

Allocution, considérations additionnelles et amendements proposés par l'Autorité des marchés publics

Dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet
de loi 62, *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*

Commission des finances publiques

Mardi 28 mai 2024

INTRODUCTION

Monsieur le Président, Monsieur le ministre responsable des infrastructures, Mesdames, Messieurs les député(e)s, j'ai le plaisir de m'adresser à vous dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 62.

D'emblée, je vous rappelle brièvement le rôle de l'Autorité des marchés publics. Depuis cinq ans, l'AMP a le mandat d'assurer la surveillance des marchés publics au Québec.

Nous agissons auprès des organismes publics et municipaux afin qu'ils respectent le cadre normatif en gestion contractuelle auquel ils sont assujettis, notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Notre travail s'effectue également en matière de vérification de l'intégrité des entreprises afin de nous assurer que seules les entreprises intègres aient accès aux marchés publics et obtiennent les contrats, et ce afin de favoriser une plus grande concurrence.

Dans l'optique où nous souhaitons voir un changement de culture en gestion contractuelle, depuis 2020, nous innovons par notre approche d'intervention qui se veut une manière proactive d'identifier les manquements avant que le préjudice ne soit causé, et donc, de permettre à la concurrence de s'exercer.

Cette approche d'intervention auprès des organismes publics et des municipalités aura permis l'apport de correctifs pendant le processus d'appel d'offres.

Au cours des deux dernières années, nous sommes intervenus dans environ 1 500 processus d'appel d'offres ou lors de publication d'un avis d'intention afin de conclure un contrat de gré à gré, ce qui représente une moyenne de trois fois jour.

Une présence terrain

Le succès des interventions de l'AMP se caractérise par sa présence sur le terrain. Nous intervenons dans les bureaux des entreprises, visitons des chantiers, rencontrons des donneurs d'ouvrages et des entrepreneurs directement là où s'effectuent des travaux.

Ces visites nous procurent énormément d'information sur la façon dont le marché se comporte, sur les problématiques rencontrées, les facteurs qui affectent la concurrence, la transparence et l'équité au sein des marchés publics, notamment le peu de soumissionnaires répondant aux appels d'offres.

C'est donc sur la base de notre expertise développée au fil des ans et la connaissance du marché et des échanges que nous avons avec nos différents partenaires que nous vous formulons nos constats au regard de ce projet de loi.

Position de l'AMP

Nous tenons d'abord à vous mentionner que l'AMP souscrit aux objectifs et aux orientations visés par ce projet de loi. D'ailleurs, l'AMP salue tout changement législatif permettant une plus grande agilité aux marchés publics tant que ces changements n'ont pas pour objectifs d'exclure les organismes publics des règles, et que les changements ne restreignent pas la concurrence, l'équité et la transparence.

Ce projet de loi confère notamment à l'AMP des pouvoirs additionnels lui permettant d'exiger de toute personne de lui remettre des documents et les renseignements pertinents nécessaires aux fins de vérifier si une entreprise satisfait aux exigences d'intégrité.

Cette disposition permettra à l'AMP de compléter ses vérifications auprès de tiers concernés.

Finalement, cette disposition est d'autant plus importante que nous constatons à l'intérieur de nos mécanismes de surveillance de plus en plus, la présence du crime organisé, de la collusion et le partage de territoires.

Des drapeaux rouges

Bien que les objectifs de ce projet de loi soient louables, il est important pour l'AMP de soulever quelques dispositions qui, à notre avis, constituent des risques pour les marchés publics.

D'une part, sur la capacité de l'AMP d'exercer sa surveillance, et d'autre part, sur la brèche qui pourrait s'ouvrir quant à l'absence de concurrence dans certains appels d'offres et à la transparence du processus contractuel.

Actuellement, lors de l'attribution d'un contrat de gré à gré pour motif qui ne servirait pas l'intérêt public, un avis d'intention de 15 jours est publié au Système électronique d'appel d'offres (SEAO) avant la conclusion d'un contrat. Cela permet à l'organisme public de signifier son intérêt à travailler avec un fournisseur potentiel. Suivant la publication, d'autres fournisseurs peuvent faire part de leur intérêt en fonction de leur capacité à réaliser le contrat.

Avec le PL 62, cet avis d'intention ne serait plus requis, notamment lorsqu'aucune soumission conforme n'a été présentée dans le cadre d'un appel d'offres avec certaines conditions, dont celles prévues à l'appel d'offres demeurant les mêmes à l'exception du délai de réalisation.

Pour l'AMP, cela pose donc différents enjeux;

1. D'abord de transparence puisque l'on ne connaîtrait le fournisseur ciblé qu'une fois le contrat conclu, ce qui va à l'encontre des principes de transparence de la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
2. Empêcherait l'AMP de jouer son rôle de surveillance avant l'octroi du contrat puisqu'elle pourrait agir de façon plus limitée uniquement qu'au terme de la conclusion du contrat, alors que présentement nous intervenons en amont. Il n'y

aurait pas possibilité non plus pour une entreprise qui s'estimerait lésée de porter plainte pendant le processus d'attribution;

3. De plus, cette façon de faire pourrait avoir le caractère insidieux où des entreprises ne soumissionneraient pas sur des contrats en attendant de recevoir une invitation à conclure un contrat de gré à gré, et ce, particulièrement pour les régions où il y a déjà peu de concurrence. Les coûts de réalisation pourraient ainsi être plus élevés qu'anticipé lors du lancement de l'appel d'offres.

D'autant plus qu'en matière de contrat de gré à gré, nous sommes à même de constater une tendance à la hausse du recours à ce type de sollicitation.

Selon les données produites par le Secrétariat du Conseil du trésor, le recours au gré à gré a augmenté de 30 % ces trois dernières années. En comparaison, le recours à l'appel d'offres public n'a augmenté que de 8 % pendant la même période.

Nous avons déjà de l'information d'entrepreneurs qui soulignent de ne pas vouloir participer aux appels d'offres, car des besoins y sont mal définis. Les donneurs d'ouvrage veulent aller trop vite causant ainsi des problématiques lors de l'exécution.

Plus rapide, moins cher ?

Comme mentionné précédemment, l'objectif de réaliser les projets plus rapidement et à moindres coûts ne doit pas se faire au détriment des bonnes pratiques et de la qualité.

Nous désirons ici citer en exemple le travail de surveillance de l'AMP réalisé dans le cadre des 180 projets visés par la *Loi sur l'accélération de certains projets d'infrastructures*, particulièrement pour la construction des Maisons des aînés de même que celui réalisé dans le cadre de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports et de la Mobilité durable dont le rapport de notre surveillance a été déposé en novembre dernier.

Les témoignages recueillis auprès des entrepreneurs et des donneurs d'ouvrage nous indiquent clairement que la plupart des manquements sont liés à un manque de planification qui se veut l'étape la plus importante puisqu'en découle, l'analyse des besoins, l'estimation des coûts et l'analyse du marché.

Impacts

Il ne faudrait pas qu'un projet, aussi pertinent soit-il, réalisé dans un laps de temps trop court et à moindres coûts finisse par coûter plus cher à long terme aux contribuables québécois en raison d'étapes sacrifiées au nom des délais et des coûts.

Une étude récente des HEC Montréal à propos des « Coûts des projets de transport collectif au Québec » apporte d'ailleurs un éclairage sur les impacts d'un manque de planification par la CDPQ infra pour le projet du REM qui a entraîné des retards de trois ans et une augmentation des coûts de 45 %. Une étude souligne également l'importance de l'étape de planification sous la formule « *Think Slow Act Fast* ». Prendre plus de temps à l'étape de la planification et une fois celle-ci bien complétée, on pourra agir plus vite.

Nous proposons quatre amendements qui nous apparaissent importants :

1. que l'autorisation ministérielle permettant à un organisme public de conclure un contrat de partenariat (article 18 de la LCOP tel que modifié par l'article 18 du PL 62) puisse être accompagnée de conditions déterminées par ce ministre, s'il le juge à propos;
2. que l'AMP puisse émettre des recommandations au ministre responsable, à l'instar de ce que sa loi constitutive lui permet de faire à l'égard du président du Conseil du trésor ou du ministre responsable des affaires municipales (paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 31 LAMP);
3. que l'AMP ait accès aux renseignements et aux documents disponibles dans la salle de documentation électronique non seulement dans le cas d'une plainte (art. 51 du PL 62), mais en tout temps, en lien avec sa mission de surveillance;
4. Concernant l'article 2 du PL 62 faisant référence à l'article 13.1 de la LCOP, nous recommandons que les détails du contrat conclu sans publication d'avis d'intention soient inscrits lors de la conclusion du contrat au SEAO.

De plus à l'article 9, nous constatons une différence de traitement quant au moment de la détention de l'autorisation de contracter entre un contrat de partenariat et les autres catégories de contrats, tel qu'adopté en 2022 dans le cadre de la Loi 18.

CONCLUSION

En conclusion, vous aurez donc compris que l'AMP doit pouvoir continuer à exercer son rôle de surveillance des marchés publics et s'assurer que les fonds publics sont bien investis. Il en va du maintien de la confiance des contribuables québécois à l'égard des organisations publiques qui investissent l'argent de nos taxes et de nos impôts pour bâtir et maintenir en état des infrastructures dont ils ont besoin.

Je termine en mentionnant que de l'avis de l'AMP, peu importe les modifications qui seront apportées au cadre normatif par ce projet de loi, tant et aussi longtemps que les donneurs d'ouvrage ne consacreront pas le temps nécessaire à la planification des projets d'infrastructure, à la définition des besoins et à la qualité des devis, l'explosion des coûts et des délais de réalisation des projets d'infrastructure continueront de survenir.

Soyez assuré(e) que tout notre personnel est investi, mobilisé et déterminé à réaliser la mission de surveillance de l'AMP telle que vous nous l'avez confiée.

Équité, transparence, saine concurrence demeurent nos principes fondamentaux.

Nous sommes maintenant disposé(e)s à répondre à vos questions.

Merci de votre attention.