



CFP-017M
C.P. PL 62
Loi stratégies d'acquisition
des organismes publics
réalisation projets d'infrastructure

Notes d'allocution de la sous-vérificatrice générale,

M^{me} Christine Roy

Commission des finances publiques

Projet de loi n° 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**

Québec, le 29 mai 2024

(L'allocution prononcée fait foi)

Monsieur le Président,

Madame la Vice-présidente,

Monsieur le Ministre responsable des Infrastructures,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

En tant que sous-vérificatrice générale, je vous remercie d'offrir au Vérificateur général du Québec l'occasion de s'exprimer sur le projet de loi 62 et de répondre à vos questions.

Pour l'occasion, je suis accompagnée par monsieur Alain Fortin, vérificateur général adjoint.

Les commentaires dont je vais vous faire part aujourd'hui sont basés sur les travaux d'audit que nous avons effectués au fil des ans ainsi que sur nos connaissances d'auditeur législatif.

Ces commentaires s'appuient également sur les six principes fondamentaux dont la *Loi sur les contrats des organismes publics* fait la promotion, soit :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents;
- la transparence des processus contractuels;
- le traitement intègre et équitable des concurrents;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes;
- et une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

1) Premièrement, selon nous, l'actuel projet de loi présente un risque de limitation du contrôle parlementaire à l'égard des contrats de partenariat.

Ainsi, nous souhaiterions nous assurer que le Vérificateur général pourra exercer pleinement sa mission, qui est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, et ce, sans entraves.

En effet, puisque les projets réalisés en partenariat impliqueront normalement un financement direct ou indirect de l'État pour répondre aux besoins de la population, il est important que le Vérificateur général puisse effectuer les travaux de vérification qu'il juge nécessaires, comme il peut d'ailleurs actuellement le faire notamment pour les projets qui sont financés par le gouvernement au moyen de subventions.

Or, l'article 1 du projet de loi définit les contrats de partenariat comme des contrats conclus dans le cadre d'un projet d'infrastructure et à l'égard duquel un organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation de l'infrastructure, ainsi qu'à l'exercice d'autres responsabilités, telles que le financement, l'entretien ou l'exploitation de l'infrastructure. Ces contrats impliquent une approche collaborative entre un organisme public et un contractant, pendant ou après le processus d'adjudication.

Pour sa part, la *Loi sur le vérificateur général* nous autorise à effectuer un audit à l'égard des entités recevant des subventions et des organismes dont 50 % des revenus proviennent des fonds publics et dont la majorité des membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement ou par une entité publique.

Ainsi, j'ai de grandes préoccupations quant à notre capacité à obtenir des contractants toutes les informations et les renseignements nécessaires pour informer adéquatement les parlementaires sur la réalisation de ces projets d'infrastructure. Mes préoccupations sont d'autant plus importantes que plusieurs projets d'infrastructure d'envergure pourraient voir le jour grâce à des contrats de partenariat au cours des prochaines années.

Nous avons d'ailleurs soulevé un enjeu similaire de limitation du contrôle parlementaire, lors de notre audition sur le projet de loi 15 intitulé *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficaces*, puisque nous avons rencontré, par le passé, des difficultés d'accès à des documents auprès d'entités privées utilisant des fonds publics.

En effet, trois entreprises ambulancières n'avaient pas accédé à nos demandes d'information, et le motif évoqué par l'une de ces entreprises était que les sommes qu'elle avait reçues du gouvernement n'étaient pas des subventions, mais plutôt un achat de services. De notre point de vue, cette position allait à l'encontre de l'intérêt public et du contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics.

À la suite de notre audition, le projet de loi 15 a été amendé à notre satisfaction pour nous permettre dorénavant d'obtenir l'information souhaitée auprès des entreprises privées qui œuvrent dans le réseau de la santé et profitent d'un financement de l'État.

J'estime qu'il est tout aussi important de s'assurer que, dans le cadre des contrats de partenariat, le Vérificateur général aura la possibilité de vérifier adéquatement :

- l'utilisation directe ou indirecte des fonds publics par les contractants;
- le respect des ententes ou contrats conclus;
- ainsi que les risques encourus par le gouvernement.

Et, qu'il pourra le faire tout au long de l'exécution des contrats, soit lors de la conception, de la réalisation, de l'exploitation, de l'entretien de l'infrastructure, ou de l'exercice de toutes autres responsabilités qui pourraient être confiées aux contractants.

C'est seulement ainsi que nous pourrons jouer pleinement notre rôle de favoriser le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics.

Je demande donc que le projet de loi soit ajusté. Par exemple, certaines dispositions pourraient être ajoutées pour faire en sorte que le contractant soit tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général, tout document ou renseignement que ce dernier jugera nécessaire en lien avec le contrat de partenariat, et ce, tout au long de l'exécution de ce contrat.

2) Le deuxième élément sur lequel je veux attirer votre attention concerne certaines lacunes que nous avons fréquemment observées en matière de gestion contractuelle lors de nos travaux d'audit.

Si la loi est adoptée, il sera important de s'assurer que les lacunes observées ne se répètent pas, afin de favoriser une bonne gestion des fonds publics.

Tout d'abord, pour chaque projet d'infrastructure, les différents modes de réalisation possibles doivent être analysés et comparés afin de s'assurer que le meilleur mode de réalisation a été retenu.

Cette analyse doit, entre autres, comprendre les aspects suivants, pour chacun des modes de réalisation possibles :

- l'identification de l'ensemble des risques potentiels;
- une estimation rigoureuse des coûts du projet, incluant les pertes et les gains potentiels;
- des hypothèses raisonnables dont le choix est adéquatement documenté;
- des analyses de sensibilité suffisantes à l'égard des principales hypothèses utilisées;
- ainsi que l'évaluation de l'incidence de chacun des modes de réalisation sur les finances publiques.

Cette analyse doit également tenir compte du degré de dépendance envers le contractant auquel sera soumis le gouvernement. Nous avons d'ailleurs soulevé un enjeu similaire en mai 2023 dans un de nos rapports.

De plus, il est nécessaire de faire une évaluation juste et équitable des soumissionnaires au cours du processus d'adjudication.

Enfin, et ce, de façon encore plus particulière pour les contrats de partenariat, il sera important d'assurer un suivi régulier et suffisant de la performance des contractants, et des risques assumés par le gouvernement tout au long de la réalisation des contrats. Ainsi, il sera essentiel que les contrats et les ententes prévoient que l'organisme public qui en sera partie prenante pourra obtenir toute l'information nécessaire pour évaluer la performance du contractant et pour évaluer ses propres risques.

3) Le troisième élément concerne le recours à un contrat de gré à gré lorsqu'un appel d'offres public est infructueux.

Lorsqu'un appel d'offres public est infructueux, et sous certaines conditions, le projet de loi permet de conclure un contrat de gré à gré sans qu'il soit nécessaire de publier au préalable un avis d'intention. Il est précisé que les conditions et les exigences prévues dans l'appel d'offres public doivent alors être les mêmes, à une légère exception près concernant les délais de réalisation.

Or, si l'entreprise retenue pour le contrat de gré à gré doit être en mesure de remplir les conditions et exigences de l'appel d'offres public, il y a lieu de se questionner sur la raison pour laquelle l'appel d'offres a été infructueux au départ.

Il est essentiel de se poser cette question avant de permettre un autre mode d'adjudication, et ce, tout particulièrement parce que l'appel d'offres public est un rempart important qui favorise la concurrence, l'équité et le traitement intègre des concurrents.

Par ailleurs, je souligne que, si le processus d'octroi de contrats de gré à gré est utilisé, selon les conditions prévues dans le projet de loi, l'organisme public concerné devra s'assurer que le choix du concurrent est effectué de façon à respecter les principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

4) En terminant, le quatrième élément que je désire soulever concerne la reddition de comptes.

L'utilisation de fonds publics doit être assujettie à une reddition de comptes et à une surveillance exemplaires.

Or, le projet de loi utilise tantôt le terme « dépense », tantôt le terme « montant », et il laisse au président du Conseil du trésor le loisir de définir ces termes, notamment aux fins de la reddition de comptes.

Dans un souci de transparence de la reddition de comptes qui sera effectuée, il sera nécessaire que la terminologie utilisée permette de tenir compte de l'ensemble des coûts directs et indirects relatifs au projet.

Il sera aussi important que le gouvernement effectue une reddition de comptes suffisante à l'égard des principaux paramètres des ententes ou des contrats, étant donné les particularités des contrats de partenariat, qui peuvent par exemple octroyer des pouvoirs de tarification à un tiers.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que le montant total payé pendant toute la durée d'un contrat de partenariat doit être divulgué au plus tard 120 jours après la fin du contrat, dans le système électronique d'appels d'offres du gouvernement, le SEAO.

Toutefois, puisqu'il n'est pas impossible que des contrats de partenariat aient une durée relativement longue, par exemple trente ans, il est possible que cette disposition du projet de loi ne permette pas que la reddition de comptes soit faite en temps opportun. Une divulgation plus fréquente pourrait être plus pertinente à cet égard.

Nous avons également soulevé plusieurs fois par le passé des problèmes de qualité ou de délais de publication à l'égard des informations fournies dans le SEAO. Pour que l'information prévue dans le projet de loi soit utile, celle-ci devra être fiable, complète et publiée en temps opportun.

Enfin, le projet de loi devrait aussi prévoir que toute modification ou tout avenant au contrat initial seront rendus publics, le cas échéant, et ce, en temps opportun.

Je vous remercie de votre attention, et c'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.