

**Audience du Vérificateur général, M. Renaud Lachance,
devant les membres de la Commission des finances publiques
lors de la séance publique relative au projet de loi n° 32 – Loi favorisant
la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands
projets
22 novembre 2007**

CFP - 014M

C.P. - P.L. 32

**Infrastructures publiques et
grands projets**

Monsieur le Président,

Madame la Vice-présidente,

Mesdames et Messieurs les membres de cette commission,

Je vous remercie de m'offrir l'opportunité de vous livrer mes commentaires et de répondre à vos questions relativement au projet de loi n° 32, soit la Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets. Au cours des dernières années, mon organisation a eu l'occasion de procéder à plusieurs vérifications reliées à des infrastructures publiques.

Tout d'abord, permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent : messieurs Marc Ouellet et Michel Samson, directeurs principaux.

Il est important de vous mentionner dans un premier temps que ma présence ici est un peu particulière. Mon rôle consiste généralement à me présenter devant les membres de la commission de l'administration publique afin de discuter des rapports découlant de mes travaux de vérification. Il n'est donc pas usuel pour moi de m'immiscer dans le processus de l'adoption d'un projet de loi.

De plus, dans mes rapports, je formule des recommandations en demandant que les lacunes soient corrigées plutôt que de suggérer des outils de gestion précis. Ce sont les gestionnaires des entités gouvernementales qui ont la responsabilité première de mettre en œuvre des outils de gestion efficaces et d'en faire un suivi rigoureux. Ma responsabilité consiste en premier lieu à être au service de l'Assemblée nationale, donc au service de l'ensemble des députés, et de vous fournir les informations qui vous sont utiles pour exercer un contrôle parlementaire.

En conséquence, mon but premier aujourd'hui est de vous fournir un éclairage sur le contenu de certains rapports que j'ai déposés à l'Assemblée nationale et qui touchent le domaine des infrastructures publiques. Ainsi, j'aborderai les principales lacunes contenues dans le rapport de vérification

particulière sur le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, le rapport sur la vérification de la gestion des projets de construction à la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) et au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et enfin, les résultats de ma vigie relative aux projets de construction des mégas-hôpitaux à Montréal. Ces rapports ont tous abordé le cadre de gestion et le suivi de grands projets.

La vérification particulière concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval avait comme objectif de s'assurer que ce projet était géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficacité. Nos travaux qui se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004, ont touché plusieurs volets : la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance.

Nos travaux ont révélé des failles majeures dans le processus de planification du projet, tant lors de sa détermination que pendant les études de faisabilité et d'avant-projet qui ont précédé sa réalisation.

Nous avons aussi constaté des manquements dans la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats qui n'ont pas facilité le déroulement du projet et ont eu des effets néfastes sur la prise de décision.

Par ailleurs, des déficiences ont été observées dans la gestion de l'éthique et la gouvernance du projet. Ainsi, le suivi d'ensemble n'a pas été fait avec toute la vigilance requise pour un projet public d'une telle envergure. Nous sommes donc d'avis, compte tenu de l'importance de ces lacunes, que ce projet n'a pas été géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficacité.

En ce qui concerne le rapport portant sur la gestion des projets immobiliers de construction dans le réseau de la santé et des services sociaux que nous avons déposé en juin 2006 à l'Assemblée nationale, notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère a mis en place un cadre de gestion favorisant la réalisation efficace des projets de construction. Ensuite, nous voulions évaluer dans quelle mesure la planification des projets contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés.

Les principales lacunes que j'ai soulevées dans ce rapport sont les suivantes :

- les besoins actuels et futurs en matière d'immobilisations ne sont pas regroupés dans une planification globale à long terme;
- le cadre de gestion des immobilisations dans le secteur de la santé n'établit pas clairement le rôle et les responsabilités des différents acteurs et ne prévoit pas la nomination d'un gestionnaire de projet qui serait responsable de la planification et de la supervision du projet, et ce, du début à la fin;

- quant au rôle de la CHQ, il demeure imprécis. Ainsi, elle analyse les documents produits à la fin des principales étapes, mais une action plus rapide faciliterait la prise en compte de ses recommandations.

Par ailleurs, notre examen de neuf projets de construction terminés montre que les coûts réels des projets dépassent ceux annoncés lors de la mise à l'étude. Les principales raisons de ces dépassements sont :

- Des changements importants dans la portée des projets et dans les budgets y afférents qui se sont produits durant la planification et l'exécution de la plupart d'entre eux.
- Certains sont reliés notamment à une mauvaise définition des besoins des établissements, à l'utilisation d'estimations incomplètes ou à une analyse insuffisante des risques, donc des plans fonctionnels et techniques (PFT) incomplets.

Le dernier dossier sur lequel j'aimerais attirer votre attention concerne ma vigie effectuée auprès des grands projets de construction des centres hospitaliers universitaires de Montréal qui a fait l'objet d'un rapport déposé à l'Assemblée nationale en décembre dernier. L'ampleur des investissements en cause, estimés à 3,6 milliards de dollars, justifie que nous informions régulièrement les parlementaires du déroulement de ces projets. Notre objectif est d'obtenir l'assurance que les conditions devant être remplies pour assurer le succès des grands projets sont respectées.

Ce rapport souligne que tous les projets immobiliers sont constitués de trois éléments étroitement liés et qui sont en interaction entre eux. Il s'agit de la nature et de l'ampleur des travaux, de l'estimation des coûts et de l'échéancier. Ces trois paramètres sont interdépendants et ne doivent pas être traités séparément. Une des conditions de base à satisfaire pour réussir un projet, c'est la détermination adéquate des besoins, des objectifs visés ainsi que des cibles à atteindre.

Concernant le projet de loi que vous examinez actuellement, je souhaite donc vous soumettre quelques éléments qui ont particulièrement retenu mon attention. Bien entendu ces réflexions sont le fruit d'une lecture et d'une prise de connaissances des documents en lien avec ce projet de loi et aussi des discussions avec mon équipe en lien avec nos vérifications antérieures.

Mes principaux commentaires sont donc les suivants :

- Je suis heureux de constater que le projet de loi aborde la question de l'entretien des infrastructures publiques et celle des déficits d'entretien. Nous avons abordé ces éléments dans des vérifications antérieures, particulièrement dans nos rapports sur la vérification de la gestion des immeubles dans le réseau de la santé qui a été déposé à l'Assemblée nationale dans le tome I pour l'année 1999-2000 et aussi la gestion des

ponts en 2002-2003. Il est intéressant que ces sujets soient abordés parce qu'ils ont été souvent négligés dans le passé malgré leur importance. Il en est de même pour tout ce qui touche la reddition de comptes de l'utilisation qui est faite à l'égard des budgets d'investissement.

- Je suis aussi d'avis que l'étape de planification des grands projets est une étape cruciale qui mérite une attention particulière. Trop souvent, nous avons constaté que cette étape a été escamotée, ce qui a eu des conséquences néfastes par la suite. Je considère qu'à cette étape il est de toute première importance que les décideurs puissent compter sur des dossiers étoffés et complets. Une telle façon de faire favorise la prise de décision éclairée. Je constate que le projet de loi incite à une meilleure documentation et une plus grande rigueur à cet égard ce qui vient ainsi diminuer les risques liés au projet.
- Bien sur, toute planification, aussi rigoureuse soit-elle ne peut à elle seule, éliminer l'ensemble des risques liés à un projet d'investissement de grande envergure. C'est d'ailleurs pourquoi dans notre vérification relative à la gestion du projet de prolongement du Métro sur le territoire de la ville de Laval, nous avons fait une recommandation au gouvernement d'adopter un cadre de gestion pour les grands projets publics appuyé sur un processus de planification et sur les meilleurs

pratiques dans le domaine afin non seulement d'encadrer l'approbation mais aussi la réalisation du projet en soi, son contrôle, sa gouvernance et ses risques. Je remarque que le projet de loi aborde en partie cet aspect puisqu'il prévoit que le ministre responsable doit informer le gouvernement dès que possible de tout dépassement, même anticipé de 10 p. cent ou plus, du coût du projet autorisé. Il n'en demeure pas moins que plusieurs aspects reliés à la réalisation du projet (contrôles des coûts et échéanciers, gestion des risques, gouvernance, reddition de comptes) sont moins abordés dans le projet de loi et sans prétendre que cela devrait l'être par ce véhicule, il m'importe de rappeler que ces aspects doivent être considérés lorsqu'on parle de gouvernance de grands projets.

En conclusion, l'idée de favoriser la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets par une loi démontre l'importance que l'Assemblée nationale accorde à cet aspect et je considère que cela constitue un pas dans la bonne direction.

Je vous remercie de votre attention et je suis disponible à répondre à vos questions.

1 579 mots / 120 = 13m.