Ordres de changement

Pour les ordres de changement, il y a trois méthodes prévues par règlement pour déterminer la valeur de ceux-ci :

- Un processus d'estimation, négociation et acceptation d'un prix forfaitaire par tous les partis
- Sur la base de prix unitaires initialement prévus au contrat ou convenus par la suite
- Au cumul des coûts réels, majorés d'un maximum de 15 %

Si aucune de ces trois méthodes ne peut en arriver à un résultat satisfaisant pour tous les partis, le processus d'arbitrage prévu au contrat s'enclenche.

Négociation du prix

Lors de l'octroi du contrat, il est également possible de négocier le prix avec l'adjudicataire si les trois conditions suivantes sont remplies :

- Une seule soumission est conforme
- Le prix négocié est accepté par le contractant
- Le prix est la seule modification apportée aux conditions du contrat

Dépenses supplémentaires

La LCOP prévoit que tout dépassement de coût par rapport au contrat doit être autorisé par le dirigeant de l'établissement. Le dirigeant peut cependant déléguer par écrit un représentant qui pourra autoriser des dépenses supplémentaires jusqu'à concurrence de 10 % du montant initial du contrat. Une nouvelle délégation par écrit devra être obtenue pour chaque tranche additionnelle de 10 %. Le dirigeant peut aussi autoriser lui-même une dépense supplémentaire, et ce, sans limite autre que celle imposée par son pouvoir de signature dans son établissement.

Les établissements du réseau de l'Université du Québec

UQAM Université du Québec à Montréal

UQTR Université du Québec à Trois-Rivières

UQAC Université du Québec à Chicoutimi

UQAR Université du Québec à Rimouski

UQO Université du Québec en Outaouais

UQAT Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

INRS Institut national de la recherche scientifique

ENAP École nationale d'administration publique

ÉTS École de technologie supérieure

TÉLUQ Télé-université



@ReseauUQ



@Université du Québec

475, rue du Parvis
Québec (Québec) G1K 9H7 Canada
Téléphone : 418 657-3551
Télécopieur : 418 657-2132
information@uquebec.ca
uquebec.ca