



FAIRE DES MARCHÉS PUBLICS
UN OUTIL STRATÉGIQUE DE
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
ET DE RENFORCEMENT DE
L'INNOVATION AU QUÉBEC

ÉTAT DE LA SITUATION AU QUÉBEC
ET REGARD SUR LE SECTEUR
DES TRANSPORTS ÉLECTRIQUES
ET INTELLIGENTS



Une étude de la **Chambre de commerce du Montréal métropolitain** et de **Propulsion Québec**, la grappe des transports électriques et intelligents, réalisée avec le soutien de :



Partenaire principal :

BOMBARDIER

Cette étude a été menée par le cabinet-conseil PwC et le cabinet d'avocats Blakes.



Michel Leblanc

Président et chef de la direction

Chambre de commerce du Montréal métropolitain

En 2019, la Chambre et Propulsion Québec, la grappe des transports électriques et intelligents, ont lancé une vaste étude pour alimenter la réflexion sur les façons de positionner le Québec et en particulier Montréal comme des leaders en matière de transports électriques et intelligents (TEI) sur la scène internationale.

Si l'étude a démontré que le Québec et la métropole disposaient des atouts nécessaires pour se démarquer dans ce créneau, elle a également mis en lumière plusieurs défis importants pour y parvenir. Précisément, l'étude nous a permis de constater que les entrepreneurs rencontraient de nombreux obstacles dans le déploiement de leurs innovations, particulièrement dans le processus d'appel d'offres. Plus encore: il devenait clair qu'une transformation devait s'opérer pour faire des marchés publics de véritables tremplins pour la commercialisation des innovations. Nous avons alors lancé un appel aux décideurs à faire preuve d'audace et d'ingéniosité, à mettre en place des politiques ambitieuses et à revoir les cadres législatifs pour stimuler le développement d'acteurs locaux et consolider plus spécifiquement le positionnement stratégique de la province dans le secteur des TEI.

Devant ce constat, la prochaine étape était de se pencher plus en profondeur sur les enjeux et les défis rencontrés dans le processus d'appel d'offres public, notamment grâce à des entretiens avec des acteurs de chaque extrémité de ce processus: les donneurs d'ordre et les entrepreneurs qui développent des produits innovants. Nous avons ensuite observé les meilleures pratiques en matière d'approvisionnement public qui ont cours dans le monde. Il fallait s'inspirer de ce qui se fait de mieux ailleurs et en déterminer l'applicabilité dans notre contexte actuel pour faire en sorte que nos entreprises puissent tirer leur épingle du jeu sur les marchés publics.

La crise de la COVID-19 nous a plongés collectivement dans une réflexion sur la direction que prendra la relance de nos économies respectives. Sans faire table rase, le moment est propice pour repenser la priorisation de nos projets d'infrastructures afin de privilégier des initiatives plus vertes destinées à réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Nous invitons les décideurs publics à saisir cette occasion. Il faut faciliter le démarrage et l'accélération des projets qui contribueront à remettre notre économie sur les rails et à créer un Québec plus résilient et plus innovant.



Sarah Houde

Présidente-directrice générale

Propulsion Québec, la grappe des transports électriques et intelligents

En plus d'avoir déjà fait des milliers de victimes ici et ailleurs, la pandémie de la COVID-19 a plongé l'économie mondiale dans une crise dont il est encore difficile de mesurer l'ampleur et les impacts. Cette crise nous conduit à repenser nos pratiques sociales, économiques et environnementales, et à miser sur nos entreprises locales et nos secteurs industriels à fort potentiel.

Dans la foulée des efforts concertés de relance économique en réponse à la crise, Propulsion Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain se mobilisent pour contribuer à une transition durable pour notre société. La conjoncture actuelle constitue une véritable opportunité de mettre en place de nouvelles stratégies pour faire de la lutte aux changements climatiques une priorité sociétale, réduire nos émissions de gaz à effet de serre et améliorer la qualité de vie de millions de Québécois en facilitant la mobilité.

C'est dans cette optique qu'au courant du printemps 2020, la grappe des transports électriques et intelligents a présenté un certain nombre d'initiatives et recommandations pour miser sur la valorisation de nos expertises et entreprises locales et l'électrification de notre économie. Parmi celles-ci figurent notamment l'accélération des investissements dans le développement des infrastructures de mobilité durable, le soutien massif de l'électrification et l'intermodalité du transport de passagers mais aussi de marchandises, et l'appui de l'écosystème québécois des technologies propres et innovantes.

Propulsion Québec et la Chambre ont d'ailleurs travaillé par le passé sur des projets dans la même lignée. Une première étude menée en mai 2019, intitulée Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents, a permis l'amorce d'une réflexion essentielle sur l'utilisation des marchés publics comme outils stratégiques pour l'économie québécoise. En 2020, nous nous sommes penchés sur les règles et pratiques en approvisionnement public qui permettraient aux organisations publiques et privées d'électrifier leurs parcs de véhicules en se procurant des produits et services québécois.

L'étude « Faire des marchés publics un outil stratégique de développement économique et de renforcement de l'innovation au Québec » que nous vous présentons aujourd'hui avance une dizaine de pistes de solutions et recommandations pour mettre en œuvre concrètement cette transition écologique.

Plusieurs recommandations associées à ces propositions de relance verte sont présentées dans cette étude : l'accroissement des achats de produits et services québécois, l'exemplarité sociale et environnementale des marchés publics, la modification des politiques d'approvisionnement institutionnelles pour plus de considération du coût total de possession des véhicules, notamment.

Parce que l'approvisionnement public constitue un outil stratégique important pour encourager le développement et le rayonnement du secteur des transports électriques intelligents au Québec, nous encourageons les membres du gouvernement ainsi que les responsables de l'approvisionnement au sein des institutions publiques à utiliser les leviers proposés dans cette étude et à s'engager résolument dans une transition plus verte, plus durable et plus résiliente.



SIGLES & DÉFINITIONS

SIGLES

AECG	Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne
ALEC	Accord de libre-échange canadien
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMP	Autorité des marchés publics
AOP	Appel d'offres public ou procédure d'appel d'offres public
ARTM	Autorité régionale de transport métropolitain
AVF	Approvisionnement fondé sur la valeur
BIG	Bureau de l'inspecteur général
BPME	Bureau des petites et moyennes entreprises
CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
CAPEX	Dépenses en immobilisations ou en capital
CCUA	Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat
CE	Commission européenne
CCV	Coûts du cycle de vie
CTP	Coût total de possession
CO2	Dioxyde de carbone
CM	Code municipal du Québec
FMQ	Fédération québécoise des municipalités
GES	Gaz à effet de serre
IO	Infrastructure Ontario
ICP	Indicateur clé de performance
LCOP	Loi sur les contrats des organismes publics
LSTC	Loi sur les sociétés de transport en commun
LCVM	Loi sur les cités et villes
MEAT	Offre la plus économiquement avantageuse (most economically advantageous tender)
MEI	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OPEX	Dépenses d'exploitation
NOx	Oxyde d'azote
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMC-AMP	Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce
PCP	Achats publics avant commercialisation (pre-commercial procurement)

PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPI	Partenariat public d'innovation
PPP	Partenariat public-privé
R et D	Recherche et développement
LRDC	Le reste du Canada (les provinces et territoires à l'exception du Québec)
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
STI	Système de transport intelligent
TEI	Transports électriques intelligents
ACEUM	Accord États-Unis-Canada-Mexique
VZE	Véhicule zéro émission

Note : Afin d'alléger le texte, les références précises aux lois, aux règlements et autres normes sont omises.

DÉFINITIONS

«accords de commerce» ou «accord de libéralisation»	désignent tout accord de commerce, de libéralisation ou de libre-échange auquel le Québec ou le Canada, selon le cas, est signataire ou qui le lie (la totalité ou une partie de ses organismes publics) et qui s'applique à ses approvisionnements publics. On les appelle aussi accords de libre-échange ou accords intergouvernementaux.
«approvisionnement public» ou «marchés publics»	désignent l'achat de biens, de services généraux et professionnels et de travaux de construction par les organismes publics.
«balises»	désigne les balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé. D'autres balises ont été publiées dans le domaine de la construction et des technologies de l'information.
«cadre juridique applicable aux marchés publics», «cadre juridique», «encadrement juridique des marchés publics», ou «encadrement»	désigne l'ensemble des lois, règlements, codes, politiques et jurisprudence régissant les processus d'approvisionnement public, y compris les contrats publics, ainsi que les licences, permis, autorisations et approbations à délivrer ou à obtenir (i) pour participer à ces processus d'approvisionnement public; (ii) pour conclure un contrat avec un organisme public ou un sous-traitant lié à ce contrat public; et (iii) pour maintenir la validité d'un contrat public et, sans duplication, de l'ensemble des lois, règlements et codes, politiques et jurisprudence relatifs à l'intégrité, la lutte contre la corruption et, plus généralement, à la conduite éthique et transparente des processus d'approvisionnement public.
«Chambre»	désigne la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

«Commission Charbonneau»	désigne la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.
«contrat» ou «contrat public»	désigne tout contrat entre un organisme public et un fournisseur.
«cycle de passation des marchés publics»	désigne «la succession d'activités liées aux marchés publics, depuis l'évaluation des besoins, la concurrence, jusqu'au paiement et à la gestion des marchés, ainsi que toute activité ultérieure de suivi ou d'audit» (Recommandations de l'OCDE, point I).
«Étude»	désigne cette étude sur les meilleures pratiques en approvisionnement public et les études de cas sur le secteur des transports intelligents.
«Étude de 2019 sur le positionnement du Québec»	désigne l'étude de Propulsion Québec et de la Chambre intitulée Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques intelligents : Étude comparative de la réglementation et des politiques publiques sur les transports électriques et intelligents, publiée en mai 2019.
«fournisseur»	désigne toute personne physique ou morale de droit privé qui, seule ou avec d'autres, participe à un processus d'approvisionnement public et/ou conclut un contrat avec un organisme public.
«Guide des approvisionnements de SPAC»	désigne le Guide des approvisionnements de Services publics et Approvisionnement Canada.
«Loi 37»	<i>désigne la Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec.</i>
«objectifs principaux»	désignent la fourniture de biens et de services et les travaux de construction nécessaires à l'exécution de la mission des pouvoirs publics en temps opportun, à moindre coût et de manière efficace, selon des processus d'approvisionnement public qui sont intègres, transparents et qui favorisent la concurrence des fournisseurs potentiels et leur traitement équitable et non discriminatoire.
«objectifs secondaires»	désignent «les divers objectifs tels qu'une croissance verte durable, le développement de petites et moyennes entreprises, l'innovation, l'instauration de normes de conduite responsable des entreprises ou des objectifs plus vastes en matière de politique industrielle, que les pouvoirs publics s'efforcent de plus en plus d'atteindre, outre les objectifs principaux, en ayant recours à la passation de marchés publics comme instrument d'action» (Recommandations de l'OCDE, point I).

«organisme public», «acheteur public» ou «État»	a un sens large et désigne tout gouvernement fédéral, territorial, provincial, municipal, y compris les ministères ou organismes gouvernementaux, les municipalités, les organismes municipaux ou supra municipaux, les autorités et sociétés de transport, toute subdivision de ces derniers, les entreprises ou société d'État, les organismes, commissions, agences et établissements des secteurs de la santé et des services sociaux et plus généralement tout autre organisme de réglementation ou ayant juridiction sur une activité qui dépend d'un gouvernement.
«passation de marchés publics», «processus d'approvisionnement», ou «processus de passation des marchés publics»	désigne le processus qui consiste à définir les besoins en matière de biens, de services ou de travaux; à déterminer la personne ou l'organisation la mieux placée pour fournir ces biens ou services ou travaux; à veiller à ce que les biens, services ou travaux soient fournis, ou exécutés, au bon endroit, au bon moment, au meilleur prix et selon un processus équitable et ouvert dans son ensemble (définition s'inspirant des Recommandations de l'OCDE, point I).
«Projet de Loi 44»	<i>désigne la Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et l'électrification.</i>
«Politique d'achats écologiques»	désigne la Politique d'achats écologiques du gouvernement fédéral en vigueur depuis le 1er avril 2006, telle que modifiée, qui exige que l'approvisionnement de biens et services favorise activement la gérance de l'environnement.
«Rapport LCOP»	désigne le rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics, septembre 2019, publié par le Secrétariat du Conseil du trésor.
«Recommandations de l'OCDE»	désignent les Recommandations du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics, publiées en 2015.
«règle du plus bas soumissionnaire conforme» ou «RPBS»	désigne la règle selon laquelle le soumissionnaire sélectionné est celui qui a soumis l'offre conforme ayant le prix le plus bas.
«thématiques»	désignent l'innovation, la promotion de la participation des entreprises de toute taille, y compris les PME, le développement des entreprises, en particulier des entreprises québécoises, la commercialisation de leurs biens et services et les retombées économiques locales.



SOMMAIRE EXÉCUTIF

Contexte

En mai 2019, Propulsion Québec, la grappe des transports électriques et intelligents, et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la «**Chambre**») ont publié l'étude *Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques intelligents - Étude comparative de la réglementation et des politiques publiques sur les transports électriques et intelligents*. Cette étude a mis en évidence les atouts stratégiques de la province dans le secteur des transports électriques et intelligents (les «**TEI**») ainsi que les défis pouvant compromettre son déploiement. Elle a également souligné la nécessité d'une plus grande ambition dans les politiques publiques, ainsi qu'un cadre réglementaire plus agile, et plus particulièrement, la nécessité d'adapter les règles des appels d'offres publics afin d'encourager et de promouvoir le déploiement des innovations en matière de mobilité et d'assurer l'exemplarité de l'État.

Objectifs

Un an plus tard, le Québec et le reste du monde sont plongés dans une crise sans précédent, celle de la pandémie de COVID-19. Les impacts économiques à moyen et long terme de cette crise sont incertains, mais se font déjà particulièrement ressentir pour les petites et moyennes entreprises (PME). Cette situation particulière a accentué l'importance des marchés publics, que ce soit pour relever les défis logistiques et autres de la pandémie ou comme moteur essentiel de la relance de l'économie québécoise. On peut ainsi envisager un Québec post-COVID-19 à la fine pointe de l'innovation, résilient, durable et social. Dans cette nouvelle conjoncture socio-économique, la réflexion sur le rôle stratégique des marchés publics devient indispensable.

C'est dans ce contexte que la Chambre et Propulsion Québec ont lancé une étude sur les meilleures pratiques observées ailleurs dans le monde et dans diverses industries pour encourager le déploiement et la commercialisation des innovations au moyen de l'approvisionnement public (l'«**Étude**»). Cette Étude est de portée générale et déborde donc du cadre spécifique des enjeux du transport électrique et intelligent. Toutefois, nous y avons inclus des études de cas détaillées issues de ce secteur et avons mis un accent particulier sur ce domaine dans le but de stimuler le développement de cette grappe industrielle émergente.

En effet, à la fine pointe de l'innovation et contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (les «**GES**»), les TEI représentent une occasion extraordinaire de satisfaire les attentes croissantes des Québécois en matière de développement durable et de mobilité connectée, notamment dans le cadre de projets sociétaux tels que l'électrification des transports. Par souci de simplicité, nous utilisons fréquemment le terme «véhicules» tout au long de l'étude. Chaque fois que l'Étude fait référence au secteur des transports électriques et intelligents, il convient de noter qu'elle englobe également l'infrastructure et les logiciels nécessaires au soutien de ces véhicules.

Cette Étude se veut donc un document de référence sur les enjeux et défis de l'approvisionnement public au Québec. Elle met en avant et illustre les pistes d'amélioration de la performance de cet approvisionnement public, envisagé comme un vecteur de changement pour la société québécoise.

Structure

Cette Étude s'articule autour des **trois** principaux **niveaux d'analyse** ou **axes** interconnectés, allant de la macro au micro, qui sont critiques pour l'utilisation stratégique des marchés publics :

- ❖ Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles (axe stratégique 1);
- ❖ Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires (axe stratégique 2); et
- ❖ Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée (axe stratégique 3).

Au sein de chacun de ces niveaux d'analyse, l'Étude suit le **fil conducteur** suivant :

- ❖ Une mise en relief des principaux enjeux et défis observés au Québec (sous-sections A);
- ❖ Une identification des meilleures pratiques les plus pertinentes pour solutionner ou atténuer ces enjeux et défis et leur applicabilité au Québec, et, le cas échéant, au Canada (sous-sections B);

À la lumière des observations et des enjeux relevés dans le cadre de cette Étude, la Chambre et Propulsion Québec présentent des recommandations visant à permettre au Québec et à ses entreprises de bénéficier de marchés publics favorisant l'innovation et le développement d'acteurs locaux, particulièrement dans le secteur des TEI. Ces recommandations sont divisées entre recommandations générales et recommandations propres au secteur des TEI.

Le tableau suivant présente l'interconnexion, dans la structure de l'étude, entre les enjeux et les acteurs, activités ou domaines qui influencent les marchés publics. Plus précisément, elle a été élaborée autour des trois grandes catégories d'acteurs, de la macro au micro, comme décrit dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 - Éléments de l'Étude

	ACTEUR CONCERNÉ		
	GOVERNEMENT	ORGANISMES PUBLICS	SERVICES D'APPROVISIONNEMENT ET ACHETEURS PUBLICS AU SEIN DES ORGANISMES PUBLICS
RÔLE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT PUBLIC	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Définir les objectifs et orientations stratégiques ❖ Prioriser les orientations stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Utilisation stratégique des marchés publics ❖ Mettre en œuvre les politiques publiques dans le cadre de l'approvisionnement public 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Planifier et exécuter les procédures d'approvisionnement ❖ Recueil systématique des données concernant les marchés publics ❖ Retour sur expérience
		❖ Évaluation et analyse systématique des résultats (procédures et contrats) – Atteinte des objectifs et orientations	
PRINCIPAUX LEVIERS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Volonté politique ❖ Politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Processus d'approvisionnement (incluant les modes d'adjudication et de sollicitation) 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Procédures, outils et ressources ❖ Indicateurs de performance ❖ Réflexion/dialogue avec le marché
	❖ Encadrement juridique		
EXEMPLE D'ENTITÉS CONCERNÉES	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Gouvernement fédéral du Canada ❖ Gouvernement du Québec ❖ Municipalités/Villes 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ministères du gouvernement fédéral ❖ Ministères du gouvernement du Québec ❖ Agences publiques (p. ex. ARTM) et sociétés de transport en commun 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Personnel des services d'approvisionnement des organismes publics
« AXE STRATÉGIQUE » ET PARTIES DE L'ÉTUDE	Axe stratégique 1		
	PARTIE I : Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles		
	Axe stratégique 2		
PARTIE II : Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires			
		Axe stratégique 3	
		PARTIE III : Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée	

Méthodologie

Cette Étude se fonde sur trois principales sources de données :

- ❖ **Quatorze entrevues réalisées avec des acteurs de l'écosystème québécois du secteur public (municipal et provincial), du secteur privé (jeunes entreprises innovantes, multinationales et PME bien établies) et du secteur associatif et non lucratif.**

Étant donné que cette Étude comprend un volet et des études de cas sur les TEI, ces acteurs appartiennent majoritairement au secteur des transports. Ces entrevues ont permis de cerner les enjeux les plus critiques au Québec en matière d'approvisionnement public. Ces entretiens, d'une durée moyenne d'une heure, se sont tenus individuellement. Avant chaque entretien, les acteurs concernés ont reçu une liste de questions portant notamment sur leur perception de l'approvisionnement public au Québec et les obstacles rencontrés, les meilleures pratiques rencontrées ailleurs dans le monde. Leurs réponses ont été consolidées et anonymisées par nos consultants. La liste complète des entités interrogées se trouve à l'**annexe A** de l'Étude.

- ❖ **Un atelier de travail d'une durée de deux heures avec six entreprises innovantes du secteur des transports électriques et intelligents.**
- ❖ **Des recherches documentaires approfondies sur les meilleures pratiques canadiennes et internationales. Plusieurs exemples et études de cas sont issus de documents d'analyse, meilleures pratiques ou d'études de cas de l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'«OCDE»), un organisme qui nourrit notamment la réflexion sur l'approvisionnement public et dispose de nombreuses données. La liste exhaustive des sources utilisées se trouve à l'annexe C de l'Étude.**

L'Étude vise à atteindre les objectifs suivants :

- ❖ **Recenser les meilleures pratiques en matière d'approvisionnement public dans d'autres industries et ailleurs dans le monde afin de stimuler l'innovation, la commercialisation et le développement d'acteurs locaux, en particulier dans le secteur des TEI;**
- ❖ **Recenser les obstacles limitant la participation et l'obtention de contrats publics par les entreprises québécoises;**
- ❖ **Recommander des modifications aux règles régissant les appels d'offres dans les organismes publics des différents paliers gouvernementaux afin de favoriser l'innovation, la commercialisation et le développement d'acteurs locaux.**

Compte tenu de l'ampleur du sujet, cette Étude ne se prétend pas exhaustive. Elle vise principalement à mettre en lumière certaines des thématiques et certains des enjeux jugés les plus critiques par les acteurs de l'écosystème québécois et les différentes sources consultées.

AXE STRATÉGIQUE 1: UNE VOLONTÉ POLITIQUE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES OPÉRATIONNELLES

A. ENJEUX ET DÉFIS

Les données recueillies dans le cadre de l'Étude mettent en lumière un écart entre les objectifs poursuivis par les gouvernements, la mise en œuvre de politiques et programmes publics, ainsi que leur impact réel.

Trois principaux enjeux ressortent.

En premier lieu, il existe une **fragmentation des politiques publiques**. Cette fragmentation résulte d'un **manque de coordination** entre les différents paliers de gouvernement (entre le fédéral et le provincial et, au sein de la province, entre le provincial et le municipal) et, pour chacun des paliers, entre les différents ministères et organismes décisionnels.

Une telle situation a des effets néfastes sur le marché en raison de la confusion qu'elle crée chez les acteurs concernés.

Le deuxième enjeu concerne la **mise en œuvre difficile de ces politiques publiques, en raison de leur manque de clarté**. Cet enjeu se répercute sur l'ensemble des autres phases stratégiques.

Le troisième enjeu est **l'absence de suivi** des politiques publiques et de leurs répercussions à long terme en fonction de leurs objectifs.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ Meilleure pratique 1: Une volonté politique claire d'utiliser les marchés publics comme outils stratégiques pour atteindre des objectifs secondaires

Recommandée par l'OCDE, cette pratique vise à utiliser les marchés publics comme un instrument pour atteindre des objectifs dits secondaires. Ces objectifs secondaires sont des objectifs stratégiques qu'une société donnée veut atteindre, tels que la promotion du développement durable, la facilitation de la participation des PME aux marchés publics ou la promotion de l'innovation et la génération de retombées économiques locales. Cependant, ces objectifs secondaires ne doivent jamais empêcher l'atteinte des objectifs principaux de l'approvisionnement public, à savoir la fourniture de biens, de services et de travaux de construction en temps opportun, selon une saine gestion des fonds publics, avec efficacité et dans le respect des principes fondamentaux tels que l'intégrité des marchés publics et le traitement équitable des fournisseurs.

Dans la mesure où un gouvernement estime opportun d'atteindre des objectifs secondaires grâce à son pouvoir d'achat (c.-à-d. une volonté politique claire), il doit déterminer les priorités stratégiques recherchées et les mesures concrètes pour leur mise en œuvre. Par exemple, si les changements climatiques et la décarbonisation de l'économie sont des objectifs critiques, un gouvernement doit adopter des politiques publiques précises et des plans d'action détaillés pour atteindre ces objectifs, y compris par le biais des marchés publics. Une application concrète de cette volonté peut être l'électrification de sa propre flotte, en imposant un objectif chiffré de véhicules zéro émission à atteindre dans un horizon temporel défini. Cette meilleure pratique est illustrée dans l'**Étude de cas 1: Transport maritime, Norvège**.

Cette étude de cas illustre comment la Norvège, afin de devenir un leader mondial en matière de mobilité durable, a élaboré un plan de développement durable fixant un objectif de transformation de 40 % du transport maritime local en solutions à faible ou à zéro émission d'ici 2030. Le transport maritime «vert» est donc devenu une priorité pour le gouvernement norvégien, qui utilise cette stratégie dans le transport maritime pour soutenir son objectif secondaire de promotion de la mobilité durable. Les organismes publics sont considérés comme des acteurs clés dans l'atteinte de cet objectif et doivent y participer par le biais de leurs approvisionnements. Enfin, la réglementation sur les marchés publics a été amendée afin de permettre l'application d'exigences et de critères environnementaux à toutes les étapes du processus.

Applicabilité au Québec

Plusieurs exemples illustrent la mise en application de cette meilleure pratique au niveau fédéral, par :

- ❖ des initiatives, telles que celle présentée dans **l'Étude de cas 2 : Approvisionnement éclairé (smart procurement)** ou dans **l'Étude de cas 3 : Politique d'achats écologiques**;
- ❖ des plans d'action, tels que celui présenté dans **l'Étude de cas 4 : Plan stratégique Transports 2030**.

À l'inverse, malgré certaines initiatives et politiques axées sur l'innovation, telles que les zones d'innovation promues par le MEI, on remarque un certain retard dans la promotion de l'innovation au Québec. Il existe peu de politiques publiques visant à atteindre d'autres objectifs secondaires précis et déterminables, notamment par le biais des marchés publics. La mobilité durable constitue une exception. Un fort engagement politique existe dans ce domaine et certains organismes publics ont adopté des politiques de développement durable. La Ville de Montréal, par exemple, a choisi de faire du renouvellement de sa flotte automobile un instrument pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions de GES. L'ARTM a fait pareil, comme l'illustre **l'Étude de cas 5 : ARTM – Accélérer l'électrification du réseau de transport collectif**.

➔ Meilleure pratique 2: Des engagements précis, un budget adéquat et une coordination entre les niveaux décisionnels

Une volonté politique claire ne suffit pas. Elle doit comprendre un plan d'action stratégique concerté, cohérent et réalisable, dans lequel chaque action précisée doit être confiée à une personne ou entité responsable et être dotée des outils, des ressources et des budgets appropriés pour sa mise en œuvre. Il convient également de préciser les résultats attendus de chaque action et vérifier la réalisation de ces résultats. Dans la mesure où ces actions doivent être mises en œuvre dans le cadre d'approvisionnement public, l'encadrement juridique doit le permettre. Enfin, le succès des plans d'actions stratégiques suppose un alignement entre les différents paliers de gouvernements ainsi que l'adoption de mesures cohérentes.

Applicabilité au Québec

Comme nous l'avons mentionné dans notre analyse des enjeux relatifs à la politique publique, il existe un manque de coordination et de collaboration entre les différents paliers de gouvernement, ainsi qu'entre les différents ministères au sein du gouvernement du Québec, dans la mise en œuvre concrète d'objectifs généraux. Nos recommandations comprennent une solution à cet enjeu, soit la création d'une « banque verte ». La responsabilité de l'élaboration, du soutien et de la réalisation de projets structurants intergénérationnels tels que la lutte contre les changements climatiques ou l'électrification des transports incomberait à cette nouvelle branche d'Investissement Québec, indépendante de tout pouvoir politique.

VOLET TÉI

→ Meilleure pratique 3 : Imposer aux organismes publics des objectifs chiffrés, soutenus par des budgets adaptés et une approche coordonnée

Dans le domaine des TEI, en plus des mesures générales de réduction des GES, il faut adopter des mesures concrètes précises, par exemple, exiger que les organismes publics acquièrent un nombre minimum de véhicules propres ou zéro émission au cours d'une période donnée dans le cadre de leur approvisionnement. Ces objectifs doivent être soutenus par un budget adéquat tenant compte de l'ensemble des infrastructures et des éléments opérationnels nécessaires à ces véhicules et adaptés à ce secteur, en plus de faire l'objet d'une approche concertée entre les différents acteurs clés. Cette meilleure pratique est illustrée dans **l'Étude de cas 6 : Directive relative à la promotion de véhicules de transport routier propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions, Union européenne**.

L'Union européenne a mis sur pied une Directive sur les véhicules propres afin d'« *instaurer un système énergétique durable, concurrentiel, sûr et décarboné* », en plus d'avoir comme objectif plus général de réduire les émissions de GES d'au moins 40 % d'ici 2030. Cette directive couvre différents types de contrats publics : l'achat, la location, le crédit-bail ou encore la location-vente. Elle exprime ultimement une volonté claire de réduire les GES grâce à des objectifs précis.

Applicabilité au Québec

Ces objectifs chiffrés, découlant d'une volonté politique claire, sont applicables au Québec pour chaque palier de gouvernement (provincial et municipal). La Ville de Montréal a d'ailleurs mis en place une telle politique et constitue un bon exemple qui pourrait être adapté et généralisé à la province. Conformément à ses politiques publiques, la Ville a choisi de faire du renouvellement de sa flotte automobile un instrument pour atteindre ses objectifs de réduction de GES. Depuis 2007 et l'adoption de sa première politique verte, la Ville de Montréal a ainsi transformé sa fonction d'acquisition de matériel roulant en outil de mise en œuvre de sa politique environnementale. Au cours des 13 dernières années, cette politique de remplacement a permis l'électrification de plus de 400 véhicules et équipements.

➔ Meilleure pratique 4 : Planifier à court, moyen et long terme la transition vers les TEI

L'adoption de mesures concrètes doit s'inscrire dans un environnement politique, budgétaire et administratif favorable à leur bonne application. À cette fin, il est important de bien comprendre ce que signifie la transition vers les TEI et les particularités inhérentes à ce domaine afin de planifier adéquatement l'échéancier ou le budget lié aux différentes étapes de mise en œuvre.

Applicabilité au Québec

Afin de planifier une transition efficiente vers les TEI, le gouvernement québécois devrait se concentrer sur deux axes en particulier, soit i) l'accélération des investissements dans le développement et le maintien des infrastructures de mobilité durable; et ii) le soutien à l'écosystème d'entreprises québécoises qui œuvrent dans le domaine des TEI. Ces deux points apparaissent d'autant plus importants à la suite de la crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19. Cette applicabilité au Québec peut s'inspirer d'un exemple canadien au niveau fédéral, illustré par l'**Étude de cas 7: Guide des pratiques d'excellence - Écologisation des parcs gouvernementaux**.

Dans son «Guide des pratiques d'excellence - Écologisation des parcs gouvernementaux», Ressources naturelles Canada propose aux gouvernements une approche transitionnelle en six étapes pour élaborer une stratégie de déploiement de véhicules à faibles émissions de GES qui permette d'atteindre les objectifs de réduction de GES. Cette procédure détaillée et facilement applicable, qui peut servir d'inspiration ou d'exemple, est destinée à aider les différentes administrations publiques à faire la transition vers un parc automobile plus écologique.

AXE STRATÉGIQUE 2: UN ENCADREMENT JURIDIQUE ADAPTÉ À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS SECONDAIRES

SECTION 1: INTRODUCTION À L'ENCADREMENT JURIDIQUE

Enjeux, défis et réflexions générale

Une analyse globale de l'encadrement juridique des marchés publics démontre l'existence de plusieurs enjeux.

Tout d'abord, le **manque d'uniformité et le degré élevé de complexité** de l'encadrement juridique constituent un enjeu et un obstacle récurrents. Au Québec, chaque palier dispose de ses propres règles qui peuvent prendre diverses formes, qu'il s'agisse de règles supranationales, de lois et de règlement, de politiques de gestion contractuelle ou de principes jurisprudentiels.

Qui plus est, cet encadrement juridique n'est pas très souple et a été construit avec **un accent particulier sur l'intégrité des marchés publics**. Cela se traduit par une tendance à éliminer toute forme de subjectivité dans les processus d'approvisionnement, ce qui conduit souvent à l'utilisation par défaut de la règle du plus bas soumissionnaire conforme.

Finalelement, l'évaluation des marchés publics, centrée sur l'efficacité budgétaire, **freine les réflexions stratégiques globales et perpétue ainsi la perception que les approvisionnements publics sont une «fonction administrative» plutôt qu'un outil stratégique d'obtention de valeur**.

Ces enjeux généraux révèlent la nécessité d'une réflexion stratégique globale sur les approvisionnements publics et le rôle qui devrait lui être attribué.

SECTION 2: ÉVALUATION DES BESOINS ET PLANIFICATION (PHASE 1 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)

A. ENJEUX ET DÉFIS

La phase de planification, qui comprend l'évaluation des besoins et la préparation de la documentation pour les refléter, est une phase cruciale de tout approvisionnement public, puisqu'elle déterminera le type de services, de biens ou de solutions qui sera acquis et donc utilisé par les organismes publics.

Quatre principaux enjeux ont été soulevés pour cette phase.

D'abord, le **manque de règles permettant spécifiquement la collaboration et le dialogue entre les secteurs privé et public** à l'étape de l'évaluation des besoins pose un défi important pour les organismes publics dans le cadre d'approvisionnements innovants où la solution recherchée n'existe pas encore sur le marché ou la solution existe, mais non l'ensemble des fonctionnalités requises.

Bien que le Québec possède une forte expertise et soit un leader en innovation dans le domaine des TEI, bénéficiant d'un pôle d'expertise et d'une main-d'œuvre très qualifiée, **la commercialisation des produits innovants - la première vente - est très difficile au Québec**.

Le troisième enjeu est la rédaction des exigences techniques. En effet, ces dernières sont souvent rédigées de **manière descriptive et prescriptive**, en plus de **reposer sur des produits et services existants**. Elle n'offre donc pas la flexibilité nécessaire pour acquérir un bien, un produit ou un service innovant.

Finalement, les **budgets annualisés et la division entre les fonctions d'acquisition et opérationnelles** conduisent à des processus d'approvisionnement élaborés par des professionnels qui pensent souvent aux coûts d'acquisition et, à quelques exceptions près, n'utiliseront pas le bien, la solution ou le service acquis.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ Meilleure pratique 5: Collaboration/engagement/dialogue en amont avec le marché

Un dialogue entre les différents acteurs du marché, privés comme publics, a pour objectif d'informer les organismes publics sur les solutions innovantes qui existent ou qui pourraient être développées. Il vise également à atténuer certains risques ou à mieux évaluer les risques potentiels associés aux solutions recherchées ou à celles qui doivent être mises en œuvre, notamment les facteurs susceptibles d'influencer un projet, comme l'échéancier. Finalement, un tel dialogue permet également aux acheteurs publics de prendre le pouls du marché et d'assurer l'existence de la concurrence ou de la promouvoir.

Applicabilité au Québec

Bien qu'une évaluation adéquate des besoins figure au nombre des principes directeurs de l'approvisionnement public, à l'exception de l'appel d'intérêt qui ne constitue pas ni ne suscite le dialogue ou des initiatives isolées de certains ministères, il n'existe pas de cadre précis permettant une collaboration ou un dialogue entre les parties prenantes au stade de l'évaluation des besoins. Cette absence de cadre entraîne une exploitation insuffisante du potentiel du marché, un accès déficient pour les acheteurs publics aux produits qui combleraient le mieux leurs besoins, et des exigences techniques souvent basées sur celles des produits ou services de leur dernier fournisseur.

Il convient toutefois de noter que certaines initiatives de dialogues entre le secteur privé et le secteur public existent dans différents secteurs d'activités. Il serait pertinent de les officialiser au moyen d'un cadre plus défini.

→ Meilleure pratique 6: Utilisation de processus d'approvisionnement pour faciliter l'identification et l'évaluation des besoins

Il est aussi possible d'utiliser certaines procédures d'approvisionnement pour préciser les besoins de l'organisme public de manière efficiente, en incluant des éléments clés, tels que les activités de recherche et de développement («**R et D**»). Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 8: Marchés publics innovants de solutions de transport intelligentes dans la ville de Copenhague («Copenhague»)**.

La ville de Copenhague a élaboré un plan pour le climat, le *Copenhagen Climate Plan*, qui inclut 15 sous-initiatives liées au transport, dont le développement de systèmes de transport intelligents («**STI**»). La ville a conclu qu'elle devait préciser ses besoins et ses objectifs avant de se lancer dans l'approvisionnement de STI. Elle a donc décidé de conclure un partenariat public-privé d'innovation («**PPI**») afin de préciser l'étendue et les exigences techniques de son

approvisionnement. Ce processus de R et D en plusieurs étapes consiste en une coopération formelle entre la ville, les fournisseurs potentiels, les universités et les utilisateurs. Il remplace la consultation du marché informelle. Cette approche est innovante puisque le contrat octroyé a permis d'aider Copenhague à atteindre ses objectifs de lutte contre les changements climatiques en créant un environnement plus propre grâce à des solutions technologiques ciblées.

Applicabilité au Québec

Au Québec, les procédures d'approvisionnement public n'ont pas été élaborées dans le but de déterminer ou de préciser un besoin. De telles collaborations existent en dehors des marchés publics, par exemple en R et D entre le secteur privé et les établissements universitaires. Toutefois, aucun principe ne l'empêcherait, dans la mesure où cette collaboration est encadrée de façon à éviter de privilégier un concurrent tout en évitant d'exclure les fournisseurs ayant participé à la phase d'élaboration des besoins. Le Québec pourrait s'inspirer du partenariat public-privé d'innovation ou adapter certaines des règles de son propre cadre juridique.

Volet TÉI

→ Meilleure pratique 7: Soutenir financièrement les marchés publics afin qu'ils servent de bancs d'essai et de vitrines technologiques pour les innovations

L'utilisation stratégique des marchés publics pour promouvoir l'innovation comprend notamment un soutien financier aux entreprises qui développent des solutions innovantes, leur permettant de les tester et de les commercialiser. En Europe, pour la période de précommercialisation, la Directive 2014/24 prévoit la possibilité de recourir aux achats publics avant commercialisation. Cela permet donc aux organismes publics d'obtenir des services en R et D, comme pour tout autre marché public, mais à des conditions financières plus avantageuses, pourvu que l'organisme public partage les avantages tirés de ce marché avec les fournisseurs aux conditions du marché.

Applicabilité au Québec

Au Québec, l'encadrement juridique des marchés publics fait référence aux contrats de R et D, mais uniquement pour permettre la conclusion d'un contrat de gré à gré à leur égard. Il n'existe pas d'approvisionnement qui leur est propre, même s'il existe certaines initiatives visant à promouvoir l'innovation. De même, l'encadrement juridique permet la mise en place de projets-pilotes. Le ministère des Transports du Québec a d'ailleurs adopté le *Projet-pilote relatif aux autobus et aux minibus autonomes au Québec* et le transporteur Keolis et le constructeur Navya ont ainsi pu lancer un projet-pilote d'un an dans la municipalité de Candiac. Si ces projets-pilotes sont intéressants, les délais de mise en œuvre et l'approche fragmentaire posent problème. Cette applicabilité au Québec est illustrée par l'**Étude de cas 9: Mise sur pied en 2018 d'un programme d'expérimentation et d'intégration de véhicules et équipements 100 % électriques ou écoresponsables, Ville de Montréal.**

En 2018, le Service du matériel roulant et des ateliers a décidé de doter la Ville de véhicules et d'équipement «verts» afin de contribuer à l'objectif municipal de réduction des émissions de GES. Un comité de veille technologique a été mis sur pied et une stratégie budgétaire a été adoptée. Cette stratégie comprend un budget d'acquisition et d'expérimentation de 2 millions de dollars par année, qui consiste à acquérir, par l'intermédiaire de marchés publics, quelques prototypes à titre expérimental pouvant répondre à différents besoins opérationnels municipaux. Ces prototypes sont ensuite évalués par différents intervenants. Une grille d'évaluation de l'actif est produite à la suite de tests d'autonomie, de puissance, de capacité, de fiabilité et de robustesse. Les résultats sont ensuite communiqués aux fournisseurs à des fins de correctifs et d'amélioration du produit. Le programme vise également à promouvoir le savoir-faire québécois par la mise en place d'un système international de prêt de prototypes 100 % électriques. Cette initiative pourrait servir d'exemple à d'autres organismes publics et même à la province.

- ➔ **Meilleure pratique 8A : Favoriser, sauf dans des cas exceptionnels, les exigences techniques (i) formulées comme des exigences de performance et des exigences de fonctionnalité; et (ii) qui font référence à des normes internationales, à des règlements techniques nationaux, à des normes nationales reconnues ou à des codes du bâtiment**
- ➔ **Meilleure pratique 8B : Élaborer des outils de mesure des exigences de performance et de fonctionnalité**

Les exigences techniques peuvent être descriptives ou définies en fonction des exigences de performance, ou encore, des exigences fonctionnelles. Les organismes publics devraient privilégier, à quelques exceptions près, comme le prévoient les accords de commerce auxquels certains approvisionnements sont assujettis, les exigences techniques de performance ou de fonctionnalité. Ils devraient également les rédiger en se référant aux normes internationales, aux règlements techniques nationaux, aux normes nationales reconnues ou aux codes du bâtiment. Il faudrait également élaborer des outils pour mesurer le respect de ces exigences.

Applicabilité au Québec

La meilleure pratique susmentionnée s'applique au Québec. L'Autorité des marchés publics l'a d'ailleurs confirmé. Cependant, de nombreuses entrevues ont révélé que la tendance au Québec semble être de formuler «mécaniquement» les besoins en termes précis et selon des spécifications prédéfinies.

- ➔ **Meilleure pratique 9 : Prévoir des budgets d'approvisionnement pluriannuels ou adaptés aux objectifs secondaires et s'assurer que l'acquisition se fasse au sein même des opérations**

Tant au niveau politique qu'au niveau des organismes publics, il est important que les budgets soient, pluriannuels ou associés à la mise en œuvre d'une politique ou d'un plan d'action particulier. Les budgets pour l'innovation doivent être adaptés à leur coût plus élevé et à leur rythme d'évolution plus rapide; ce qui doit faire l'objet d'une réflexion plus large sur le développement de marchés publics de l'innovation («public procurement of innovation» en anglais).

L'évaluation des organismes publics doit également tenir compte de la manière dont les budgets alloués sont dépensés et de leurs retombées au Québec. Cela nécessite une plus grande intégration des fonctions d'acheteurs et d'opérateurs.

Applicabilité au Québec

Au Québec, les enveloppes budgétaires sont généralement annuelles et doivent être dépensées dans l'année. L'évaluation des acheteurs publics ne prend pas en considération la manière dont ce budget est dépensé ni les résultats ou avantages obtenus par l'acquisition de tel ou tel bien plutôt qu'un autre. Les fonctions d'approvisionnement et d'opérations ne sont pas toujours intégrées de façon adéquate.

Bien que ce ne soit pas le cas pour tous les organismes publics, ce manque d'intégration résulte notamment d'une séparation des tâches selon les activités (la passation de contrat étant considérée comme une activité plus « administrative » qu'opérationnelle, y compris le suivi des contrats). Cet enjeu est aussi causé par la division, dans la budgétisation des activités, entre les coûts d'acquisition (court terme) et les coûts opérationnels sur un horizon temporel plus long (budgétés différemment).

En effet, les coûts d'acquisition sont souvent contractualisés, contrairement aux coûts de nature opérationnelle qui s'échelonnent sur un horizon temporel à plus long terme.

SECTION 3: LES MODES DE SOLLICITATION (PHASE 2 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)

A. ENJEUX ET DÉFIS

À la suite des entrevues et des recherches menées sur les modes de sollicitation, trois principaux enjeux ont été soulevés.

Il existe tout d'abord un **manque de flexibilité dans les processus** d'acquisition de biens, de produits, de services ou de solutions innovantes. En effet, le processus d'approvisionnement est perçu comme une fin en soi et non comme un moyen d'obtenir de la valeur.

De plus, les **PME et les autres entreprises locales** se heurtent à de nombreux obstacles lorsqu'elles tentent de participer aux approvisionnements publics.

Des questions se posent également sur la manière de **permettre ou d'améliorer les retombées économiques locales des approvisionnements publics**.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ **Meilleure pratique 10: Privilégier des procédures permettant un dialogue entre les soumissionnaires et l'organisme public (cette pratique est particulièrement pertinente pour les TEI et d'autres domaines innovants)**

Afin de soutenir l'approvisionnement de solutions innovantes, un cadre plus formel pour le dialogue en amont (comme nous l'avons vu plus haut) au stade de la procédure d'approvisionnement est nécessaire. Un tel dialogue au stade de la procédure d'approvisionnement permet de trouver la solution ayant le plus de valeur pour l'organisme

public, tout en faisant appel à l'ingéniosité du secteur privé et en encourageant les fournisseurs à proposer le meilleur produit, le meilleur service ou la meilleure solution.

1. Le partenariat d'innovation et le dialogue compétitif

L'Union européenne est un bon exemple en matière de processus d'approvisionnement en innovation. En effet, elle a mené de nombreuses réflexions sur le sujet et a élaboré des outils, guides et procédures spécifiques, ces dernières étant intégrées dans le texte des directives. Les deux principales procédures pour l'innovation sont (i) le dialogue compétitif (avec ou sans négociation) et (ii) le partenariat d'innovation. Ce processus d'approvisionnement innovant est illustré par l'**Étude de cas 10 : Le partenariat d'innovation entre la SNCF et l'entreprise Alstom pour la conception d'un TGV « nouvelle génération »**.

En France, la Société nationale des chemins de fer (SNCF) a émis en 2014 un appel à candidatures pour la conception d'une nouvelle génération de train à grande vitesse (TGV). Conformément à la structure des partenariats d'innovation, l'entreprise Alstom a remporté l'appel d'offres. Le projet a été mis en place grâce à une nouvelle méthode de travail inédite, agile et basée sur la collaboration entre les divers intervenants.

À la différence d'un appel d'offres classique, le partenariat d'innovation a pour but d'inclure dans un même processus les phases de recherche, de développement et d'acquisition des produits, services ou travaux issus de cette phase de R et D. Il suppose que le besoin de recherche n'existe pas sur le marché. Chaque phase du projet a ses objectifs et, pour être acquis, les produits, services ou travaux issus de la phase de R et D doivent atteindre ces objectifs ou niveaux de performance déterminés et ne doivent pas dépasser les coûts maximums prévus.

Applicabilité au Québec

Le partenariat d'innovation en tant que tel n'existe pas au Québec. Quant au dialogue compétitif, il n'existe que pour les technologies de l'information. Cela ne veut pas dire que les organismes publics ne pourraient utiliser les processus traditionnels pour acquérir des biens ou des services innovants. Par exemple, le **Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information** permet à un organisme public d'utiliser la procédure du dialogue compétitif pour les approvisionnements ayant un « haut degré de complexité ». Cette procédure se déroulant en deux étapes s'inspire de l'exemple européen. La première étape consiste en une évaluation initiale de la capacité des soumissionnaires et de leur solution visant à répondre aux besoins de l'organisme. C'est au cours de la deuxième étape que le dialogue se tient. Ce dialogue doit avoir lieu en présence d'un vérificateur de processus indépendant désigné par l'organisme afin de s'assurer que le dialogue est mené de façon équitable pour tous les soumissionnaires et de préserver la transparence du processus contractuel en cours.

2. L'Approvisionnement conjoint

L'approvisionnement conjoint consiste pour deux ou plusieurs organismes publics à coopérer dans le cadre d'une même procédure d'approvisionnement. L'approvisionnement conjoint peut favoriser l'innovation en créant une masse critique d'utilisateurs, ce qui permet à de nouvelles solutions innovantes d'entrer sur le marché ou de gagner une part de marché suffisante pour durer. Par ailleurs, un approvisionnement conjoint peut encourager les soumissionnaires à développer de nouvelles solutions adaptées à un besoin non satisfait de l'organisme public. Il

convient cependant de noter que lorsque les acheteurs publics effectuent conjointement des achats de grand volume, ils préfèrent s'appuyer sur des produits éprouvés dont la fiabilité est connue, plutôt que sur des innovations, ce qui représente un défi.

Applicabilité au Québec

L'approvisionnement conjoint est autorisé au Québec et est particulièrement utilisé dans le domaine médical par l'entremise des groupes d'approvisionnement en commun, voués à disparaître sous peu, pour être remplacés par le Centre d'acquisitions gouvernementales (le «**CAG**») décrit à l'annexe B.

→ Meilleure pratique 11: Permettre et encadrer les propositions non sollicitées, les propositions alternatives et les variantes (cette pratique s'applique plus spécifiquement aux TEI)

Les propositions non sollicitées sont des propositions d'approvisionnement soumises à un organisme public en l'absence même d'un appel d'offres. Les propositions non sollicitées peuvent être un vecteur de l'introduction de l'innovation dans la commande publique dans la mesure où elles porteraient à la connaissance de l'organisme public des solutions qui lui étaient jusqu'alors inconnues et qui pourraient répondre à l'un de ses besoins de manière plus efficiente que ses solutions actuelles plus traditionnelles. Les propositions alternatives ou variantes, quant à elles, sont des propositions ou variantes déposées par les soumissionnaires dans le cadre d'un processus d'approvisionnement donné comme alternative à la solution demandée ou y apportant des ajustements.

Applicabilité au Québec

Au Québec, il n'existe pas de programmes pour les propositions non sollicitées, comme c'est le cas en Ontario, par exemple. Il est à noter que les personnes interrogées dans le cadre de l'Étude ne sont pas toutes favorables à la mise en place d'une telle possibilité. Cependant, toutes les personnes interrogées dans le cadre des entrevues aimeraient que l'encadrement juridique québécois permette expressément la possibilité de déposer des offres alternatives ou variantes dans le cadre des appels d'offres et établisse des règles claires quant à leur prise en compte ou aux droits de propriété intellectuelle qui y sont associés.

Même si le cadre juridique québécois ne l'interdit pas et que de telles offres alternatives ou variantes sont parfois permises dans les appels d'offres publics au Québec (notamment dans le cadre des partenariats public-privé pour les gros projets d'infrastructure), il n'est pas clair si elles sont prises en compte dans l'évaluation des soumissionnaires ou si elles sont mises en œuvre à la suite de la sélection d'un soumissionnaire.

→ Meilleure pratique 12: Faciliter la participation des PME aux marchés publics

Afin de créer un environnement propice à la participation des PME aux approvisionnements publics, plusieurs mesures sont envisageables comme :

- (i) La subdivision en lots qui permet de diviser la taille du marché et ainsi le rendre accessible à un public plus large de fournisseurs, qui malgré des capacités financières limitées, présentent de bonnes capacités opérationnelles ainsi qu'un fort potentiel innovant.

Applicabilité au Québec

Une telle subdivision est possible au Québec dans la mesure où elle n'est pas effectuée pour éviter l'application des règles de l'encadrement juridique des approvisionnements publics.

- (ii) Les bureaux d'aide aux PME dont la mission est d'aider les PME à mieux comprendre comment les organismes publics qu'elles couvrent achètent des biens et des services en les sensibilisant aux occasions d'affaires ou en offrant d'autres types d'aide. Au Canada (fédéral), le Bureau des petites et moyennes entreprises au sein de Services publics et Approvisionnement Canada est un exemple.

Un tel bureau n'existe pas au Québec.

- (iii) Les programmes d'aide ou des initiatives propres aux PME

Le «Passeport Entreprise», un plan visant à faciliter l'accès des entreprises aux contrats publics et la modernisation de ces derniers, a été mis en place par le Secrétariat du Conseil du trésor (le «SCT») en 2015. L'objectif de ce plan était d'accroître le nombre de participants aux passations de marchés afin de stimuler la concurrence et d'avoir accès à des solutions plus innovantes à moindre coût. Pour l'instant, l'effet réel des actions du Passeport Entreprise n'est pas encore mesurable. Cela pourrait se faire au moyen du calcul de l'indice d'accessibilité aux marchés publics créé par le SCT, mais qui ne semble pas encore disponible.

→ Meilleure pratique 13 : Alléger la lourdeur administrative des processus d'approvisionnement

Un allègement de la lourdeur administrative des processus d'approvisionnement rend ces derniers plus accessibles et plus compréhensibles. Cet allègement peut, par exemple, prendre la forme d'une intégration des niveaux d'exigences de qualification, des années d'expérience, des garanties de soumission, des autres exigences financières proportionnées ou adaptées à la taille des entreprises ainsi que des clauses contractuelles favorisant les PME (ou, du moins, n'empêchant pas leur participation). Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 12 : Document unique de marché européen (DUME) (Directive 2014/24/UE)**.

Le Document unique de marché européen (DUME) est un document standardisé qui sert de déclaration sous serment par le fournisseur de certains éléments tels que l'intégrité, la solvabilité, le respect des critères de sélection (y compris la détention de certaines licences et autorisations). Le DUME doit être joint à toute soumission à un appel d'offres public au-dessus du seuil établi par les directives européennes et en dessous de ce seuil, lorsque la législation nationale le permet, ainsi que pour les contrats de concession. L'organisme public doit accepter le DUME comme preuve préliminaire de la satisfaction des éléments couverts par la déclaration sous serment au lieu des certificats délivrés par les autorités publiques et les tierces parties.

Applicabilité au Québec

Certaines initiatives au Québec visent à résoudre l'enjeu de lourdeur administrative qui se pose dans la province. Par exemple, le Passeport Entreprise tente de s'assurer que les exigences ou les conditions contractuelles sont bien adaptées aux contrats à exécuter afin d'éviter le rejet systématique des PME en raison d'exigences disproportionnées.

→ Meilleure pratique 14 : Éliminer les obstacles à la compétitivité des entreprises locales

Le concept de « local » désigne de manière sommaire trois approches fondées respectivement sur la propriété locale des entreprises, la géographie de leurs activités ou l'apport de valeur locale. Les politiques visant à générer des retombées économiques locales sont également variées et comprennent des pourcentages obligatoires de contenu local, des incitatifs fiscaux ou le renforcement des capacités et de l'expertise locales, pour n'en nommer que quelques-unes.

L'ensemble des meilleures pratiques examinées dans cette Étude, et notamment dans cette Partie II, visent ou peuvent conduire à la génération de retombées économiques locales et doivent être lues dans cette optique. À titre d'exemple, les politiques qui favorisent l'innovation permettent, en créant une demande et, plus généralement, un marché de produits locaux, aux entreprises québécoises de croître, d'exporter leurs produits et de développer des pôles d'expertises, et donc de créer des emplois locaux.

Conçue de manière globale, la meilleure pratique vise l'adoption de politiques destinées à éliminer certains obstacles à la compétitivité des entreprises locales. Cet objectif peut être atteint grâce à des exigences indirectes, comme les exigences environnementales ou la proximité des services.

Applicabilité au Québec

Au Québec, les accords de commerce interdisent, pour les approvisionnements publics qui y sont assujettis, la discrimination fondée sur l'origine d'un bien ou d'un fournisseur et l'interdiction des compensations ou contenu local. Une exception importante à ce principe existe dans l'Accord économique et commercial global (« AECG ») pour l'acquisition par les organismes publics des provinces du Québec et de l'Ontario de véhicules de transport en commun.

Certains approvisionnements, notamment dans le domaine de la défense, bénéficient d'exceptions ou d'un non-assujettissement, ce qui signifie que les exigences en matière de contenu local seraient permises.

De plus, pour les marchés qui ne sont pas assujettis aux accords de commerce ou qui sont en deçà du seuil obligeant le recours à un appel d'offres public, les mesures favorisant les retombées économiques locales sont permises, voire encouragées, aux niveaux fédéral, provincial et municipal et pour tous les secteurs, y compris celui des TEI.

Finalement, les exigences indirectes favorisant les retombées économiques dans le respect des principes prévus par les accords de commerce sont permises.

SECTION 4: LES MODES D'ADJUDICATION

(PHASE 3 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)

A. ENJEUX ET DÉFIS

Quatre principaux enjeux ont été soulevés quant aux règles de sélection des soumissionnaires :

- ❖ La prépondérance de l'utilisation de la règle du plus bas soumissionnaire conforme (RPBS), qui est l'un des principaux enjeux touchant l'ensemble du processus d'approvisionnement et particulièrement la possibilité pour les marchés publics d'atteindre des objectifs secondaires, que ce soit la promotion de l'innovation, la participation des PME aux marchés publics ou la génération de retombées économiques locales;
- ❖ L'absence de prise en compte des coûts sur l'ensemble du cycle de vie, qui donne lieu à un enjeu propre aux TEI lorsque des véhicules traditionnels et des véhicules électriques sont mis en concurrence;
- ❖ L'utilisation de critères de conformité comme critères de qualité qui ne conviennent pas à l'acquisition d'innovations et ne respectent pas les règles du cadre juridique; et
- ❖ L'absence d'évaluation transparente de ces critères de qualité.

Ces enjeux généraux et celui plus spécifique aux TEI relèvent tous de la même problématique, soit l'absence ou la prise en compte inégale ou déficiente de la « valeur » d'un marché public. Bien que d'autres juridictions connaissent ces enjeux de manière variable, ce sont des enjeux particuliers ou plus accentués au Québec. Cela résulte notamment de la recherche de l'objectivité de l'encadrement juridique, mais également de la vision très « administrative » de la fonction d'approvisionnement public.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ Meilleure pratique 15: Privilégier la règle de l'offre la plus économiquement avantageuse (Most Economically Advantageous Tender-MEAT)

L'utilisation du critère de l'« offre la plus économiquement avantageuse » (« MEAT ») s'avère être une bonne pratique, compatible avec la RPBS. En effet, la méthode MEAT nécessite de choisir la RPBS uniquement si c'est le critère de sélection le mieux adapté. La méthode MEAT consiste ainsi à sélectionner l'offre que l'organisme public considère comme étant le « meilleur rapport qualité-prix » au sens large pour un approvisionnement public donné.

Applicabilité au Québec

Bien que les accords de commerce prévoient le critère de la soumission la plus avantageuse comme critère de sélection avec le prix, la RPBS est souvent la règle appliquée par défaut au Québec, faute de connaissance ou par habitude. Bien que d'autres règles d'adjudication mettant davantage l'accent sur la qualité soient prévues, une étude tend à démontrer qu'aucune d'entre elles ne permet réellement de favoriser la valeur des offres. Une réflexion à cet égard semble cruciale et urgente.

- **Meilleure pratique 16 : Passer du coût d'acquisition d'un bien aux « coûts de cycle de vie » (CCV) ou au « coût global de possession » (CTP)**
- **Meilleure pratique 16A (volet TEI): Éviter de mettre en concurrence des véhicules traditionnels et des véhicules électriques¹ à moins de prendre en compte leur coût total sur le cycle de vie et leurs externalités**

L'un des principaux enjeux soulevés lors de nos entrevues et dans le cadre de la revue de la littérature est l'utilisation, par les organismes publics, à des fins d'établissement du prix des soumissions, du coût d'acquisition d'un bien ou d'un service. En pratique, seules les dépenses en immobilisations ou en capital (« **CAPEX** ») et non les dépenses d'exploitation (« **OPEX** ») sont généralement prises en compte pour les budgets d'approvisionnement des acheteurs publics. Une telle manière de procéder privilégie la dépense à court terme et non les économies à long terme, ce qui affecte les projets innovants tels que les TEI. En effet, l'investissement initial pour l'achat d'un véhicule électrique et de l'infrastructure associée est beaucoup plus cher que celui d'un véhicule traditionnel.

Or, en raison de son efficacité énergétique, de ses coûts d'entretien moindres ou de sa durée de vie plus longue, un véhicule électrique pourrait coûter moins cher à l'organisme public à la fin du contrat. Il faut aussi souligner que cette tendance des acteurs publics à ne pas prendre en considération les coûts d'exploitation des budgets est en partie causée par les modalités de financement des projets et à la budgétisation des dépenses publiques.

Par exemple, les coûts d'acquisition sont parfois couverts par des subventions, alors que les coûts opérationnels ne le sont pas. Il est donc plus difficile pour l'acheteur public d'inclure l'OPEX au montant devant être pris en compte dans les prix des soumissions. La méthode du coût du cycle de vie (« **CCV** ») ou du coût total de possession (« **CTP** »), notamment utilisée en Europe dans le cadre des marchés publics écologiques, est une bonne façon de mettre à niveau une solution innovante, lorsqu'elle est comparée à une technologie plus traditionnelle.

Ces méthodes de calcul de coût prennent en considération d'une part (i) le coût supporté par l'organisme public allant de l'acquisition, l'utilisation, notamment en termes d'énergie et autres ressources, la maintenance, jusqu'aux frais attenants à la fin de vie²; et d'autre part (ii) le coût des externalités sociétales et environnementales du produit ou service pendant tout le cycle de vie. La méthode du CVV est illustrée par l'**Étude de cas 13 : Outil de calcul du CCV développé par Clean Fleets**.

Le projet Clean Fleets a été mis en place entre 2012 et 2015 par l'initiative Énergie intelligente - Europe de la Commission Européenne afin de soutenir les organismes publics et les exploitants de véhicules dans la mise en œuvre de la Directive relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (la « directive »).

¹ Il faut cependant noter que cette recommandation est déjà appliquée par certains organismes publics.

² Bien qu'ils soient difficiles à mesurer, certains coûts « cachés » d'une acquisition innovatrice pourraient également faire partie du CVV ou du CTP. Par exemple, lorsqu'on choisit de se tourner vers un nouveau fournisseur (qui propose un produit innovant), l'adoption d'une nouvelle technologie avec ce partenaire a plusieurs implications, dont les coûts d'intégration. Une évaluation devrait être faite pour intégrer ce coût de l'innovation, en particulier dans les cas de concurrence entre produits traditionnels et produits innovants.

Dans le cadre de ce projet, un outil de calcul du CCV a été développé. Cet outil permet notamment de comparer les coûts du cycle de vie/les coûts totaux de possession de différents véhicules dans le cadre d'un processus d'approvisionnement. Il répond aux exigences de la directive et offre la possibilité d'appliquer la méthodologie de calcul des coûts opérationnels au cours de la vie utile des véhicules, et particulièrement, de chiffrer les impacts environnementaux de la consommation de carburant.

Applicabilité au Québec

Au Québec, les règlements d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics («**LCOP**») pour les biens et les technologies de l'information et pour les contrats d'approvisionnement incluent désormais la prise en compte possible, mais non obligatoire, par l'organisme public du coût total d'acquisition pour déterminer le prix le plus bas ou le prix ajusté le plus bas. De plus, les balises suggèrent également d'évaluer la possibilité d'intégrer les concepts de l'approvisionnement fondé sur la valeur («**AVF**»), c'est-à-dire par un processus d'acquisition dans lequel non seulement le prix est pris en compte, mais aussi tous les coûts (ou les évitements de coûts) associés à cette même acquisition dans le cadre des innovations.

→ Meilleure pratique 16B: Utiliser des critères de qualité: i) fondés sur des paramètres liés à l'innovation; ii) liés aux besoins préalablement évalués

L'utilisation de paramètres liés à l'innovation comme critères de qualité est une façon d'adapter un processus d'approvisionnement aux réalités des produits innovants. Une telle pratique se résume à exiger que les biens ou services proposés présentent des caractéristiques innovantes, dans la mesure où ce qui est considéré comme innovant est clairement précisé par l'organisme public.

Applicabilité au Québec

Les organismes publics québécois disposent d'une grande liberté quant à la mise en place des critères de qualité. Ils pourraient donc prévoir de tels critères promulguant ainsi l'innovation, sous réserve du respect des principes directeurs gouvernant tout marché public.

→ Meilleure pratique 17: Une évaluation transparente des critères de qualité

La création d'une méthode de soumission propice aux solutions innovantes passe par un processus transparent des critères d'évaluation, tels que les critères de qualité.

Applicabilité au Québec

Au Québec, l'encadrement juridique prévoit que tout organisme public doit être en mesure de fournir les motifs sous-tendant l'évaluation pour chaque critère de sélection. Cette rétroaction est notamment prévue par l'encadrement juridique des marchés publics (p. ex. les accords de commerce ou les règlements d'application de la LCOP [à la demande d'un soumissionnaire]) et encouragée par les balises. Toutefois, l'opacité des évaluations demeure présente selon les entretiens réalisés dans le cadre de cette Étude.

SECTION 5: LES CONTRATS

(PHASE 4 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)

A. ENJEUX ET DÉFIS

Au cours de nos entrevues, deux principaux enjeux applicables au Québec ont été soulevés en ce qui concerne les contrats:

- (i) **L'utilisation indiscriminée des mêmes gabarits de contrats** pour n'importe quel type de processus. Cet usage de gabarits s'explique notamment par un souci d'harmonisation des exigences contractuelles qui faisait défaut par le passé et pour des raisons d'efficacité opérationnelles, étant donné que les départements d'approvisionnement doivent rédiger une grande quantité d'appels d'offres, parfois dans des délais très courts.
- (ii) **L'absence de suivi contractuel**, que ce soit en cours d'exécution ou en fin de contrat³.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ Meilleure pratique 18: Adapter les gabarits de contrats aux spécificités du domaine et du contrat

Bien qu'il existe une forte tendance à l'harmonisation des modèles d'appels d'offres et de contrats au Québec comme ailleurs, il est nécessaire d'adapter les contrats dans certains secteurs aux spécificités d'un approvisionnement donné ou à certains fournisseurs en raison de leurs caractéristiques, y compris leur taille. Si l'harmonisation ne doit pas être rejetée, elle doit s'accompagner de certains ajustements à certaines clauses afin de donner à l'organisme public la flexibilité d'adapter ces dernières aux situations particulières susmentionnées.

³ Ce constat ne s'applique toutefois pas à tous les organismes publics. Dans certains organismes publics par exemple, les gestionnaires de contrats réalisent de nombreux suivis contractuels et communiquent régulièrement avec leurs fournisseurs.

→ Meilleure pratique 19: Développer ou promouvoir l'utilisation de type de contrats favorisant l'innovation et la création de partenariats

Au nombre des types de contrats favorisant l'innovation, nous en nommerons deux: le partenariat public-privé («PPP»), qui répartit les risques en fonction de la capacité de chaque partie à les assumer et à les atténuer et qui fonde la rémunération du partenaire privé sur l'atteinte d'objectifs de performance, et les contrats collaboratifs, qui visent à partager les risques et les bénéfices. Ces deux types de contrats cherchent à favoriser la coopération entre les parties contractantes afin de créer des contrats plus efficaces et flexibles.

Applicabilité au Québec

En ce qui a trait aux PPP, ce type de contrat est prévu par le cadre juridique québécois. Cependant, il fait actuellement l'objet de critiques au Québec et ailleurs dans le monde, notamment en raison d'une répartition des risques jugée déficiente où le partenaire privé assume la majorité des risques et des coûts associés, ce qui pose des défis en cours de contrat.

Les contrats collaboratifs commencent à faire leur apparition au Canada. Par exemple, le Comité canadien des documents de construction a élaboré un modèle de contrat de type «alliance stratégique», le CCDC-30 2018 - Contrat de réalisation de projet intégrée.

→ Meilleure pratique 20: Effectuer un suivi systématique des exigences au cours de la durée et à la fin des contrats

Tout au long du contrat et à la fin d'un contrat, il est primordial pour les organismes publics de vérifier l'atteinte des exigences décrites dans l'appel d'offres et le contrat. Une évaluation, bien qu'elle soit réalisée par plusieurs acteurs publics, doit être intégrée de manière systématique au Québec.

AXE STRATÉGIQUE 3: UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE RENFORCÉE, UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DES MARCHÉS PUBLICS ET UNE COLLABORATION ENCOURAGÉE

A. ENJEUX ET DÉFIS

Les entrevues et les recherches réalisées dans le cadre de l'étude ont mis en lumière quatre principaux enjeux. Le premier est une **aversion pour le risque** des acheteurs publics québécois quant à l'utilisation de modes de sollicitation ou d'adjudication qui sont nouveaux ou innovants, ou qui ne se fondent pas sur la règle du plus bas soumissionnaire conforme. Cela s'explique soit par la crainte de poursuites judiciaires ou administratives de la part de fournisseurs mécontents, soit par un manque de formation, d'information ou de dialogue avec le marché.

Dans le secteur des transports électriques intelligents (TEI), où l'innovation est clé, cette aversion pour le risque est accentuée par les incertitudes souvent liées aux projets innovants et par une culture qui privilégie les produits déjà testés et éprouvés aux produits non commercialisés.

Cette aversion pour le risque découle également des autres enjeux liés à la culture organisationnelle.

En effet, que ce soit en raison de contraintes budgétaires, de surcharge de travail ou de manque de spécialisation, les entrevues ont révélé un besoin d'approfondir l'**expertise et les connaissances des acheteurs publics, notamment en matière d'innovation**. Encore une fois, les acteurs du secteur des TEI ont mentionné leur préoccupation à leur égard et leur désir d'avoir une plus grande expertise spécifique aux TEI au sein des instances gouvernementales.

Les enjeux décrits ci-dessus trouvent notamment leur source dans le **manque de données et d'information** sur les approvisionnements publics et, plus généralement, l'**absence d'évaluation systématique** en ce qui concerne leur efficacité, la valeur qu'ils génèrent ou l'atteinte des objectifs politiques. En fait, il existe peu d'indicateurs de performance qui permettent de faire cette évaluation.

Dans ce contexte, il est difficile d'avoir un retour sur l'expérience, d'être conscient des enjeux ou de leur ampleur qui peuvent avoir une incidence sur les marchés publics et d'empêcher ou de ralentir l'amélioration qui pourrait découler de cette évaluation. Dans un secteur innovant, tel que les TEI, cela ne permet pas aux acheteurs publics, en cas de manque de données et de résultats tangibles, de percevoir les possibilités que pourrait offrir le recours à des processus d'approvisionnement innovants.

Finalement, les entrevues et nos recherches ont révélé l'**absence d'un cadre plus formel appuyant la collaboration entre les secteurs public et privé, par le biais de forums de discussions ou d'échange**, privant le secteur public des atouts, des forces et des expériences du secteur privé; et le secteur privé, d'un interlocuteur et d'un partenaire.

Les enjeux présentés ci-haut doivent toutefois être considérés dans l'optique selon laquelle le personnel opère dans un cadre juridique et politique rigide et précis. Ces constats sont d'ordre général et visent l'organisation institutionnelle en général et non des individus en particulier.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

→ Meilleure pratique 21: Atténuer l'aversion pour le risque des acheteurs publics

L'atténuation de cette aversion au risque des acheteurs publics exige une identification précise des avantages des procédures d'approvisionnement et des solutions innovantes pour les organismes publics, notamment en matière d'objectifs clairs et mesurables. Les politiques publiques et l'encadrement juridique des marchés publics doivent promouvoir et rendre accessible l'acquisition de solutions innovantes, que ce soit par des processus d'approvisionnement adaptés ou flexibles ou un soutien politique, financier et opérationnel adéquat. Finalement, pour faciliter la mise en œuvre de ces procédures et acquisitions innovantes, des incitatifs non financiers pour les acheteurs publics, comme un prix de l'innovation⁴, permettraient de promouvoir une attitude positive à l'égard de l'achat innovant.

Applicabilité au Québec

Ces mesures pourraient être mises en place au Québec, notamment par le biais de procédures d'approvisionnement favorisant l'innovation, de formations spécifiques sur ce thème, et plus généralement, d'un soutien adéquat à l'innovation, qu'il soit financier ou opérationnel. Le partage entre les organismes publics québécois sur leur expérience en matière d'innovation est également un outil pertinent. D'ailleurs, certains organismes publics tels que la Société de transport de Laval ou le Service du matériel roulant et des ateliers de la Ville de Montréal font preuve de créativité dans la promotion de cette innovation et pourraient participer à de telles initiatives.

→ Meilleure pratique 22: Renforcer les compétences liées à l'achat public

Les organismes publics ont besoin de suffisamment de personnel formé, tant sur le plan des connaissances, du savoir-faire et de l'intégrité que sur le plan des ressources matérielles et financières. Finalement, la valorisation de la fonction d'approvisionnement exige la reconnaissance et la crédibilité de la profession d'acheteur public. Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 14: Recommandations de l'Union européenne sur le renforcement des compétences dans les approvisionnements publics**.

En 2017, l'Union européenne a émis une recommandation sur la professionnalisation de la passation des marchés publics. Cette recommandation a pour but de s'assurer que les responsables des marchés publics possèdent les qualifications, les connaissances et l'intégrité nécessaires à leur rôle. Elle s'appuie sur trois objectifs: (i) une définition claire des responsabilités et tâches confiées à tous les paliers de gouvernement; (ii) une amélioration de la formation et de la gestion de la carrière des spécialistes des marchés publics; et (iii) la mise sur pied d'outils et de méthodes visant à favoriser une pratique professionnelle de la passation des marchés.

Applicabilité au Québec

La profession d'acheteur public doit être davantage valorisée au Québec et des initiatives en ce sens pourraient être envisagées (notamment sur la gestion des carrières et la rémunération).

⁴ À l'image du Mérite Ovation municipale de l'Union des municipalités du Québec.

Pour ce qui est des connaissances, au Québec, tant au niveau provincial qu'au niveau municipal, il existe des outils et des services permettant de s'assurer que des services de formation ou de consultation soient offerts aux organismes publics. À l'échelle provinciale, cela comprend les initiatives du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le partage des meilleures pratiques de l'Autorité des marchés publics (AMP) et, une fois mises en œuvre, les activités de formation du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG). À l'échelle municipale, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a mis en place un pôle d'expertise en gestion contractuelle afin d'appuyer les municipalités et le partage des meilleures pratiques du Bureau de l'inspecteur général.

Cependant, comme au niveau fédéral, il n'existe pas de stratégie de professionnalisation concertée ni de diplôme ou de certification professionnelle spécifique, surtout sur des aspects particuliers comme l'innovation ou le développement durable. Au Québec, par exemple, il serait possible d'envisager une collaboration entre les centres de connaissances, tels que les universités, les groupes de réflexion ou les centres stratégiques, afin de développer un ou plusieurs programmes de spécialisation.

→ Meilleure pratique 23: Évaluer les systèmes de passation des marchés

Afin d'améliorer l'encadrement juridique des marchés publics, les résultats des marchés publics eux-mêmes (notamment quant au respect des critères contractuels) ainsi que l'atteinte par ces marchés publics des objectifs secondaires déterminés au niveau politique doivent être évalués de manière plus systématique. Cette évaluation de l'approvisionnement public doit s'effectuer sur deux niveaux : au niveau des contrats eux-mêmes (suivi pendant et à la fin des contrats, respect des critères contractuels et des prix et satisfaction des organismes publics) et au niveau des organismes publics (performance et atteinte d'objectifs précis).

Une évaluation plus systématique des marchés publics existe actuellement au sein de certains organismes publics, notamment par le biais de l'élaboration d'indicateurs de performance ou de la revue régulière des processus d'acquisition.

Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 15: MAPS (Methodology for assessing procurement systems), OCDE**.

L'OCDE a développé un outil afin d'évaluer les systèmes d'approvisionnements publics. Ce système - le *Methodology for assessing procurement systems* («**MAPS**») permet de définir des pistes d'améliorations et orienter ainsi l'élaboration de diverses politiques publiques. Cette méthodologie, bien qu'elle soit théorique, pourrait servir de base à l'élaboration d'indicateurs plus pratiques et pourrait servir d'inspiration pour l'élaboration de politiques publiques au Québec.

→ Meilleure pratique 24: Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs clés de performance

L'évaluation efficace des systèmes de passation de marchés nécessite le développement et la mise à jour régulière d'indicateurs de performance afin de les adapter à l'évolution des achats publics et de leurs objectifs. Ces indicateurs clés de performance peuvent porter, entre autres, sur (i) l'efficacité des processus d'approvisionnement; et (ii) l'impact, notamment budgétaire (p. ex. suivi des économies et des fonds non dépensés), de ces processus. Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 16: Plan national d'action pour des achats publics durables, France**.

En France, un Plan national d'actions pour des achats publics durables a été adopté pour les années 2015-2020. En adoptant de plan, la France s'est fixé comme objectif qu'un minimum de 25 % des marchés passés au cours d'une année comprend au moins une disposition sociale. Un tel plan est cohérent avec les orientations des gouvernements du Québec et du Canada et pourrait servir d'inspiration pour l'élaboration d'indicateurs propres aux TEI.

Applicabilité au Québec

Il ne semble pas y avoir d'évaluation systématique des approvisionnements publics au Québec, bien que certaines entités publiques, telles que la Ville de Montréal, réalisent des suivis au moyen de certains indicateurs de performance, comme l'illustre l'**Étude de cas 17: Indicateurs de performance du service approvisionnement de la Ville de Montréal**. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a également développé un indicateur d'accessibilité aux marchés publics.

Depuis 2015, la Ville de Montréal et le Réseau d'étalonnage municipal du Canada publient annuellement les résultats de 141 indicateurs de performance dans 20 domaines d'activités différents. De cette façon, Montréal peut se comparer à elle-même et à trois autres villes canadiennes. Ces indicateurs sont toutefois limités. Cette évaluation systématique devrait être mise en œuvre, par exemple, en utilisant le SEAO.

Des indicateurs de performance devraient également être développés et mis à jour, notamment relativement aux objectifs secondaires analysés dans le cadre de cette étude, soit la promotion de l'innovation, la participation des PME aux marchés publics, la commercialisation des produits et services des entreprises québécoises et les retombées économiques locales.

→ Meilleure pratique 25 : Intégrer les bases de données gouvernementales

L'évaluation des marchés publics et la collecte des données seraient facilitées par l'intégration des diverses bases de données gouvernementales. Cette intégration peut, en outre, conduire à un allègement de la lourdeur administrative des processus d'approvisionnement et ainsi promouvoir la participation des PME. Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 18 : KONEPS: centralisation des bases de données, Corée du Sud**.

En Corée du Sud, le Korea ON-line E-Procurement Système («KONEPS») a vu le jour afin d'établir un système d'approvisionnement électronique permettant de gérer l'ensemble du processus achat (demande d'achat, appels au marché, relations avec les fournisseurs, contractualisation et paiement) pour les acteurs publics et privés inscrits. De plus, grâce à son intégration à plus de 200 bases de données, KONEPS partage des données de façon transparente et centralisée, ce qui permet, entre autres, un meilleur accès aux marchés publics pour les PME.

Applicabilité au Québec

Les bases de données sur les marchés publics ne sont pas vraiment intégrées au Québec et chacune d'entre elles fonctionne de manière indépendante. Il existe des liens entre certaines de ces bases de données. Par exemple plusieurs services en ligne des autorités gouvernementales sont offerts par l'intermédiaire de CliqSÉQUR (comme ceux de l'Autorité des marchés publics [AMP] ou de Revenu Québec). Cependant, l'intégration de certaines bases de données pourrait être envisagée, notamment pour réduire le fardeau administratif lié aux appels d'offres publics.

→ Meilleure pratique 26: Favoriser les approches collaboratives et la participation de l'ensemble des parties prenantes

La collaboration entre les secteurs public et privé favorise l'efficacité de l'approvisionnement public. Cela est particulièrement vrai dans le domaine des TEI et est essentiel à de nombreux autres aspects des marchés publics, que ce soit pour l'évaluation des besoins, l'amélioration des processus, l'établissement des objectifs de politiques publiques ou l'encadrement juridique. La mise en place d'une approche collaborative et participative entre toutes les parties prenantes favorise, en effet, une discussion sur les enjeux, les occasions, ainsi que les leçons apprises par les secteurs privé et public et promeut un environnement propice à l'atteinte des objectifs secondaires analysés dans le cadre de cette étude. Une telle collaboration peut prendre plusieurs formes: elle peut être institutionnalisée au sein d'un organisme dont le mandat serait axé sur l'utilisation stratégique des marchés publics ou sur des objectifs plus précis en matière d'innovation ou de développement durable; elle peut être plus informelle et se dérouler dans des espaces, des forums ou des groupes de discussion, d'échange et de réflexion. Cette meilleure pratique est illustrée par l'**Étude de cas 19: Agence pour la qualité de l'air (CARB), Californie**.

La mission de CARB est de protéger le public contre les effets nocifs de la pollution atmosphérique, notamment par l'établissement de normes de qualité de l'air à des niveaux qui permettent de protéger les personnes les plus vulnérables et par l'élaboration de programmes et de mesures pour la lutte contre les changements climatiques. Ce programme est basé sur un modèle de collaboration citoyenne. Sous la supervision et l'autorité de la législature californienne, CARB établit les règlements et les normes de l'État (le «**processus de réglementation**») nécessaires pour assurer la qualité de l'air. Dans un effort concerté pour engager le public et le marché, tous les intervenants intéressés ont la possibilité de se faire entendre et de collaborer à l'élaboration de ce processus.

Applicabilité au Québec

Il existe déjà au Québec certaines initiatives de consultation menées par diverses autorités, telles que le MTQ, l'autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). L'idée de mettre en place un groupe multisectoriel est clé pour les acteurs interrogés, notamment dans le domaine des TEI. Dans ce secteur, il faut également tenir compte de l'utilisateur final pour mieux comprendre ses attentes et définir le résultat souhaité afin d'assurer l'efficacité des solutions développées.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes sont portées par la Chambre et Propulsion Québec. Elles présentent aux décideurs publics et aux acteurs de l'industrie les pistes de solution les plus adaptées, à la lumière des conclusions de l'étude, pour atteindre les objectifs qui sont au cœur des trois axes stratégiques de l'étude :

1. **Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles;**
2. **Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires;**
3. **Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée.**

La recommandation 1 sous-tend toutes les autres pistes de solution possibles. Les recommandations sont présentées du micro à la macro, afin de faciliter leur compréhension et de mettre en évidence celles qui sont les plus opérationnelles dans l'immédiat.

→ **Recommandation 1: Faire des marchés publics un outil stratégique de développement économique et de renforcement de l'innovation au Québec**

Soutenir l'écosystème des entreprises québécoises, notamment celles qui œuvrent dans le secteur des TEI, par :

- ❖ la bonification et l'accélération de ses investissements en R et D afin de favoriser l'innovation, le démarrage et l'exportation, et ce, dans une optique de maximisation de la commercialisation des nouvelles solutions en TEI.

Afin d'obtenir un impact positif dans le secteur des TEI, cette mise en œuvre nécessite :

- ❖ l'électrification des flottes de véhicules des acheteurs publics afin qu'ils puissent se positionner comme des clients exemplaires (p. ex. % de véhicules à acquérir au cours d'une période donnée);
- ❖ une analyse des besoins en véhicules des organismes publics;
- ❖ une vision claire du processus d'approvisionnement public pour la mobilité électrique et intelligente;
- ❖ un effort concerté impliquant les acteurs du secteur des TEI pour définir des objectifs réalistes à atteindre (p. ex. nombre de véhicules électriques et autonomes sur les routes, bornes de recharge déployées, etc.);
- ❖ un calendrier de remplacement des parcs de véhicules des organismes publics au Québec, pour la planification budgétaire et l'anticipation des appels d'offres;
- ❖ des budgets adaptés à cette planification, notamment la réunification des budgets d'acquisition et d'opération, afin de soutenir la prise en compte du coût sur le cycle de vie ou coût total d'acquisition.

Renforcer la culture organisationnelle des marchés publics et procéder à une évaluation systématique des approvisionnements publics

→ Recommandation 2 : Soutenir le renforcement des compétences des acheteurs publics par la mise en place de formations et d'outils adéquats

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait par exemple passer par les actions suivantes :

- ❖ Fournir aux acheteurs publics des ressources humaines (personnel) et financières ainsi que des outils pour les encourager à utiliser des procédures innovantes et à adopter des solutions innovantes (p. ex., des outils permettant de quantifier le coût de l'impact économique, social et environnemental des solutions traditionnelles par rapport aux avantages des solutions innovantes);
- ❖ Valoriser la prise de risques dans le cadre de l'évaluation de la performance des acheteurs publics (p. ex., au moyen d'évaluations qui ne sont plus axées sur le nombre d'appels d'offres gérés, mais sur leur complexité, etc.);
- ❖ Valoriser la profession d'acheteurs publics en fonction des conditions d'entrée dans la profession, des échelons et de l'avancement professionnel, d'une évaluation et d'une rémunération de ces acheteurs repensés;
- ❖ Évaluer les outils et les services actuellement offerts aux organismes publics (notamment en ce qui concerne les recommandations d'amélioration formulées dans le rapport d'audit de l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics [LCOP] de 2019 pour les organismes publics régis par cette loi) et, selon les besoins établis, établir et généraliser des programmes de certification ou de formation internes ou externes (p. ex., en partenariat avec les universités) pour les acheteurs publics sur des sujets jugés critiques ou pour lesquels les compétences doivent être renforcées et régulièrement mises à jour;
- ❖ Élaborer des boîtes à outils concernant les nouvelles dispositions du cadre juridique, y compris des procédures d'approvisionnement plus complexes ou techniques qui pourraient être mises en œuvre.

VOLET TEI

Former les acheteurs publics dans le secteur des TEI aux spécificités du secteur, en collaboration avec la filière (p. ex. tables rondes sur les enjeux observés du côté des soumissionnaires).

→ **Recommandation 3: Mettre en place un mécanisme d'évaluation systématique des approvisionnements publics ou de leur impact**

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait par exemple passer par les actions suivantes :

- ❖ Recueillir et analyser systématiquement les données sur les approvisionnements publics (les approvisionnements eux-mêmes, mais également les contrats et leurs résultats), notamment :
 - o Les données quantitatives extraites du SEAO;
 - o La rétroaction qualitative des soumissionnaires et des organismes publics;
 - o Les résultats d'un groupe similaire de contrats sur une durée périodique prédéterminée.
- ❖ Systématiser la sollicitation de rétroaction de la part des soumissionnaires et des organismes publics et le suivi contractuel (pendant et à la fin des contrats) par rapport aux exigences des processus d'approvisionnement/contractuels;
- ❖ Élaborer des outils de mesure permettant de vérifier l'atteinte des exigences de performance ou fonctionnelles incluses dans les appels d'offres/contrats (p. ex., des outils pour mesurer la réduction des GES).

→ **Recommandation 4: Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs clés de performance efficaces et pertinents**

Il est nécessaire d'élaborer d'autres indicateurs clés de performance à l'intention des décideurs publics. À cette fin, ces indicateurs de performance doivent être :

- ❖ **pertinents**: liés à des objectifs stratégiques plutôt que centrés sur des processus;
- ❖ **clairs**: ne laissent pas place à une interprétation différente par les parties prenantes;
- ❖ **mesurables et objectifs**: mesurés sur la base d'une formule ou méthodologie prédéfinie, et de données disponibles et objectives;
- ❖ **réalistes**;
- ❖ **en nombre limité**.

Voici quelques exemples d'indicateurs clés de performance liés aux thématiques :

Accès des PME aux marchés publics

- ❖ **ICP**:
 - o Dépenses achats annuelles auprès des PME (\$)/Dépenses achats annuelles de l'organisme public en (\$);
 - o Nombre annuel d'achats publics auprès des PME/Nombre annuel d'achat de l'organisme public.
- ❖ **Prérequis**:
 - o Définition uniformisée des PME (max. 500 personnes, 25 M\$ d'actifs et 25 % de capital détenu par une grande entreprise);
 - o Exclusion des secteurs les moins favorables aux PME en raison des garanties exigées (p. ex. défense et sécurité).

Achat innovant

- ❖ ICP:
 - Dépenses achats d'innovation annuelles (\$)/Dépenses achats annuelles de l'organisme public en (\$);
 - Nombre annuel d'achats d'innovation/Nombre annuel d'achats d'innovation de l'organisme public.
- ❖ **Prérequis:** nécessite une définition uniformisée des achats d'innovation – proposition :
 - Achat pour répondre à un nouveau besoin; ou
 - Achat répondant à un besoin déjà couvert, mais pour lequel une réponse nouvelle et améliorée est rendue possible.

Retombées économiques locales

- ❖ ICP:
 - Dépenses annuelles pour achats intégrant des exigences promouvant les retombées économiques locales (\$)/Dépenses achats annuelles de l'organisme public en (\$);
 - Nombre annuel d'achats intégrant des exigences promouvant les retombées économiques locales/Nombre annuel d'achats d'innovation de l'organisme public.
- ❖ **Prérequis:** nécessite une liste des exigences prises en compte pour promouvoir les retombées économiques locales.

VOLET TÉI

Mettre en place des indicateurs de performance propres aux TEI, par exemple :

- ❖ Pourcentage annuel de renouvellement de la flotte de véhicules pour des véhicules électriques (ou à émissions réduites);
- ❖ Nombre annuel de marchés publics comportant des exigences de réduction des émissions de GES/Nombre annuel total de marchés publics.

→ **Recommandation 5: Créer une plateforme d'échange sur les marchés publics entre le secteur public et le secteur privé**

Cette recommandation vise spécifiquement à renforcer les approches collaboratives et la participation de toutes les parties prenantes. Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation nécessiterait la création d'un groupe multisectoriel, réunissant des organismes publics et privés pour une réflexion globale ou spécifique sur des thématiques ou enjeux précis. Ce groupe pourrait être encadré par une entité indépendante, par exemple, si les discussions portent sur les approvisionnements publics.

Dans le même ordre d'idées, il serait pertinent d'assurer une plus grande intégration des bases de données gouvernementales et de les centraliser (p. ex. registre des entreprises non admissibles aux contrats publics, registre des entreprises autorisées, Revenu Québec, etc.). On pourrait également envisager leur interconnexion avec des bases de données privées (p. ex. institutions financières). Cela devrait se faire selon les meilleures pratiques en matière de protection des données et des renseignements personnels.

VOLET TEI

Dans le secteur des TEI, ce groupe devrait en outre inclure l'utilisateur pour déterminer le résultat attendu/l'expérience client. Cette exigence est particulièrement importante dans le secteur des transports, où un changement d'habitudes peut uniquement se faire avec l'adhésion de l'utilisateur final.

Moderniser l'encadrement juridique des marchés publics afin de l'adapter à l'atteinte d'objectifs secondaires

→ **Recommandation 6: Modifier le cadre juridique applicable aux marchés publics afin d'accroître la promotion de l'innovation, le développement durable, la participation des PME et les retombées économiques locales**

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait passer par les actions suivantes:

- ❖ Développer l'habitude, au sein des divisions de l'achat public, d'analyser les meilleures pratiques promues par l'OCDE et de s'y inspirer;
- ❖ Permettre et promouvoir expressément l'engagement des organismes publics sur le marché avant le lancement de l'appel d'offres public, par exemple au stade de l'évaluation des besoins;
 - Cela pourrait se faire au moyen de consultations individuelles, de journées de consultations de l'industrie, de forums d'échange ou de séance de réflexion, de demandes de renseignement ou de présentations.
- ❖ S'assurer, sauf exception justifiée, que les organismes publics ont recours aux exigences de performance ou aux exigences de fonctionnalité (et non aux exigences descriptives et prescriptives) et qu'ils font référence à des normes internationalement reconnues ou, par défaut, à des règlements techniques nationaux ou à des normes nationales reconnues;
- ❖ Élaborer ou améliorer les outils pour mesurer les exigences de performance ou les exigences minimales, par exemple, des outils pour calculer les émissions de GES;
- ❖ S'assurer que les exigences demandées lors du processus d'approvisionnement ou les exigences incluses dans les contrats font l'objet d'un suivi pendant et à la fin de chaque contrat;
- ❖ Permettre que les budgets soient, le cas échéant, pluriannuels ou associés à la mise en œuvre d'une politique ou d'un plan d'action particulier;
 - Adapter les budgets pour l'innovation à leur coût plus élevé et à leur obsolescence plus rapide; cela doit faire partie de la réflexion plus large sur le développement des marchés publics de l'innovation (public procurement of innovation);
 - Assurer une plus grande intégration des fonctions d'acheteurs et de responsable des opérations, dans la mesure où cela n'est pas déjà en place au sein de certaines instances.

- ❖ Permettre et encadrer expressément le dépôt de propositions non sollicitées (après examen de leur pertinence), de propositions alternatives ou de variantes;
- ❖ Étendre la procédure du dialogue compétitif prévue dans le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information à tout produit, service ou solution innovante et s'assurer de former les acheteurs publics à cette procédure;
- ❖ Favoriser, dans le respect des accords de commerce, les retombées économiques locales par, entre autres, l'utilisation de la flexibilité offerte par les accords de commerce et à l'élimination des obstacles à la compétitivité des entreprises locales;
 - o Pour les besoins de la relance économique, le gouvernement devrait amorcer une réflexion sur la possibilité et la manière de promouvoir les retombées économiques locales dans le respect des lois applicables, y compris les accords de commerce;
 - o Promouvoir l'inclusion dans les approvisionnements, y compris les approvisionnements innovants, d'exigences techniques relatives à l'atteinte d'objectifs secondaires, comme:
 - les exigences de résistance à des températures extrêmes (chaudes ou froides);
 - un service après-vente disposant d'une présence locale et répondant à des exigences linguistiques particulières (p. ex. bilinguisme français-anglais);
 - les exigences environnementales, comme des objectifs de réduction des émissions GES ou d'efficacité énergétique précises, ou le type de mode de transport;
 - les exigences susmentionnées ne sont que des exemples non exhaustifs.
- ❖ Alléger la procédure de soumission, notamment au moyen d'un document unique similaire au DUME en Europe.

VOLET TEI

- ❖ Subventionner les bancs d'essai et les vitrines technologiques pour les innovations québécoises, favorisant la commercialisation à grande échelle des technologies innovantes :
 - Élaborer un cadre pour tester des produits et services «en développement», y compris par le biais de projets pilotes;
 - Dans le secteur des TEI, soutenir la précommercialisation des technologies de l'intelligence véhiculaire destinées aux véhicules de niche;
 - Élaborer une procédure d'approvisionnement qui combine la recherche et le développement, ainsi que l'acquisition des innovations issues de cette étape de recherche et développement;
 - Généraliser la possibilité de prêts de solutions innovantes par des organismes publics hors Québec pour stimuler l'exportation de l'expertise québécoise selon le modèle qui a été mis en place par le Service du matériel roulant et des ateliers de la Ville de Montréal.
- ❖ Élaborer des balises contractuelles pour les TEI avec les acteurs du domaine, en s'inspirant des balises existantes (santé, technologies de l'information et construction);
- ❖ Pour les véhicules de transport en commun, s'assurer que les organismes publics élaborent des politiques de contenu local et les mettent en œuvre dans le cadre de leurs approvisionnements, comme le permettent les accords de commerce pour l'acquisition de véhicules de transport en commun.

→ **Recommandation 7: Revoir les modes d'adjudication pour favoriser la valeur plutôt que le prix**

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait par exemple passer par les actions suivantes :

- ❖ Privilégier la règle de l'offre la plus économiquement avantageuse (Most Economically Advantageous Tender-MEAT) dans les lois régissant les approvisionnements publics, notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements d'application, la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal* et ses règlements d'application ainsi que la *Loi sur les sociétés de transport en commun*;
- ❖ Favoriser l'utilisation de critères de qualité et les évaluer de manière transparente. Ces critères peuvent, le cas échéant, se fonder sur des paramètres liés à l'innovation;
- ❖ Lancer une étude sur les modes d'adjudication existants et leur impact en matière de qualité et sur les modes d'évaluation qui existent ailleurs dans le monde et qui génèrent le plus de valeur.

VOLET TEI

Passer, notamment pour les approvisionnements en TEI, du coût d'acquisition d'un bien aux « coûts de cycle de vie » (CCV) ou au « coût global de possession » (CGP)

- ❖ Établir les catégories de coûts à considérer selon la nature de l'approvisionnement;
- ❖ Développer un outil de calcul de ce coût selon le modèle « Clean Fleets » en Europe qui puisse être facilement utilisé par les organismes publics;
- ❖ Ne pas mettre en concurrence des véhicules traditionnels et électriques dans un même approvisionnement, à moins de les mettre à égalité⁵.

→ **Recommandation 8: Revoir les modèles de contrats pour favoriser les partenariats et optimiser la répartition des risques**

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de cette recommandation pourrait par exemple passer par les actions suivantes :

- ❖ Publier et diffuser à l'ensemble des acheteurs publics un guide de clauses contractuelles;
- ❖ Encourager le suivi contractuel des exigences et des critères formulés dans la documentation de l'appel d'offres ou dans l'offre déposée par le soumissionnaire sélectionné, si cela n'est pas déjà mis en place;
- ❖ Encourager les contrats alternatifs pour les marchés publics innovants : contrats agiles, partenariats public-privé (PPP) ou modes collaboratifs.

Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles

→ **Recommandation 9: Doter le ministère de l'Économie et de l'Innovation d'une enveloppe de soutien à l'innovation et à la carboneutralité**

Les ministères et les organismes publics doivent souvent renoncer à des offres de services ou de produits innovants, parce qu'ils sont plus chers que leurs concurrents, ou parce qu'ils comportent un risque plus grand. Comme l'Étude le montre plus en détail, les critères de sélection des offres dans les ministères ne sont pas principalement liés à une vision de l'innovation comme vecteur de développement économique. Le même problème se pose pour les offres carboneutres ou plus efficaces dans la lutte contre les changements climatiques, mais qui ont un coût plus élevé.

Pour pallier ce problème, le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) devrait être doté d'une enveloppe de soutien à l'innovation qu'il pourrait mettre à la disposition d'autres ministères et organismes dans le cas d'appels d'offres où une solution innovante conforme risquerait d'être exclue en raison de son prix plus élevé ou du risque plus important qu'elle comporte afin d'atteindre des objectifs tels que l'innovation ou la carboneutralité.

Le budget serait donc augmenté de façon à atteindre les objectifs que cette Étude propose d'adapter dans toutes les sphères de l'État liées à l'approvisionnement public.

⁵ Comme précisé à la note de bas de page 1, cette recommandation est déjà appliquée par certains secteurs.

→ **Recommandation 10: Doter le Québec d'une «Banque verte» intégrée à Investissement Québec ayant la responsabilité d'élaborer, de soutenir et de mettre en œuvre des projets structurants intergénérationnels, notamment dans la lutte contre les changements climatiques**

Le Québec peut compter sur plusieurs institutions et dispositifs financiers qui permettent, d'une façon ou d'une autre, de promouvoir l'innovation, le développement des PME québécoises et la lutte contre les changements climatiques.

En plus des institutions financières privées telles que les banques et le capital de risque, les institutions publiques intègrent cette mission à leur offre de services. Investissement Québec (IQ) appuie également les PME dans la réalisation et la commercialisation de leurs projets d'innovation avec son Programme innovation. En plus du financement, IQ accompagne les entreprises qui souhaitent renforcer le caractère innovant de leur processus et de leurs produits par l'entremise de son centre de recherche industrielle appliquée Investissement Québec (CRIQ).

Pour sa part, la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) investit dans des entreprises et des projets structurants qui mettent l'accent sur l'innovation ou qui contribuent à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Elle permet également aux entrepreneurs québécois innovants de bénéficier d'un effet de levier par l'entremise d'Anges Québec Capital.

Au niveau fédéral, Développement économique Canada (DEC) offre une série de programmes de subventions, de contributions, de prêts, de capital de risque et d'autres types d'aide aux entreprises innovantes.

Les institutions financières publiques et privées couvrent un large éventail de besoins liés à l'innovation, et aux solutions commerciales à faibles émissions de carbone. Pour bon nombre de PME et d'entreprises québécoises, le financement d'une solution innovante ou carboneutre passe par ces institutions, dont le rôle est essentiel.

Cependant, ces dernières n'ont généralement pas pour mission de financer les entreprises et leurs produits au-delà d'un certain seuil de risque découlant de leur caractère innovateur. Si ce dernier fait en sorte que les critères de rentabilité risquent de ne pas être respectés, il est alors très peu probable que les produits en question soient financés et commercialisés à plus grande échelle. Il subsiste ainsi un besoin à combler dans l'écosystème financier.

C'est dans cet esprit que nous proposons la création d'une Banque verte, qui serait un outil complémentaire à ceux qui existent déjà. La Banque verte aurait la capacité d'agir et le financement nécessaire pour combler les besoins qui, comme le décrit l'Étude, demeurent présents dans l'écosystème québécois.

Cette entité aurait pour fonction d'identifier, de développer, de subventionner, de garantir ou de financer les projets structurants du Québec, c'est-à-dire ceux qui ont un impact intergénérationnel au Québec. La décarbonisation de l'économie québécoise en serait un bon exemple, par l'entremise de projets comme l'achat de flottes électriques, d'infrastructures écoénergétiques, de projets énergétiques, etc.

L'intégration de la Banque verte à une institution financière existante permettrait de regrouper les synergies plutôt que de les dédoubler. Il reste à déterminer quelle institution existante serait la plus apte à remplir cette nouvelle vocation, en fonction des limites décrites ci-dessus.

Selon notre analyse, Investissement Québec serait l'institution appropriée pour assumer ce leadership. En plus de son rôle existant auprès des entreprises innovantes, un volet de la mission d'IQ est précisément de jouer un rôle structurant dans l'économie du Québec et à l'étranger par l'entremise d'entreprises québécoises exportatrices, notamment en assumant une part de risque dans des projets qui permettent d'atteindre des objectifs sociétaux plus larges. L'appui à des filières stratégiques est un exemple de cette vocation, qui ajoute des objectifs sociétaux à des objectifs financiers. La réforme d'IQ proposée dans le projet de loi 27, adopté en 2019, la rend d'autant plus apte à remplir pleinement ce leadership et ce rôle complémentaire dans l'économie du Québec.

En créant officiellement ce nouveau volet dans les activités d'IQ, celle-ci pourrait répondre aux objectifs primordiaux suivants :

- ❖ Prendre en considération le rendement total du capital investi dans les projets soutenus, y compris toutes leurs externalités (p. ex., au-delà du rendement financier du capital investi, des emplois locaux créés, des émissions de GES évitées, etc.);
- ❖ Dépolitiser les décisions sur ces projets structurants, en confiant leur réalisation à une entité qui n'est pas soumise aux cycles électoraux.

Plus spécifiquement, cette Banque verte devrait s'affranchir des limites qui ont freiné les initiatives existantes et pourrait, par exemple, offrir les garanties suivantes :

- ❖ Présenter une reddition de comptes régulière;
- ❖ Être tenue de :
 - o Définir une exigence de rentabilité (combinaison d'aspects financiers et extrafinanciers comme la réduction des émissions de GES);
 - o Atteindre les indicateurs clés de performance définis par sa gouvernance, publiés et mis à jour régulièrement;
 - o Publier des rapports annuels réguliers sur ses activités et les projets financés;
 - o Revoir périodiquement et publiquement ses objectifs initiaux par rapport aux progrès réalisés.

Plusieurs conditions préalables sont indispensables au succès d'une telle entité :

- ❖ Une dotation publique initiale suffisante pour atteindre les objectifs fixés (au besoin, allocation des fonds non déployés en provenance d'autres institutions publiques ou ministères), conformément au modèle de la Banque de l'infrastructure du Canada;
- ❖ Une capacité à mobiliser des investissements privés, en particulier de la part du Québec (épargne, fonds de pension, investisseurs institutionnels);
- ❖ Une fonction de conseil stratégique auprès des porteurs de projets, indépendamment de tout soutien financier;
- ❖ Une combinaison de financements de projets pourrait être envisagée, entre des subventions publiques (non remboursables) et des financements (remboursables) pour permettre la viabilité des projets structurants, mais ne générant, par exemple, aucun revenu financier (ou pas de revenu suffisant).



la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

propulsion
Québec

Groupe des
transports électriques
et intelligents

FAIRE DES MARCHÉS PUBLICS UN OUTIL STRATÉGIQUE
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE RENFORCEMENT
DE L'INNOVATION AU QUÉBEC.
