

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 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 ainsi qu'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 occasion 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 cours du printemps 2020, la grappe des transports électriques et intelligents a présenté un certain nombre d'initiatives et de 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 de 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.

The image features a road winding through a forest, with a red banner overlaying the top portion. The banner contains the text "SIGLES ET DÉFINITIONS" in white, uppercase letters. The road is paved and has white dashed lines in the center and solid lines on the sides. The forest consists of tall, thin trees, and a hillside is visible in the background. The overall scene is captured in a slightly desaturated, teal-tinted color palette.

SIGLES ET 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.



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	15
ÉTUDE COMPLÈTE	53
Mise en contexte	54
A. Général	54
B. Les transports électriques intelligents (les « TEI »)	55
C. Le secteur public	57
D. Objet de l'étude	58
E. Structure de l'étude	59
F. Méthodologie de l'étude	63
PARTIE PRÉLIMINAIRE : L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS AU QUÉBEC ET AU CANADA : APERÇU DES PRINCIPES ET DES CARACTÉRISTIQUES	64
A. Contexte général	64
B. Principes gouvernant l'encadrement des marchés publics	65
1. Accords de commerce	65
2. Aperçu des principes gouvernant les approvisionnements publics au Québec (à l'exclusion des accords de commerce)	65
C. Principales règles régissant les approvisionnements publics au Québec	66
AXE STRATÉGIQUE 1 : UNE VOLONTÉ POLITIQUE CLAIRE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES OPÉRATIONNELLES	68
A. Défis et enjeux	70
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec	75
Meilleure pratique 1 : Une volonté politique claire d'utiliser les marchés publics comme outils stratégiques pour atteindre des objectifs secondaires	76
Meilleure pratique 2 : Des engagements précis, un budget adéquat et une coordination entre les niveaux décisionnels	87
Meilleure pratique 3 : Imposer aux organismes publics des objectifs chiffrés, soutenus par des budgets adaptés et une approche coordonnée	91
Meilleure pratique 4 : Planifier à court, moyen et long terme la transition vers les TEI	95
AXE STRATÉGIQUE 2 : UN ENCADREMENT JURIDIQUE ADAPTÉ À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS SECONDAIRES	100
SECTION 1 : INTRODUCTION À L'ENCADREMENT JURIDIQUE	103
A. Défis et enjeux	104
B. Éléments de réflexion sur l'encadrement juridique des marchés publics	106
C. Processus d'approvisionnement	107
SECTION 2 : ÉVALUATION DES BESOINS ET PLANIFICATION (PHASE 1 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)	108
A. Défis et enjeux	108
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec	112

Meilleure pratique 5 : Collaboration/engagement/dialogue en amont avec le marché	114
Meilleure pratique 6 : Utilisation de processus d’approvisionnement pour faciliter l’identification et l’évaluation des besoins	117
Meilleure pratique 7 : Soutenir financièrement les marchés publics afin qu’ils servent de bancs d’essai et de vitrines technologiques pour les innovations.....	122
Meilleure pratique 8A : Favoriser, sauf dans des cas exceptionnels, les exigences techniques ...	127
Meilleure pratique 8B : Élaborer des outils de mesure des exigences de performance et de fonctionnalité	128
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	130
SECTION 3 : MODES DE SOLLICITATION (PHASE 2 DU PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT)	131
A. Défis et enjeux	131
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec.....	133
Meilleure pratique 10 : Privilégier des procédures permettant un dialogue entre les soumissionnaires et l’organisme public	135
Meilleure pratique 11 : Permettre et encadrer les propositions non sollicitées, les propositions alternatives et les variantes	140
Meilleure pratique 12 : Faciliter la participation des PME aux marchés publics.....	143
Meilleure pratique 13 : Alléger la lourdeur administrative des processus d’approvisionnement	146
Meilleure pratique 14 : Éliminer les obstacles à la compétitivité des entreprises locales	150
SECTION 4 : MODES D’ADJUDICATION (PHASE 3 DU PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT).....	156
A. Défis et enjeux	156
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec.....	159
Meilleure pratique 15 : Privilégier la règle de l’offre la plus économiquement avantageuse (Most Economically Advantageous Tender-MEAT).....	160
Meilleure pratique 16 : 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 » (CTP).....	163
Meilleure pratique 17 : Utiliser des critères de qualité	167
Meilleure pratique 18 : Une évaluation transparente des critères de qualité.....	168
SECTION 5 : CONTRATS (PHASE 4 DU PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT).....	169
A. Défis et enjeux	169
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec.....	170
Meilleure pratique 19 : Adapter les gabarits de contrats aux spécificités du domaine et du contrat.....	171
Meilleure pratique 20 : Développer ou promouvoir l’utilisation de type de contrats favorisant l’innovation et la création de partenariats	172
Meilleure pratique 21 : Effectuer un suivi systématique des exigences au cours de la durée et à la fin des contrats.....	173

AXE STRATÉGIQUE 3 : UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE RENFORCÉE, UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DES MARCHÉS PUBLICS ET UNE COLLABORATION ENCOURAGÉE.....174

A. Défis et enjeux	176
B. Meilleures pratiques et applicabilité au Québec.....	183
Meilleure pratique 22 : Atténuer l’aversion pour le risque des acheteurs publics.....	185
Meilleure pratique 23 : Renforcer les compétences en achat public	187
Meilleure pratique 24 : Évaluer les systèmes de passation des marchés	192
Meilleure pratique 25 : Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs clés de performance.....	195
Meilleure pratique 26 : Intégrer les bases de données gouvernementales	199
Meilleure pratique 27 : Favoriser les approches collaboratives et la participation de l’ensemble des parties prenantes.....	202
ANNEXES	206
ANNEXE A - Liste des organisations consultées dans le cadre des entrevues.....	207
ANNEXE B.....	208
A. L’encadrement des marchés publics au Québec/Canada	208
1. Contexte général	208
B. Principes gouvernant l’encadrement des marchés publics	210
1. Accords de commerce.....	210
2. Aperçu des principes gouvernant les approvisionnements publics au Québec (hors Accords de commerce).....	217
3. Principales règles gouvernant les approvisionnements publics au Québec	218
Directions actuelles vers une centralisation des achats.....	222
ANNEXE C - Bibliographie	224

TABLE DES ÉTUDES DE CAS

Étude de cas 1: Transport maritime, Norvège	78
Étude de cas 2: Approvisionnement éclairé/Smart procurement	82
Étude de cas 3: Politique d'achats écologiques.....	83
Étude de cas 4: Plan stratégique Transports 2030.....	84
Étude de cas 5: ARTM – Accélérer l'électrification du réseau de transport collectif.....	86
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	92
Étude de cas 7: Guide des pratiques d'excellence - Écologisation des parcs gouvernementaux	97
Étude de cas 8: Marchés publics innovants de solutions de transport intelligentes dans la ville de Copenhague, Copenhague	118
Étude de cas 9: Mise sur pied en 2018 d'un programme d'expérimentation et d'intégration de véhicules et équipements 100% électriques ou éco responsables, Ville de Montréal	125
Étude de cas 10: Le Partenariat d'innovation entre la SNCF et l'entreprise Alstom pour la conception d'un TGV "nouvelle génération".....	136
Étude de cas 11: Document unique de marché européen (DUME) (Directive 2014/24/UE).....	147
Étude de cas 12: Outil de calcul du CCV développé par Clean Fleets	165
Étude de cas 13: Recommandations de l'Union européenne sur le renforcement des compétences dans les approvisionnements publics	188
Étude de cas 14: MAPS (<i>Methodology for assessing procurement systems</i>), OCDE	193
Étude de cas 15: Plan national d'action pour des achats publics durables, France	196
Étude de cas 16: Indicateurs de performance du service approvisionnement de la Ville de Montréal	198
Étude de cas 17: KONEPS : centralisation des bases de données, Corée du Sud	200
Étude de cas 18: Agence pour la qualité de l'air (CARB), Californie	203



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 TEI

→ 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 GÉNÉRALES

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.

Finale­ment, 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 TEI

→ 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 11 : 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 12 : 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 17: 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 18 : 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 19 : 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 20: 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 21: 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 22 : 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 23 : 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 13 : 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 24 : 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 14 : 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 25 : 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 15 : 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 16: 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 26 : 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 17: 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 27: 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 18: 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 :

Axe stratégique 1 : Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles ;

Axe stratégique 2 : Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires ;

Axe stratégique 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'achats 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 TEI

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 :
 - o Élaborer un cadre pour tester des produits et services «en développement», y compris par le biais de projets pilotes ;
 - o Dans le secteur des TEI, soutenir la précommercialisation des technologies de l'intelligence véhiculaire destinées aux véhicules de niche ;
 - o 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 ;
 - o 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» gérée par 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).



ÉTUDE COMPLÈTE

MISE EN CONTEXTE

A. GÉNÉRAL

Les gouvernements et autres organismes publics sont des acteurs majeurs de l'économie, non seulement parce qu'ils sont des décideurs politiques, mais également parce qu'ils ont un grand pouvoir d'achat. Les dépenses attribuées aux marchés publics correspondent en moyenne à 12 % du PIB des pays de l'OCDE⁶ et à 13,44 % du PIB au Canada⁷. L'approvisionnement public constitue donc une activité économique clé.

L'objectif principal des marchés publics est administratif. Ils permettent notamment l'acquisition de biens et de services ainsi que l'exécution de travaux afin que l'État dispose des infrastructures et des ressources nécessaires pour remplir sa mission de service public.

Au cours des dernières décennies, un rôle stratégique s'est ajouté à ce rôle traditionnel: les marchés publics sont utilisés pour atteindre des objectifs dits «secondaires» et deviennent des vecteurs de changements pour la société. Ces objectifs secondaires sont de nature très diverse, allant du développement durable à la promotion de l'innovation et à la création de réseaux d'excellence, en passant par le soutien aux PME et l'augmentation des retombées économiques locales⁸.

Plus concrètement, les marchés publics ne se limitent ainsi plus seulement à «comment acheter» et à optimiser les coûts, mais envisagent également «quoi acheter»⁹. Ce changement culturel se traduit par une importance désormais accordée à la qualité et aux caractéristiques des biens, services et travaux acquis, ainsi qu'à leur impact à long terme. Dans cette perspective, les marchés publics deviennent de véritables moteurs de développement, de relance et de croissance économique. À titre d'exemple, un appel d'offres de renouvellement de la flotte automobile d'un ministère ne se limite pas à un simple achat de véhicules, mais poursuit également l'atteinte des objectifs gouvernementaux de réduction des gaz à effet de serre (GES), d'efficacité énergétique, de résilience et de lutte contre les changements climatiques, ou encore le développement d'une innovation en vue de son exportation ou d'une filière d'excellence.

Pour qu'ils puissent tenir ce rôle, les marchés publics au Québec et au Canada doivent cependant disposer d'un encadrement juridique adapté et flexible, arrimé aux avancées technologiques et aux objectifs secondaires gouvernementaux.

⁶ OCDE (2019), Panorama des administrations publiques 2019, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>, p. 142.

⁷ *Ibid.*

⁸ Il est également intéressant de souligner que cette utilisation de l'approvisionnement public comme outil de gouvernance stratégique est incluse dans les objectifs de développement durable («**ODD**») issus du Programme de développement durable à l'Horizon 2030. Les ODD ont été adoptés par les 192 États membres des Nations Unies. L'ODD n° 12, qui vise à «*établir des modes de consommation et de production durables*», encourage ainsi la promotion des «*pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales*». L'ODD n° 9 relatif à la construction d'infrastructures résilientes, la promotion de l'industrialisation durable qui profite à tous et l'encouragement de l'innovation, incorpore quant à lui la nécessité d'«*accroître [...], l'accès des entreprises, notamment des petites entreprises industrielles, aux services financiers [...], et leur intégration aux chaînes de valeur et aux marchés*».

⁹ «*L'objectif de bien dépenser l'argent des contribuables prend une nouvelle dimension. Avec chaque achat public, l'opinion publique souhaite savoir, à juste titre, non seulement si la solution achetée répond aux exigences formelles, mais également si elle apporte la meilleure valeur ajoutée en termes de qualité, de rentabilité, d'incidence environnementale et sociale et si elle offre des possibilités au marché des fournisseurs*», Communication de la Commission, Orientation sur la passation des marchés de solutions innovantes, (2018) 3051, p.3.

L'actuelle pandémie de COVID-19 et son impact important sur la santé de l'économie ont mis en évidence le rôle clé des marchés publics, que ce soit pour faire face à la pandémie ou pour participer à la relance de l'économie. Au Québec, cette crise a également dévoilé la nécessité, à tout le moins pour les secteurs considérés « prioritaires », d'un certain niveau d'autosuffisance. Pour répondre à ces défis, le gouvernement a simplifié les processus d'approvisionnement afin de permettre l'acquisition rapide de biens et services essentiels, en se fondant sur l'urgence et la protection de la santé et de la sécurité. Il a également fait appel à l'innovation du secteur privé, y compris les PME, pour transformer ses opérations et permettre la production rapide et locale d'équipement de protection individuelle devant l'imminence d'une pénurie.

Cette situation force également le gouvernement à réfléchir aux meilleurs moyens de relancer l'économie, en se questionnant d'abord sur les objectifs à atteindre dans le cadre de la relance économique. Nombre sont ceux qui envisagent un Québec plus innovant, plus vert et mobile, plus équitable, social et protecteur des plus démunis.¹⁰

Dans ce contexte, l'un des secteurs de l'économie considérés comme un moteur de la relance économique post COVID-19 par le gouvernement québécois et fédéral est celui des infrastructures sociales et communautaires (p. ex. écoles, infrastructures hospitalières), ainsi que des infrastructures énergétiques ou de transport (p. ex. projets structurants de transport collectif), comme en témoigne le Projet de loi n° 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, récemment déposé par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor¹¹. Dans le domaine du transport s'ajoutent également le développement d'outils informatiques et technologiques et l'électrification des transports¹². En réponse à la situation, Propulsion Québec a d'ailleurs publié récemment un mémorandum pour encourager la relance de l'électrification de l'économie québécoise¹³.

B. LES TRANSPORTS ÉLECTRIQUES INTELLIGENTS (LES «TEI»)

Comme le démontrent les plans de relance actuellement en développement, le secteur des transports a un caractère stratégique. Ce secteur joue un rôle crucial dans l'économie canadienne, notamment celle du Québec. Ses retombées indirectes en ce qui concerne la création de richesse et d'emploi sont significatives, tout comme son impact sur la croissance de nombreuses autres industries telles que l'énergie (renouvelable) ou la technologie (numérique).

À l'échelle pancanadienne, ce secteur a connu une très forte croissance au cours des dernières années. À titre d'exemple, en 2017, le PIB brut du secteur du transport et de l'entreposage a augmenté 1,5 fois plus que toutes les autres industries au Canada¹⁴.

¹⁰ Voir par exemple, Contributions en vue de compléter les mesures de soutien et de relance dans le contexte de la crise de la COVID-19, lettre ouverte au premier ministre, 3 avril 2020, recommandation C. Disponible à l'adresse : http://copticom.ca/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Lettre-PM-et-Mesures-de-soutien-et-de-relance_FINAL.pdf

¹¹ Projet de loi n° 61 – *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-61-42-1.html>

¹² Voir par exemple, le Plan de relance économique du Québec – Proposition d'actions prioritaires en transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal adopté le 1er mai 2020 par le conseil d'administration de l'Autorité régionale de transport métropolitain et développé à la demande du gouvernement.

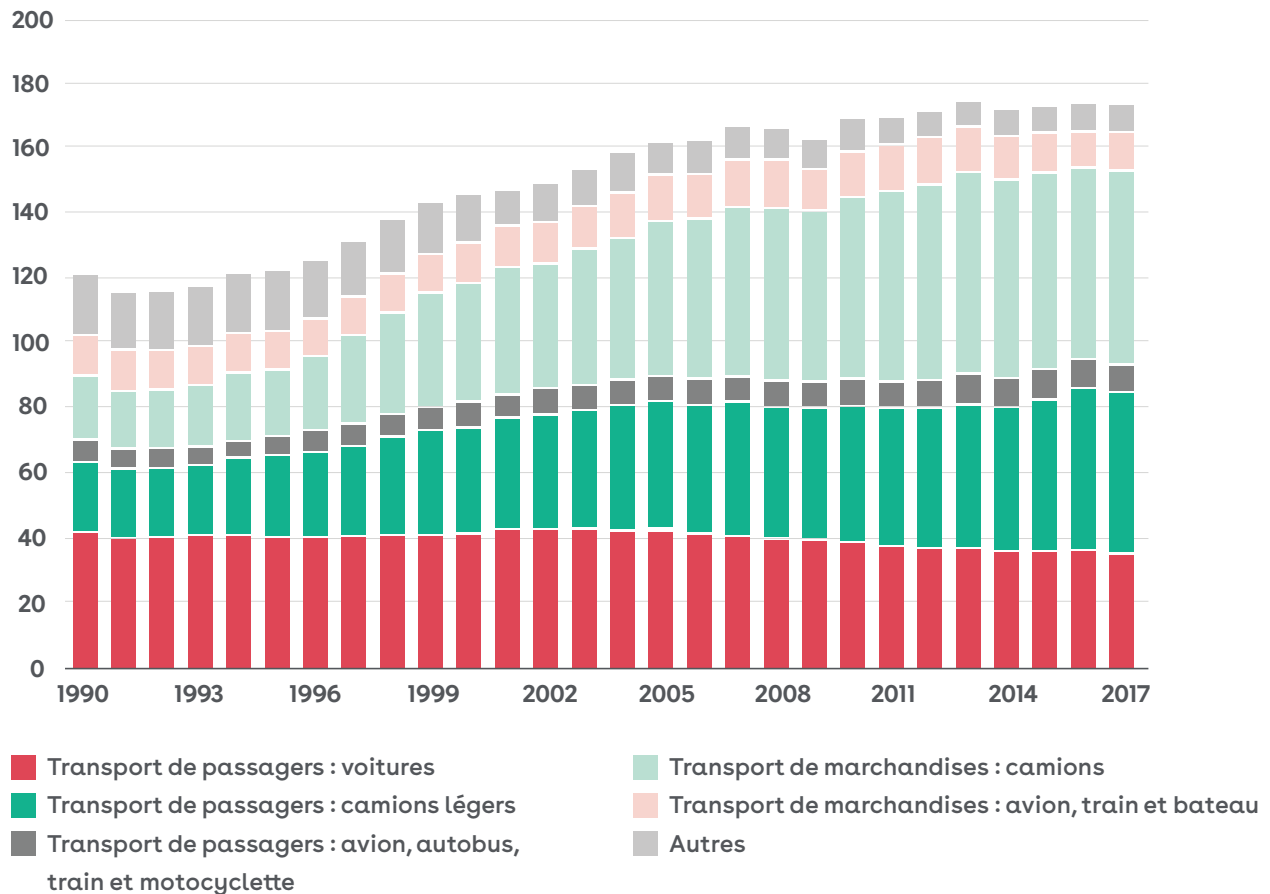
¹³ Source : <https://propulsionquebec.com/2020/05/29/objectif-relance-electrifier-leconomie-quebecoise/>

¹⁴ En 2015. Feuille de route de l'Examen de la réglementation du secteur des transports.

Le transport demeure néanmoins aujourd’hui l’un des secteurs les plus polluants. Selon une étude d’Environnement et Changement climatique Canada¹⁵ menée en 2017, le secteur des transports s’imposait comme le second plus important émetteur de GES, derrière celui de l’exploitation pétrolière et gazière. Ses émissions de GES ont augmenté de plus de 40 % depuis 1990 et représentent aujourd’hui près du quart des émissions totales de GES du Canada, dont la moitié proviennent des voitures et camions légers (cf. **Figure 1**, ci-dessous).

Figure 1 – Émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, Canada, 1990 à 2017¹⁶

Mégatonnes d’équivalent en dioxyde de carbone



Remarque: La catégorie «Autres» inclut les autres usages récréatifs, commerciaux et résidentiels.
 Source: Environnement et Changement climatique Canada (2019) Rapport d’inventaire national 1990-2017: Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada.

L’un des principaux enjeux auxquels fait face le secteur des transports au Canada est donc la réduction de son empreinte écologique. Cette exigence s’inscrit dans une demande croissante de mobilité, de plus en plus diversifiée et interconnectée. L’ensemble de ces défis appellent à des solutions ingénieuses, flexibles et innovantes.

¹⁵ Environnement et Changement climatique Canada (2019), Indicateurs canadiens de durabilité de l’environnement : Émissions de gaz à effet de serre. Disponible à l’adresse : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html>.

¹⁶ Source: Environnement et Changement climatique Canada (2019) Rapport d’inventaire national 1990-2017: Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada.

C. LE SECTEUR PUBLIC

Dans le domaine du transport, le secteur public occupe une place prépondérante: il fournit des services de transport en commun et gère des parcs automobiles, qui peuvent parfois lui appartenir. Pour la population, notamment celle des grands centres urbains, l'offre de mobilité est essentielle. Ainsi, le transport en commun, sa proximité des lieux de résidence et de travail, sa desserte, sa fréquence, rapidité et l'expérience client qu'il offre sont des facteurs importants qui influent sur la qualité de vie.

Dans ce secteur plus qu'ailleurs, l'utilisation des marchés publics pour atteindre des objectifs de réduction de la consommation énergétique et des émissions de GES en promouvant les solutions technologiques innovantes est donc clé.

Au Québec, la récente étude de Propulsion Québec, la grappe de transports électriques et intelligents, et de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la «**Chambre**»), *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* (l'«**Étude de 2019 sur le positionnement du Québec**»), menée en mai 2019, révèle trois tendances de fond qui provoquent un changement culturel dans l'industrie :

- ❖ **L'électrification des transports, y compris la réduction de leur empreinte écologique ;**
- ❖ **Le développement de transports intelligents ;**
- ❖ **Le développement de solutions émergentes en mobilité et intermodalité¹⁷.**

La mise en œuvre des objectifs derrière ces tendances est cependant complexe. Son succès dépend de trois principaux facteurs :

- ❖ **La disponibilité d'investissements pour les financer ;**
- ❖ **Une volonté politique forte qui se reflète dans des politiques publiques ;**
- ❖ **Un encadrement juridique (notamment des marchés publics) flexible et modulable pour permettre leur mise en œuvre.**

En effet, l'étude susmentionnée conclut que le Québec dispose de nombreux atouts pour être un chef de file dans ce secteur¹⁸, mais que des obstacles freinent, voire empêchent, sa pleine exploitation.

L'encadrement juridique de l'approvisionnement public manque de souplesse et limite l'intégration dans le marché des solutions innovantes, particulièrement dans le domaine des TEI.

¹⁷ Étude de 2019 sur le positionnement du Québec, p. 6.

¹⁸ Étude de 2019 sur le positionnement du Québec, p. 129.

D. OBJET DE L'ÉTUDE

Cette étude (l'«**Étude**») de Propulsion Québec et de la Chambre s'inscrit dans la lignée et permettra de poursuivre les travaux de Propulsion Québec et de la CCMM présentés dans l'Étude de 2019 sur le Positionnement du Québec. Elle approfondit son diagnostic du cadre réglementaire au Québec et les recommandations sur ce cadre qui y étaient proposées.

Cette Étude vise, pour tous les secteurs d'activité en général et pour celui des TEI en particulier, à :

- ❖ Cerner les principaux enjeux et défis des marchés publics au Québec (et, lorsque pertinent, au Canada) entourant les thématiques suivantes (les «thématiques») :
 - La promotion de l'innovation ;
 - Le développement des entreprises québécoises de toute taille, incluant la commercialisation de leurs biens et services ;
 - La génération de retombées économiques locales.
- ❖ Recenser les meilleures pratiques observées dans le monde quant aux thématiques ;
- ❖ Étudier l'applicabilité de ces meilleures pratiques au Québec (et, lorsque pertinent, au Canada) ; et
- ❖ Proposer des recommandations pour s'assurer que le Québec puisse répondre à ces enjeux et défis à la lumière de ces meilleures pratiques et de l'encadrement des marchés publics actuel.

Plus précisément, elle vise à analyser et trouver des pistes de solutions afin que les marchés publics permettent de créer de la valeur pour les Québécois par le biais de projets porteurs et d'un approvisionnement public utilisé de manière stratégique pour les thématiques.

Les thématiques soulevées dans la liste ci-dessus sont détaillées dans chacune des sections de l'Étude décrites ci-dessous.

E. STRUCTURE DE L'ÉTUDE

L'Étude se divise donc en trois axes stratégiques, mentionnés dans le tableau 1 et illustrés par le schéma A :

- ❖ 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 chaque axe, le fil directeur de l'Étude est le suivant :

- ❖ Tableau résumant les enjeux généraux et propres au domaine des transports électriques intelligents relevés lors de nos recherches documentaires et des entrevues effectuées (comme décrit ci-dessous);
- ❖ Meilleures pratiques internationales ou nationales décrites comme des solutions potentielles pour chacun de ces enjeux, pour certaines, comme l'illustre une étude de cas tirée du domaine des transports électriques intelligents ou de domaines connexes;
- ❖ Applicabilité de ces meilleures pratiques au Québec (et, lorsque pertinent, au Canada), analysée en regard du contexte actuel.

Une liste des meilleures pratiques et des études de cas se retrouve sous le tableau des enjeux de chaque section (ou à la Partie II, sous-section). Au-delà de cette structure, chaque section met l'accent sur les thématiques décrites plus haut, soit :

- ❖ La promotion de l'innovation;
- ❖ Le développement des entreprises québécoises de toute taille, y compris la commercialisation de leurs biens et services;
- ❖ La génération de retombées économiques locales.

Les grandes lignes des sections de cette Étude sont décrites ci-dessous.

Partie préliminaire

Cette partie préliminaire présente un résumé des principes et caractéristiques de l'encadrement juridique des marchés publics au Québec, et dans une moindre mesure, au Canada. Elle est complétée par une revue plus détaillée de cet encadrement juridique à l'annexe B de cette Étude.

Axe stratégique 1 - Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles

Cette partie vise à déterminer et à analyser, notamment en relation avec les enjeux et meilleures pratiques relevés, comment la volonté politique et les politiques publiques permettent le développement d'objectifs secondaires clairs et cohérents, y compris ceux liés à la promotion de l'innovation, au développement des entreprises québécoises de toute

taille, à la commercialisation de leurs biens et services, ainsi qu'à la génération de retombées économiques locales. Ces objectifs secondaires doivent être précisés en amont des processus d'approvisionnement public qui les mettront en œuvre. En plus d'être clairs et cohérents, ils doivent être accompagnés de budgets adaptés à leur atteinte et découler d'une coordination entre les niveaux décisionnels.

Axe stratégique 2 - Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires

Cette partie porte sur les enjeux et défis liés à la mise en œuvre des objectifs politiques secondaires par l'intermédiaire des marchés publics, c'est-à-dire l'utilisation stratégique des marchés publics. Elle se divise en cinq sections.

La section 1 fournit une introduction à l'encadrement juridique des marchés publics au Québec, tandis que les sections 2 à 5 se concentrent sur les quatre phases du processus d'approvisionnement :

1. Phase de planification et de préparation (évaluation des besoins, première acquisition d'une innovation, exigences techniques) ;
2. Choix des procédures d'approvisionnement ;
3. Modes d'adjudication (prix le plus bas, qualité, prix/qualité) ;
4. Contrats.

La mise en œuvre ou la prise en compte des thématiques (et les meilleures pratiques associées) sont analysées pour toutes les étapes du processus d'approvisionnement. Ces sections définissent également des pistes de réflexion ou de résolution pour les enjeux considérés comme les plus critiques.

Axe stratégique 3 - Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée

Les marchés publics sont gérés par des organismes publics. L'évaluation de la performance des approvisionnements est donc cruciale pour l'amélioration de l'encadrement juridique et la vérification de l'atteinte des objectifs secondaires. Cette partie analyse la culture organisationnelle en tant que moteur ou obstacle à la prise en compte des thématiques (notamment en ce qui concerne le risque et l'aversion au risque) et l'importance de disposer de données pour évaluer la performance des marchés publics au moyen d'indicateurs de performance. Finalement, elle examine la nécessité d'une collaboration entre les secteurs public et privé pour consolider les expertises et mettre à profit les forces de chacun.

Pistes de recommandations pour le Québec

Pour terminer, Propulsion Québec et la Chambre proposeront des pistes d'action pour répondre aux principaux enjeux et défis soulevés et mettre en œuvre les meilleures pratiques définies, adaptées aux spécificités du Québec.

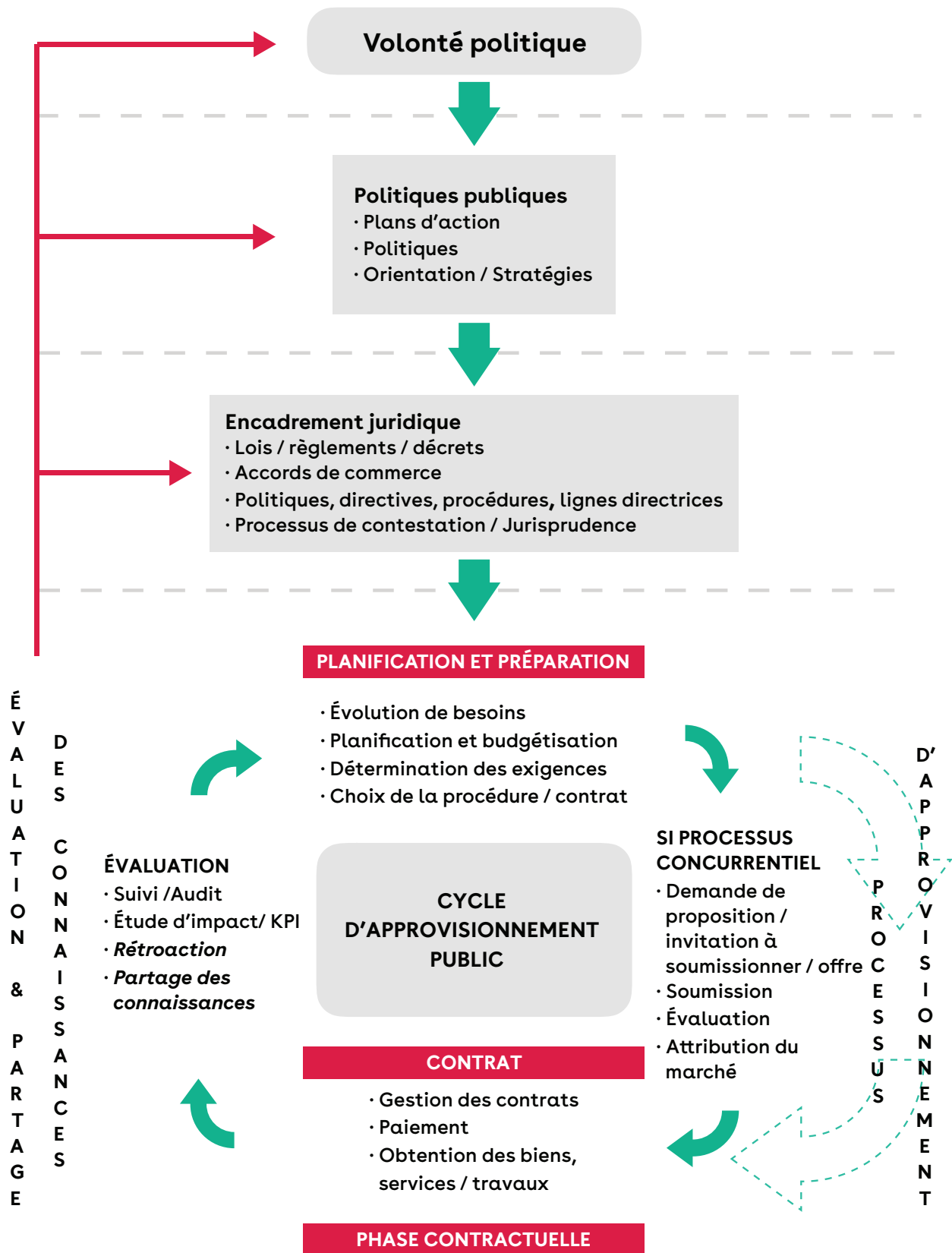
Cette Étude concerne les marchés publics au Québec (et, lorsque pertinent, au Canada). Sa structure reflète l'interconnexion des enjeux ainsi que des acteurs, des activités ou des domaines qui influencent ces marchés publics. Plus précisément, elle a été élaborée en fonction des trois grandes catégories d'acteurs, du macro au micro, comme le décrit 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
		<ul style="list-style-type: none"> ❖ 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
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 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	<p>Axe stratégique 1</p> <p>PARTIE I : Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles</p>		
	<p>Axe stratégique 2</p> <p>PARTIE II : Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires</p>		
		<p>Axe stratégique 3</p> <p>PARTIE III : Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée</p>	

Le schéma A présenté ci-dessous illustre le cycle de passation des marchés publics, véritable fil directeur de notre Étude.

Schéma A – Illustration du cycle de passation des marchés publics



F. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette Étude et les constats qui y sont détaillés se fondent sur deux principales sources de données :

- ❖ **Une quinzaine d'entrevues réalisées avec des acteurs de l'écosystème québécois :**
 - o Du secteur public (municipal et provincial) ;
 - o Du secteur privé (jeunes entreprises innovantes, multinationales et PME bien établies); et
 - o 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. Seule une association à but non lucratif œuvre dans le secteur de la technologie médicale. Ces entrevues ont permis de cerner les enjeux les plus critiques au Québec en matière d'approvisionnement public, pour lesquels cette étude propose des recommandations et meilleures pratiques.

Six entreprises innovantes du secteur des transports électriques et intelligents ont été rencontrées en groupe, dans le cadre d'un atelier de travail d'une durée de deux heures. Les autres entreprises ont été rencontrées dans le cadre d'entrevues individuelles, d'une durée moyenne d'une heure.

Les entrevues étaient semi-dirigées. Nos consultants ont mené les entrevues à partir d'un questionnaire élaboré selon la structure de cette Étude et envoyé au préalable aux personnes interrogées, tout en favorisant la sélection des thèmes les plus pertinents par les participants et la discussion libre. Les entreprises contactées ont également été invitées à fournir des renseignements supplémentaires (études de cas ou situations auxquelles elles ont été confrontées dans le questionnaire écrit). Leurs réponses ont été consolidées et anonymisées. La liste complète des entités répondantes se trouve à l'annexe A de l'Étude.

Les résultats des entrevues (et les réponses fournies dans le questionnaire) se retrouvent principalement sous la forme de tableaux d'«enjeux généraux» et d'«enjeux TEI» placés au début de chacune des sections ou, le cas échéant, des sous-sections. Le corps de l'Étude renvoie également parfois à ces entrevues pour illustrer des points particuliers ou particulièrement saillants. Les études de cas ou situations additionnelles fournies par les entreprises participantes ont nourri cette Étude et, pour les études de cas, ont été insérées sous cette forme dans l'Étude.

- ❖ **Des recherches documentaires approfondies sur les meilleures pratiques canadiennes et internationales. Plusieurs exemples et études de cas sont issus de documents d'analyse, de meilleures pratiques ou d'études de cas de l'Organisation de coopération et de développement économique (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 B de l'Étude.**

Compte tenu de l'ampleur du sujet, cette Étude ne se prétend pas exhaustive. À des fins de simplification, l'étude emploie fréquemment le terme « véhicules ». Il faut toutefois dénoter que l'étude, lorsqu'elle réfère au secteur des transports électriques et intelligents, englobe également l'infrastructure et les logiciels nécessaires pour supporter lesdits véhicules. Elle vise aussi 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.

PARTIE PRÉLIMINAIRE : L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS AU QUÉBEC ET AU CANADA : APERÇU DES PRINCIPES ET DES CARACTÉRISTIQUES

Cette section vise à donner un aperçu des principes et des caractéristiques de l'encadrement juridique des marchés au Québec, tout en analysant brièvement le Canada, avant de passer au premier volet de notre Étude. L'annexe B décrit plus en détail les principes et caractéristiques de cet encadrement.

A. CONTEXTE GÉNÉRAL

En raison de l'organisation politique du Canada, l'encadrement juridique des marchés publics est distinct selon le palier de gouvernement. Différents ensembles de règles s'appliquent donc aux niveaux fédéral, provincial et territorial et municipal. À l'intérieur même d'un palier de gouvernement donné, les règles varient selon l'identité de l'autorité contractante, la nature du contrat ou son montant. À cela s'ajoute la coexistence de deux systèmes juridiques : la *common law* (pour le palier fédéral et les provinces et territoires à l'exception du Québec), et le droit civil (au Québec).

Les contrats publics sont régis par le droit général des contrats (dont, au Québec, le Code civil du Québec), comme les contrats privés. À ces règles générales s'ajoute un ensemble de règles spécifiques qui réglementent l'ensemble du cycle de passation des marchés publics. Ce cadre comprend le suivi des contrats, l'intégrité des marchés publics et la capacité et l'autorité des organismes publics à conclure des contrats. Au nombre de ces règles se trouvent les accords de commerce, également appelés accords de libre-échange, accords de libéralisation ou accords intergouvernementaux, des lois générales et particulières et des politiques d'approvisionnement.

Au Québec, pour les organismes publics provinciaux, l'une des principales lois est la *Loi sur les contrats des organismes publics* («**LCOP**») et ses règlements d'application sous la responsabilité du Conseil du trésor.

À l'échelon municipal, les principales lois sont la *Loi sur les cités et villes* (la «**LCVM**») ou le *Code municipal du Québec* (le «**CM**») et, pour les sociétés de transport en commun, la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (la «**LSTC**») et leurs règlements d'application, sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Il n'existe pas de cadre juridique qui ne viserait que le secteur des TEI : le cadre général s'applique, sauf exception.

Afin de comprendre certains des enjeux qui se présentent au Québec, il est important de souligner que l'encadrement juridique des marchés publics est fortement influencé par les retombées de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la «**Commission Charbonneau**») et les conclusions de son rapport final publié en 2015. Rappelons que la Commission Charbonneau avait été créée en 2011 afin d'enquêter sur les scandales de corruption et de collusion révélés dans le domaine de la construction.

Ce contexte se traduit par une attention particulièrement portée à l'intégrité des processus d'approvisionnement public et à la lutte contre la corruption. Cela explique également le manque de flexibilité des règles et des processus qui tendent à supprimer toute «subjectivité»,

mais aussi (en partie) la prépondérance donnée à la règle du plus bas soumissionnaire conforme. Cette situation est aggravée par le degré de complexité du cadre juridique en raison de la multiplication des règles (y compris dans le cadre des accords de commerce) et des pratiques d'approvisionnement, et de leur fragmentation entre les paliers provincial et municipal.

B. PRINCIPES GOUVERNANT L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS

1. Accords de commerce

Lorsque, dans cette Étude, nous mentionnons les accords de commerce, nous faisons référence, sauf indication contraire, à l'*Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne* (l'«**AECG**»), puisque ses règles sont les plus contraignantes. Ainsi, lorsque ces règles sont respectées, celles des autres accords de commerce le sont également.

Les principes prévus dans les accords de commerce incluent les principes qui s'appliquent aux appels d'offres en général au Canada (incluant le Québec), soit l'ouverture, la concurrence, la transparence et l'impartialité ainsi que le traitement équitable des soumissionnaires. Outre ces principes traditionnels pour les processus concurrentiels, il existe deux autres principes :

- ❖ **La non-discrimination** qui interdit toute discrimination qui se fonde *sur l'origine des biens ou des fournisseurs* (y compris les personnes qui les détiennent ou les contrôlent). Ainsi, si l'AECG s'applique à un appel d'offres public, un ministère du Québec ne pourrait pas limiter la participation aux entreprises québécoises ou interdire les produits fabriqués dans un pays de l'Union européenne ;
- ❖ **L'interdiction des compensations** ; c'est-à-dire « toute condition ou activité favorisant le développement local, comme l'utilisation de contenu national ou local »¹⁹. Ainsi, sauf exception, les marchés publics couverts ne peuvent exiger de contenu canadien. Les marchés publics qui seraient assujettis à l'Accord de libre-échange canadien (l'«ALEC») qui lie les provinces et territoires canadiens, mais non à l'AECG, pourraient, quant à eux, imposer du contenu canadien, mais non un contenu d'une province ou d'un territoire canadien en particulier.

Les règles relatives au «contenu local» et aux possibles exceptions seront analysées plus en détail dans cette Étude.

2. Aperçu des principes gouvernant les approvisionnements publics au Québec (à l'exclusion des accords de commerce)

L'article 2 de la LCOP énonce les principes qui doivent régir tous les marchés publics au Québec. Aux principes traditionnels de transparence des processus, de traitement intègre et équitable des concurrents et de l'assurance de processus concurrentiels, la LCOP ajoute :

- ❖ **la confiance du public dans les marchés publics en attestant de l'intégrité des concurrents** ;

Ce principe témoigne de l'accent sur l'intégrité qui sous-tend l'encadrement juridique des marchés publics au Québec, tel que nous l'avons mentionné plus haut ;

¹⁹ Article 1.25.1, Guide des approvisionnement SPAC.

- ❖ *la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable adéquate et rigoureuse des besoins qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ;*

Ce principe énonce expressément l'objectif secondaire de développement durable comme devant être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des besoins, ce qui, comme nous le verrons à l'article 4, ne semble pas être appliqué de manière systématique par les organismes publics ;

- ❖ *la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ;*
- ❖ *la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.*

La LCVM, le CM et la LSTC au niveau municipal ne contiennent pas d'article spécifique qui énonce les principes directeurs de marchés publics.

De tels principes se retrouvent néanmoins dans certaines politiques des municipalités. Par exemple, l'article 1 de la *Politique d'approvisionnement responsable et équitable de la Ville de Montréal* énonce les orientations de la Ville, qui incluent l'intégration, le cas échéant, des «*principes du développement durable dans les processus d'acquisition en tenant compte des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, lors de la prise de décisions*» ; une orientation plus large que celle de la LCOP.

Il convient de noter qu'aucun de ces textes ne mentionne l'innovation et sa promotion comme principe directeur.

C. PRINCIPALES RÈGLES RÉGISSANT LES APPROVISIONNEMENTS PUBLICS AU QUÉBEC

L'encadrement juridique des approvisionnements publics s'articule autour :

- ❖ *des types de contrats qui leur sont assujettis ;*

Généralement que ce soit à l'échelon provincial ou municipal, le cadre juridique applicable aux marchés publics ne vise que les contrats d'approvisionnement de biens, de services (techniques et professionnels) et de travaux de construction. Certaines normes comme la LCOP étendent leur application aux partenariats public-privé.

- ❖ *des modes de sollicitation pour choisir un ou des fournisseurs ;*

Il s'agit du processus par lequel le contrat est octroyé : appel d'offres public ou sur invitation, qualification de fournisseurs et contrats-cadres, contrats dits de «*gré à gré*» (c'est-à-dire en négociant avec un seul fournisseur), dialogue compétitif, etc. Ces modes de sollicitation sont le plus souvent fondés sur le montant des contrats, mais parfois aussi, de leur nature.

❖ **des modes d'adjudication;**

Ce sont la règle particulière selon laquelle un ou des fournisseurs sont sélectionnés dans le cadre d'un processus en particulier : règle du plus bas soumissionnaire conforme, qualité et prix, qualité seule, etc.

❖ **des règles de publication** aux fins de transparence des marchés publics. Au Québec, les informations concernant les approvisionnements publics se retrouvent sur le système électronique d'appel d'offres, le «SEAO».

La règle fondamentale du cadre juridique est qu'au-delà de certains montants (ou seuils), qui diffèrent selon le type de contrat et coïncident généralement avec les seuils d'application des accords de libéralisation, les contrats doivent être octroyés, sauf dans des cas exceptionnels, au moyen d'un processus concurrentiel ouvert (au Québec, ce processus est un appel d'offres public). En dessous de ces seuils, les organismes publics disposent d'une plus grande flexibilité et peuvent généralement choisir entre plusieurs modes de sollicitation. Au Québec, ce choix se fait typiquement entre un contrat de gré à gré, un appel d'offres sur invitation auprès d'au moins deux soumissionnaires ou un appel d'offres public.

Sauf mention contraire, l'Étude se concentre principalement sur les contrats qui :

- ❖ **doivent être octroyés selon un processus compétitif²⁰;**
- ❖ **ne sont pas assujettis à une exception (par exemple : l'intérêt public ou l'urgence) qui permettrait une négociation avec un fournisseur unique;**
- ❖ **ne font pas l'objet d'un décret ou d'une autre procédure les soustrayant à cette obligation.**

²⁰ Comme nous le verrons dans la section 2, un organisme peut subdiviser un approvisionnement public, même si cela a pour effet d'annuler l'obligation d'octroyer le contrat public par appel d'offres public, mais uniquement dans la mesure où cette subdivision ne vise pas à empêcher l'application de cette obligation. Ainsi, d'autres objectifs tels que la promotion de la participation des PME, par exemple, devront pouvoir être démontrés. Dans la mesure où un organisme public est capable de démontrer qu'une telle subdivision permet, dans un contexte donné, de promouvoir l'innovation, la subdivision peut être justifiée.



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

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

Comme nous l'avons vu dans la mise en contexte, une volonté politique claire s'avère indispensable à l'élaboration d'objectifs stratégiques pour les processus d'approvisionnement public. Ces objectifs stratégiques comprennent la promotion de l'innovation, le développement des entreprises québécoises de toute taille (y compris la commercialisation de leurs biens et services) et la génération de retombées économiques locales.

Points clés de la partie I

<p>NIVEAU D'ANALYSE</p>	<p>Cette section se concentre sur la volonté politique et les politiques publiques, à l'échelle gouvernementale (fédéral, provincial et municipal).</p>
<p>IMPACT SUR L'APPROVISIONNEMENT PUBLIC</p>	<p>Les politiques publiques peuvent, en amont du cycle de passation des marchés publics, élaborer des objectifs secondaires clairs et cohérents. Ces objectifs secondaires pourront alors être mis en œuvre dans le cadre des approvisionnements publics. Les politiques publiques constituent donc la première étape de l'utilisation des marchés publics comme outils stratégiques.</p> <p>Un exemple permet d'illustrer ce cheminement :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Politique publique : réduire les émissions de GES de x % ; 2. Plan d'action : rendre tous les édifices gouvernementaux efficaces selon des paramètres Y ; 3. Approvisionnement public : rechercher des solutions et des fournisseurs capables de rendre ces édifices efficaces, élaborer de la documentation d'appel d'offres, choisir des procédures en conséquence, etc. <p>Rappel : Les grandes thématiques sur lesquelles cette Étude se concentre sont la promotion de l'innovation ; le développement des entreprises québécoises de toute taille, y compris la commercialisation de leurs biens et services ; et la génération de retombées économiques locales. La partie I de cette Étude étudie plus en détail la première thématique.</p>
<p>STRUCTURE</p>	<p>Dans une première sous-partie (A), nous présenterons les enjeux relevés dans le cadre des entrevues et de nos recherches.</p> <p>Dans une seconde sous-partie (B), nous présenterons les meilleures pratiques adoptées dans le monde ainsi que leur applicabilité au Québec.</p>

A. DÉFIS ET ENJEUX

Les entrevues réalisées dans le cadre de l'Étude ont permis de mettre en évidence un décalage entre les objectifs poursuivis par les politiques publiques, leur mise en œuvre concrète et leur impact réel, ou à tout le moins la perception par les acteurs locaux de cet impact. Ces enjeux sont résumés dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 – Résumé des enjeux relevés dans le cadre des entrevues et de nos recherches relatives à la volonté politique et aux politiques publiques

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
FRAGMENTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de coordination : <ul style="list-style-type: none"> • entre les paliers de gouvernement (fédéral et provincial); • au Québec, entre les ministères d'un même palier de gouvernement (pour les questions liées au transport, entre les ministères suivants: Énergie et Ressources naturelles, Transports, Aménagements du territoire et urbanisme); • au Québec, entre les paliers de gouvernement provincial et municipal, voire les autres organismes publics. ❖ Décalage entre les orientations stratégiques globales et les enjeux locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Enjeux particulièrement importants pour les TEI en raison du caractère transversal de ce secteur et de ses interdépendances, telles que : <ul style="list-style-type: none"> • la génération d'électricité; • l'électrification du réseau; • la planification des transports collectifs en milieu urbain; • le déploiement des infrastructures de soutien; • etc.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Grande diversité des plans d'action, avec différents calendriers de mise en œuvre et aucun suivi des résultats ❖ Décalage entre la durée de mise en œuvre : <ul style="list-style-type: none"> • des politiques publiques, en particulier dans le domaine budgétaire (période de 4 à 6 ans); • des projets d'envergure (jusqu'à plusieurs décennies). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calendriers de mise en œuvre peu adaptés aux projets dans le secteur des TEI : <ul style="list-style-type: none"> • phase de R et D à court terme; • phase de mise sur le marché à moyen terme; • amortissement des projets à long terme.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DES POLITIQUES 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de clarté ou de caractère concret de la volonté politique et grandes orientations/Inapplicabilité de certaines politiques, découlant d'un manque de considération et d'évaluation des impacts (tentation de l'effet d'annonce sans réel impact tangible). ❖ Coordination défailante dans la mise en œuvre des objectifs fixés entre les organismes décideurs et exécutants. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Décalage entre les ambitions de certaines politiques favorables aux TEI et les réalités du marché. Exemple de l'objectif de 100 000 véhicules électriques (faisant partie du plan d'action de la politique énergétique 2030 du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles) sans tenir compte de la possibilité d'un tel déploiement au vu de l'infrastructure existante / à développer, des capacités de production, de la gestion du changement, etc.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Inflation, voire surenchère, des politiques publiques au détriment de la clarté d'un plan d'ensemble. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tentation de maintenir le statu quo en attendant un éventuel arbitrage entre des politiques parfois contradictoires (p. ex. voiture hydrogène ou voiture électrique).
ABSENCE DE SUIVI DES POLITIQUES 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Portée limitée de l'évaluation de l'impact des politiques publiques. ❖ Identification difficile des politiques publiques les plus efficaces par rapport aux moins efficaces, en ce qui concerne les impacts positifs et quantifiables. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence de suivi de l'impact des politiques publiques sur la promotion des TEI. ❖ Manque d'ajustement des politiques en faveur des TEI au vu des objectifs attendus ou formulés.

Comme le montre le tableau 2, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence quatre enjeux majeurs :

Fragmentation des politiques publiques

Cette fragmentation des politiques publiques, découlant d'un manque de coordination gouvernementale, s'articule autour de deux axes :

- ❖ Un manque de coordination entre les secteurs d'un même palier gouvernemental ;
- ❖ Un manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (à l'exception des grands principes, tels que ceux énoncés dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques²¹).

Manque de coordination au sein du gouvernement provincial: TEI

Les acteurs interrogés s'accordent à dire qu'au Québec, les politiques publiques ayant un impact sur l'industrie des TEI souffrent d'un manque de collaboration entre les ministères (qui les ont instaurées) et les organismes publics (qui les appliquent). Souvent, ces politiques ont pour objectif de positionner le Québec comme chef de file, mais prévoient des objectifs et des moyens différents pour y parvenir. Ce manque de coordination a un impact sur le marché, entraînant une certaine confusion quant aux différentes actions prises ou à mettre en place.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, le Projet de loi n° 44, *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* (le « **Projet de loi 44** »), constitue une parfaite illustration de cette situation.

Son dépôt vise notamment (i) à trouver une solution aux enjeux d'utilisation des fonds dédiés aux projets « verts » du « Fonds vert » pour des projets qui n'auraient qu'un faible impact quant à la réduction des émissions de GES ; (ii) à répondre aux critiques à l'encontre de la gestion du Fonds vert par le Conseil de gestion du Fonds vert, et (iii) à clarifier le rôle des ministères et leur autorité de tutelle quant à la prise de décisions, chacun voulant être l'autorité responsable de l'électrification. Les critiques relatives au Conseil de gestion du Fonds vert sont décrites sous le paragraphe « Applicabilité au Québec » de la meilleure pratique 3 ci-dessous.

Ainsi, le Projet de loi 44 dissout le Conseil de gestion du Fonds vert, rapatrie sa gestion sous l'autorité du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques qui se voit attribuer un rôle plus important quant à la cohérence de l'ensemble des politiques touchant la lutte contre les changements climatiques. Ce rôle accru devrait également permettre de favoriser la coordination avec les autres ministères. L'objectif est de clarifier la vision du Québec en ce qui concerne l'électrification du réseau. Par le Projet de loi 44, le Fonds vert devient le Fonds d'électrification et de changements climatiques et est uniquement affecté au financement des mesures de lutte contre les changements climatiques²².

²¹ Source : https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/mesures-complementaires-reduire-emissions.html#3_3

²² Le Projet de loi 44 abolit également l'organisme Transition énergétique Québec et transfère ses responsabilités au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Ce Projet de loi 44 a suscité une vive polémique, certains craignant un retour aux problèmes de gestion ayant conduit à la création du Conseil de gestion du Fonds vert. Ainsi, la dissolution de ce conseil est perçue comme allant à l'encontre des meilleures pratiques qui privilégient une gestion indépendante à une intégration au sein même d'un ministère pour éviter tout risque d'ingérence politique. Ces critiques auraient préféré une plus grande autonomie du Conseil de gestion du Fonds vert et un rôle ne se limitant pas à des recommandations sans pouvoir contraignant²³. D'ailleurs, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ne se voit pas transférer de tel pouvoir contraignant sur les autres ministères. Pour un projet à long terme, tel que la décarbonisation de l'économie québécoise, la stabilité et la prévisibilité des programmes sont indispensables.

Or, la gestion de cette initiative par un ministère soulève le risque d'une planification tributaire des cycles électoraux et des exigences en matière de communication politique ne se fondant alors pas sur les objectifs sociétaux de décarbonisation visés à long terme.

Manque de coordination entre les paliers de gouvernement (fédéral et provincial)

Outre le manque de coordination entre les secteurs d'un même palier gouvernemental au Canada, il existe également un manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, un exemple concret illustre ce décalage entre les paliers de gouvernement dans la poursuite d'une stratégie de développement durable :

❖ Au fédéral : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada

- o Portée : établit les priorités du gouvernement du Canada en matière de durabilité de l'environnement, fixe les objectifs et les cibles, et définit les mesures à prendre pour les atteindre
- o Horizon : 3 ans (2019-2022)
- o Plan d'action : 13 objectifs
- o Exemple de mesure : élaboration d'une norme pour encourager les carburants à faibles émissions de carbone dans les transports.

❖ Au Québec : Stratégie gouvernementale de développement durable

- o Portée : établit les priorités du gouvernement du Québec afin de contribuer à la transition de la province vers une société plus verte, innovante et responsable
- o Horizon : 5 ans (2015-2020)
- o Plan d'action : huit objectifs
- o Exemple de mesure : soutien à la mobilité durable, électrification des transports et efficacité énergétique.

²³ Voir notamment Caroline Plante, « Fonds vert : le conseil de gestion craint un retour aux "pratiques déficientes" », La Presse, 21 janvier 2010 ; ou Jean-Philippe Guilbault, « Intégrer le Fonds vert au ministère de l'Environnement, "c'est l'échec garanti" », Radio-Canada, 25 juin 2019.

Ces deux stratégies s'inscrivent donc dans une volonté commune de réduire l'empreinte écologique, mais :

- ❖ présentent des horizons temporels différents ;
- ❖ mettent en avant des objectifs différents ou des manières différentes d'atteindre l'objectif global commun de réduction de l'empreinte écologique : carburants à faible émission pour le fédéral comparativement à l'électrification pour le provincial ; et
- ❖ pourraient paradoxalement freiner l'atteinte de ces objectifs (ou du moins conduire, faute de synergie, à une utilisation inefficace des fonds disponibles).

Mise en œuvre difficile des politiques publiques

Cet enjeu s'est avéré particulièrement saillant au cours des entrevues que nous avons réalisées dans le cadre de la présente Étude. Les participants ont confirmé le décalage entre une annonce générale de politique publique et sa mise en application concrète.

Ce décalage est imputé :

- ❖ au manque de précision des mécanismes d'application des politiques publiques ;
- ❖ à l'absence de considération des synergies ou des externalités de ces politiques publiques.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, ce décalage est imputé :

- ❖ au manque de précision des mécanismes d'application des politiques publiques : une cible de réduction des GES sans objectif concret d'acquisition de véhicules zéro émission ;
- ❖ à l'absence de considération des synergies ou des externalités de ces politiques publiques (p. ex. objectif d'électrification de flotte qui ne prévoit pas le déploiement des infrastructures nécessaires à leur maintenance ou à leur exploitation : bornes de recharge électrique insuffisantes pour l'ensemble de la flotte, centres de maintenance non adaptés et personnel formé uniquement pour l'entretien des véhicules traditionnels, etc.)

Absence de suivi de l'efficacité des politiques publiques

Les acteurs interrogés dans le cadre de l'Étude ont souligné l'importance d'un suivi à long terme des résultats des politiques publiques. Au Québec, rares sont les initiatives gouvernementales ayant fait l'objet d'un suivi détaillé et régulier des actions mises en place par rapport aux objectifs définis. Ce suivi permettrait notamment de suivre la contribution des marchés publics à la mise en œuvre de ces objectifs.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, ce manque de suivi est encore plus flagrant. En ce qui concerne les politiques de réduction des GES, il est ainsi difficile de connaître aujourd'hui l'impact réel des mesures prises en vue de favoriser le développement durable.

Cela est également dû au manque d'outils de mesure appropriés.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

«L’investissement dans les marchés publics stratégiques est un moyen essentiel de répondre aux enjeux de la société actuelle.»

Données tirées de l’enquête de 2018 de l’OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation de l’OCDE

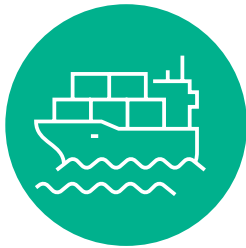
OCDE (2018)

D’autres pays sont confrontés aux enjeux susmentionnés; ils ne sont pas propres au Québec ni au Canada. Partout dans le monde, les marchés publics font l’objet d’une attention particulière de la part des gouvernements et des organisations multilatérales qui désirent faire des marchés publics un outil de déploiement des grandes orientations publiques.

Deux meilleures pratiques dignes de mention :

- ❖ Une volonté politique claire d’utiliser les marchés publics comme outils stratégiques pour atteindre des objectifs secondaires ;
- ❖ Des engagements précis, un budget adéquat et une coordination entre les niveaux décisionnels.

Cinq études de cas illustrent la mise en œuvre de ces meilleures pratiques dans le monde et au Canada :



Étude de cas 1 :
Transport maritime
Norvège



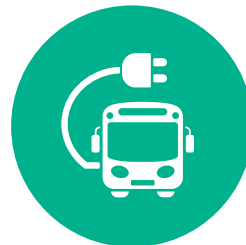
Étude de cas 2 :
Approvisionnement éclairé
(*smart procurement*)



Étude de cas 3 :
Politique d’achats
écologiques



Étude de cas 4 :
Plan stratégique
– Transports 2030



Étude de cas 5 :
ARTM – Accélérer
l’électrification du réseau
de transport collectif

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

Description

Cette meilleure pratique a été détaillée par l'OCDE, dans ses recommandations sur les marchés publics²⁴ promouvant l'utilisation globale et stratégique des marchés publics (les «**Recommandations de l'OCDE**»), publiées en 2015.

Les Recommandations de l'OCDE constituent un document de référence sur lequel de nombreux pays se sont fondés pour moderniser leurs systèmes de passation de marchés publics. Selon les Recommandations de l'OCDE une bonne gouvernance des marchés publics est clé pour atteindre non seulement des objectifs d'efficacité, mais également des objectifs d'action publique.

Ainsi, l'OCDE recommande :

- ❖ *d'évaluer l'intérêt de recourir aux marchés publics pour réaliser les objectifs secondaires conformément aux priorités nationales claires. Cette approche nécessite de trouver un équilibre entre les avantages potentiels de la mise en œuvre de ces objectifs secondaires (par exemple : la réduction des GES) et l'optimisation des ressources des organismes publics, en particulier les ressources budgétaires, pour la mise en œuvre de ces objectifs. Le suivi de la réalisation de ces objectifs secondaires est également nécessaire ;*
- ❖ *d'élaborer une stratégie appropriée pour l'intégration des objectifs secondaires au système de passation de marchés publics ;*
- ❖ *d'employer une méthode d'analyse d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires.*

Sur l'enjeu particulier de l'innovation, la Commission européenne (la «**CE**») a adopté en 2018 une communication intitulée «**Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes**»²⁵. À la section 2.1 de cette Orientation, la CE précise qu'il est nécessaire de définir un mandat politique clair, de donner une stratégie de communication aux différents acteurs et de disposer de moyens financiers à long terme pour utiliser de manière stratégique les marchés publics²⁶. Ce n'est qu'en présence de cette volonté politique que les organismes publics auront le mandat nécessaire pour agir.

Pour ce faire, il faut adopter des mesures cohérentes entre les différents paliers de gouvernement, en veillant à ce que les objectifs précis à atteindre soient alignés entre les politiques de l'énergie et du transport, par exemple, ou entre les gouvernements fédéral et provinciaux (et les administrations municipales).

²⁴ Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics, 2015

²⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF> (page consultée le 14 mars 2020).

²⁶ «*La passation de marchés de solutions innovantes est une opportunité pour les acheteurs publics, les citoyens et les entreprises. Un cadre politique général qui donne une vision, une stratégie et les moyens appropriés est essentiel pour faire de cette opportunité une réalité. (...) Une vision politique claire donnée au niveau politique aux institutions et aux professionnels impliqués dans le domaine de la passation de marchés stratégiques fait la différence, car elle leur donne le mandat nécessaire pour agir. Lorsqu'elle s'accompagne d'une campagne de communication claire et qu'elle est soutenue par un engagement budgétaire à long terme, cette vision politique a plus de chances de réussir.*» Section 2.1.

Mise en œuvre de cette recommandation

Selon les recommandations de l'OCDE, plusieurs pays ont élaboré ou mis à l'essai des politiques et des stratégies de passation de marchés pour atteindre des objectifs secondaires, notamment l'innovation, y compris par l'utilisation de la technologie numérique. Comme nous l'avons mentionné brièvement dans notre introduction, le concept d'objectif secondaire diffère des objectifs dits principaux de l'approvisionnement public :

- ❖ *Les objectifs principaux consistent en la fourniture de biens, de services et de travaux de construction nécessaires à l'exécution de la mission des pouvoirs publics :*
 - o en temps opportun ;
 - o démontrant une saine gestion des fonds publics ;
 - o avec efficience ;
 - o selon des processus d'approvisionnement public intègres et transparents qui favorisent la concurrence et le traitement équitable et non discriminatoire des fournisseurs potentiels.

- ❖ *Les objectifs secondaires, quant à eux, constituent des objectifs stratégiques qu'une société donnée veut atteindre : par exemple, favoriser le développement durable, faciliter la participation des petites et moyennes entreprises aux marchés publics et promouvoir l'innovation.*

Les thématiques visées plus particulièrement par cette Étude font partie des principaux objectifs secondaires des marchés publics mis de l'avant par de nombreux pays. Les autres objectifs secondaires que nous avons cernés sont :

- o *la conduite responsable des entreprises ;*
- o *les entreprises appartenant à des femmes ou à des groupes plus vulnérables (par exemple, les communautés autochtones).*

Aux fins de cette Étude, nous nous concentrons sur les objectifs secondaires que sont

- (i) la promotion de l'innovation ;**
- (ii) le développement des entreprises québécoises de toute taille, y compris la commercialisation de leurs biens et services ; et**
- (iii) la génération de retombées économiques locales.**



ÉTUDE DE CAS 1: TRANSPORT MARITIME, NORVÈGE²⁷

La Norvège a l'ambition d'être l'un des leaders de la mobilité durable. Cet objectif se retrouve dans le plan de développement durable de la Norvège qui vise à transformer 40 % du transport maritime local en solutions à faible ou à zéro émission d'ici 2030. De plus, le gouvernement a interdit toute mission de GES dans les fjords identifiés comme patrimoine de l'humanité par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Le transport maritime «vert» est une priorité pour le gouvernement norvégien et la stratégie maritime pour soutenir cet objectif «zéro émission» repose sur le lancement de plusieurs outils et initiatives visant à promouvoir l'innovation.

Les politiques mises en œuvre :

L'utilisation de carburant plus vert tel que l'électricité et l'aspect financier de l'objectif «zéro émission» (par le biais de pénalités et d'incitatifs fiscaux ou d'aides financières) sont des éléments clés de cette stratégie maritime, qui met l'accent sur l'aspect financier de l'objectif «zéro émission». La stratégie maritime comprend également des initiatives visant à promouvoir la R et D, les projets-pilotes et la commercialisation de solutions innovantes pour des solutions de navigation plus vertes.

Les organismes publics sont d'ailleurs considérés comme des acteurs clés de leadership pour que la Norvège devienne une nation à «zéro émission». Ainsi, depuis 2017, les organismes publics de chaque palier de gouvernement (étatique, municipal, etc.) sont tenus de contribuer à l'objectif de réduction de l'empreinte écologique du pays par leurs approvisionnements, le cas échéant, par exemple par l'utilisation de certaines énergies «vertes».

Dans le même temps, un nouveau paragraphe a été ajouté à la réglementation sur les marchés publics (*Regulation in Public Procurement*), mettant l'accent sur les exigences et les critères environnementaux à toutes les étapes des processus et exigeant une pondération allant jusqu'à 30 % de ces critères lorsqu'ils sont intégrés dans un approvisionnement. Ces amendements ont poussé certains organismes publics à mettre en œuvre des marchés publics stratégiques pour l'innovation dans ce secteur.

Les avancées réalisées en 2017 comprennent un plan d'action pour les approvisionnements publics verts, l'élaboration de principes directeurs et le développement d'une boîte à outils (par exemple, des gabarits pour les appels d'offres) pour le transport maritime de passager.

Éléments clés de réussite et leçons apprises :

- ❖ **Volonté publique forte et objectifs secondaires clairs en matière de politique publique, permettant l'application efficace des recommandations dans le cadre des approvisionnements de marchés publics.**

²⁷ Source : World Electric Vehicle Journal, « Governance in Maritime Passenger Transport : Green Procurement of Ferry Services », 4 novembre 2018, <https://www.mdpi.com/2032-6653/10/4/74/htm>. Ce document inclut une analyse critique de cette stratégie maritime

- ❖ **Reconnaissance de l'interconnexion des mesures globales de mise en œuvre :**
 - o sur l'offre (p. ex. soutien à l'innovation, commercialisation, taxes) auprès des organismes privés en particulier ;
 - o sur la demande (boîte à outils, régulation sur les critères de sélection, éducation) auprès des organismes publics.
- ❖ **Responsabilisation des organismes publics en vue d'atteindre les objectifs stratégiques par le biais de leurs marchés publics.**

Applicabilité au Canada et au Québec

Situation au Canada – Innovation

Le gouvernement du Canada cherche à valoriser l'innovation afin de créer des emplois et de stimuler l'économie. Pour ce faire, il faut adopter des politiques pour soutenir l'innovation à tous les stades du développement des produits et des services. Ces politiques se concentrent sur le financement de la R et D²⁸, l'émergence de «supergrappes» d'innovation qui regroupent des entreprises innovantes du secteur privé, mais également des établissements universitaires et des organismes à but non lucratif²⁹.

Le gouvernement du Canada est par ailleurs sensible aux enjeux liés à l'approvisionnement public de l'innovation, qu'ils soient liés aux pratiques des organismes publics dans le cadre de leurs approvisionnements ou aux obstacles rencontrés par les entreprises innovantes qui désirent pénétrer le marché.

L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), un centre de recherche canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif basé à Montréal, a publié en mai 2019 une étude³⁰ évaluant le Plan canadien pour l'innovation et les compétences «afin de faire croître l'économie, créer des emplois pour la classe moyenne et permettre aux Canadiens d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour réussir» en innovation³¹.

Cette étude souligne que le Canada, à l'inverse d'autres pays, n'a pas réalisé le plein potentiel de l'innovation en se concentrant principalement sur les politiques publiques visant à stimuler la création de l'offre d'innovation (*supply-side policies*) et non sur les politiques visant à garantir que le marché puisse accepter, absorber et diffuser ses innovations sur le marché (*demand-side policies*). Par exemple, le gouvernement fédéral s'est concentré sur les investissements dans la R et D. Selon l'IRPP, cela ne suffit pas: cet investissement doit s'accompagner d'un soutien gouvernemental pour la première acquisition issue de l'innovation. Ces étapes sont essentielles au succès de tout plan d'action visant à faire émerger des filières nationales. La Partie II de la présente étude analyse de manière plus détaillée cet enjeu.

Si la volonté politique constitue un prérequis pour stimuler cette demande (cf. meilleures pratiques 4 et 5 de cette partie I), nous verrons également plus loin dans cette Étude (partie II) que des procédures d'approvisionnement spécifiques (p. ex. partenariat d'innovation, etc.) s'avèrent également nécessaires.

²⁸ Notamment par le biais de Solutions innovatrices Canada (<http://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/fra/accueil>).

²⁹ Notamment par le biais de l'Initiative des supergrappes d'innovation (<http://www.ic.gc.ca/eic/site/093.nsf/fra/accueil>).

³⁰ Source : <https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Costly-Gap-The-Neglect-of-the-Demand-Side-in-Canadian-Innovation-Policy.pdf>

³¹ Plan pour l'innovation et les compétences. Voir notamment https://www.ic.gc.ca/eic/site/062.nsf/fra/h_00083.html.

Situation au Canada – Développement durable

Le développement durable constitue également un objectif secondaire clé face à l'urgence climatique. Le gouvernement a notamment élaboré la Stratégie fédérale de développement durable, qui s'accompagne de stratégies ministérielles de développement durable³² et, comme décrit ci-dessous, d'une Politique d'achats écologiques pour ses approvisionnements publics. La nécessité de moderniser les pratiques d'approvisionnement et de prendre davantage en compte les objectifs de politique économique du gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'atteinte de cibles pour les véhicules zéro émission, est mise en avant dans les lettres de mandat adressées par le premier ministre à ses ministres suite aux dernières élections fédérales³³.

Ces objectifs de politiques publiques en matière d'innovation et d'approvisionnement écologique sont complétés par des initiatives axées sur leur mise en œuvre. Cette mise en œuvre relève de la responsabilité de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), le principal fournisseur de services pour les ministères et organismes fédéraux, qui est également chargé de fournir aux organismes publics fédéraux des services-conseils pour leurs programmes d'acquisition. Dans un contexte d'optimisation des pratiques d'approvisionnement, SPAC intègre dans ses achats et recommandations plusieurs principes alignés sur les priorités gouvernementales, notamment l'approvisionnement éclairé (*smart procurement*) – voir **Tableau 2**.

Cette mise en œuvre prend également la forme d'une Politique d'achats écologiques qui s'applique, sauf exception, à tous les ministères. Cette Politique vise à renforcer l'intégration des facteurs environnementaux dans les processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral, y compris les considérations liées à la performance environnementale. Elle résulte d'une volonté claire d'un gouvernement fédéral plus vert et de la Stratégie fédérale de développement durable – voir **Tableau 3**.

³² <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/durabilite/strategie-federale-developpement-durable.html>

³³ Voir notamment la Lettre de mandat de la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement (<https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-publics-et-de>) et celle du ministre des Transports (<https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-du-ministre-des-transports>), toutes deux datées du 13 décembre 2019.

Selon un rapport sur les résultats ministériels pour 2017-2018³⁴, certains points à améliorer ont été relevés, notamment :

- ❖ le développement d'outils permettant aux organismes publics de mieux prendre en compte non seulement les avantages environnementaux, mais également les considérations sociales et d'accessibilité ;
- ❖ l'élaboration d'une approche commune pour recueillir les données requises ;
- ❖ l'intégration de facteurs environnementaux dans les documents d'approvisionnement commun de SPAC. Au cours de l'exercice 2017-2018, des facteurs environnementaux ont été intégrés dans sept instruments d'achat révisés ou nouveaux ;
- ❖ la formation sur les achats écologiques ;
- ❖ l'ajout d'objectifs écologiques dans les évaluations de rendement des fournisseurs.

Dans le secteur du transport, le gouvernement fédéral a présenté en 2016 son plan stratégique pour l'avenir des transports au Canada, baptisé Transports 2030. L'objectif de ce réseau de transport national est triple :

- ❖ Favoriser la croissance économique ;
- ❖ Favoriser la création d'emplois ;

Répondre aux besoins de la classe moyenne du Canada.

Transports 2030 propose un plan stratégique national axé sur cinq thèmes fédérateurs, notamment le transport écologique et innovateur – voir **Étude de cas 4**. Nous renvoyons également au « *Guide des pratiques d'excellence: Écologisation des parcs gouvernementaux* » de Ressources naturelles Canada – voir **Étude de cas 7**.

³⁴ Source : <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports-reports/rrm-drr/2017-2018/smdd-dsds-fra.html>



ÉTUDE DE CAS 2: APPROVISIONNEMENT ÉCLAIRÉ (SMART PROCUREMENT)³⁵

L'«approvisionnement éclairé» vise à améliorer le processus d'approvisionnement fédéral en tenant compte des leçons apprises des approvisionnements antérieurs et en mobilisant les secteurs public et privé en amont du processus.



ENGAGEMENT TÔT

L'engagement tôt désigne l'établissement d'un **dialogue en amont du processus** en continu entre les parties prenantes (secteur privé, acheteurs publics, ministères,,etc.)

En commençant dès l'étape de la définition des besoins, l'engagement tôt permet d'atténuer le risque, de cerner des solutions innovantes ainsi que les exigences de sécurité et autres facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur les échéanciers de projets, de gérer les attentes et d'accroître la concurrence.

L'engagement tôt peut être sous différent format (rencontres individuelles, groupes de discussion, questionnaire, journée de consultation, etc.



GOVERNANCE EFFICACE

Une gouvernance définit le cadre et les règles régissant les interactions entre les clients et le fournisseurs. Elle favorise la gestion des décisions afin de mitiger les risques et de résoudre les problèmes tout au long du processus d'approvisionnement.

La gouvernance définit une structure de projet permettant le dialogue et un processus d'escalade en cas d'enjeux majeurs, tout en favorisant la planification et le contrôle des activités et ressources du projet.



AVANTAGES POUR LES CANADIENS

L'Approvisionnement éclairé joue un **rôle stratégique** qui participe au développement économique en aidant les organismes publics à dépenser de façon optimale l'argent du contribuable.

Il permet d'avoir une réflexion sur les approvisionnements en tenant compte des retombées socio-économiques potentielles au Canada.



CONSEILS INDÉPENDANTS

En ayant recours à des **spécialistes indépendants** dans le cadre du processus d'appel d'offre, le gouvernement du Canada se donne accès à des **expertises** et à des **conseils** éclairés de tiers indépendants du processus d'approvisionnements, facilitant la prise de décision.

³⁵ Sources :
<http://itac.ca/wp-content/uploads/2014/02/Pablo-Sobrinio-Smart-DPS-Presentation-to-ITAC-March-4-2014-French.pdf>
<https://achatsetventes.gc.ca/initiatives-et-programmes/l-approvisionnement-eclairé/a-propos-de-l-approvisionnement-eclairé>



ÉTUDE DE CAS 3: POLITIQUE D'ACHATS ÉCOLOGIQUES³⁶

La Politique d'achats écologiques du gouvernement du Canada, qui est entrée en vigueur en 2006, requiert de la part des ministères et des organismes fédéraux une meilleure prise en compte de la performance environnementale. Cet accent sur la performance environnementale passe notamment par les processus d'approvisionnement en matière d'achats, afin de favoriser la protection de l'environnement et d'appuyer le développement durable.

*Les achats écologiques s'inscrivent dans un contexte visant à établir le **meilleur rapport qualité-prix**. Ils demandent l'intégration de facteurs environnementaux dans le processus d'achats, lequel comprend les éléments de planification, d'achat, d'utilisation et d'aliénation³⁷.*

*Dans ce contexte, le principe d'optimisation des ressources repose sur plusieurs éléments comme le **coût, la performance, la disponibilité, la qualité et la performance environnementale**.*

*La politique d'achats écologiques exige également une **compréhension de tout le cycle de vie des biens et des services achetés, de l'extraction des ressources jusqu'à leur aliénation, y compris le coût total de leur détention, des risques pertinents et des possibilités, les coûts environnementaux et économiques ou les avantages pour la société, et toutes incidences environnementales ou économiques non monétaires positives ou négatives pour la société**.*

*De même, pour ce qui est du soutien, les **processus administratifs et les méthodes d'approvisionnement** peuvent également fournir des occasions de réduire les répercussions environnementales des activités du gouvernement.*

À la direction générale des approvisionnements, la mise en œuvre de la Politique est administrée par l'équipe des achats écologiques de la Direction de la stratégie d'approvisionnement et de la gestion du rendement (DSAGR). Les agents de négociation des contrats doivent, entre autres, suivre le cours en ligne sur les achats écologiques (C215) de l'École de la fonction publique du Canada, incorporer des considérations environnementales au processus de gestion des biens et des services, informer tous les clients de la Politique d'achats écologiques et les aider au moyen des renseignements, des outils et des services consultatifs disponibles et consigner dans les dossiers d'achat et dans les documents d'approbation de contrats que des biens ou des services à privilégier sur le plan environnemental ont été pris en considération.

Éléments clés de réussite et leçons apprises :

- ❖ Dans un souci d'optimisation des ressources et de gestion du cycle de vie, cette politique exige que les ministères intègrent aux décisions d'achat le facteur clé de la performance environnementale tout au long du cycle de vie des biens et des services achetés ;
- ❖ Prise en compte de tout le cycle de vie des produits et des services, de l'extraction des ressources aux incidences environnementales ou économiques sur la société ;
- ❖ Prise en compte des répercussions environnementales dans les processus administratifs et méthodes d'approvisionnement.

³⁶ Sources : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32573>
Guide des approvisionnements SPAC, Sections 1.60.1, 2.20 et 3.65 : <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/printer-version/1392>

³⁷ Aliénation : action d'éliminer le matériel, dans le système d'approvisionnement, par la vente, l'échange ou la destruction.



ÉTUDE DE CAS 4: PLAN STRATÉGIQUE TRANSPORTS 2030³⁸

Transports 2030 est le plan stratégique du gouvernement du Canada pour un réseau de transport sécuritaire, sûr, écologique, innovateur et intégré, fondé sur cinq thèmes fédérateurs, dont le transport écologique et innovateur.

Les cibles du transport écologique et innovateur visent à répondre aux préoccupations environnementales, à fournir des mesures incitatives pour réduire la pollution causée par le carbone ou à encourager l'utilisation de nouvelles technologies et l'innovation tout en assurant la sécurité des transports.

Les objectifs fixés au titre du transport écologique et innovateur sont les suivants:

- ❖ Collaborer avec les provinces et les territoires par l'intermédiaire du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, afin de soutenir un réseau de transport à faibles émissions de carbone;
- ❖ Promouvoir un réseau de transport qui peut s'adapter aux changements climatiques, en particulier dans le nord du Canada, où le dégel du pergélisol nuit à l'efficacité, à la sécurité et à l'entretien de l'infrastructure;
- ❖ Continuer à s'efforcer de parvenir à un équilibre adéquat dans la réglementation de la technologie des systèmes d'aéronefs sans pilote;
- ❖ Appuyer l'utilisation de véhicules connectés et automatisés sur les routes publiques;
- ❖ Veiller à ce que les actions des Canadiens concordent avec les priorités du gouvernement, notamment la phase 2 du plan d'infrastructure du Canada, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques et les programmes d'innovation nationaux.

Véhicules connectés et automatisés

Pour la première fois au Canada, des essais sur un système coopératif de circulation de camions utilisant la technologie des véhicules connectés, connu sous le nom de «circulation en peloton», ont été effectués pour permettre à ces véhicules de se déplacer plus efficacement, notamment en réduisant la traînée aérodynamique. Le gouvernement estime que ces essais permettront de mieux cerner les avantages des économies opérationnelles et de carburant des véhicules connectés.

Les projets visant des véhicules connectés et automatisés ont par ailleurs bénéficié du soutien du Programme de promotion de la connectivité et l'automatisation du système de transport, qui vise à appuyer les provinces, les territoires et les municipalités dans la préparation du réseau de transport canadien pour les véhicules connectés et automatisés en finançant la recherche, les études et les évaluations technologiques, le développement de codes, de normes et de matériel de référence, ainsi que les activités de renforcement des capacités et de partage des connaissances.

³⁸ Sources:
<https://www.tc.gc.ca/fra/avenir-transport-canada-transport-ecologique-innovateur.html>
<https://www.tc.gc.ca/fr/programmes-politiques/programmes/programme-promotion-connectivite-automatisation-systeme-transport.html>

Éléments clés de réussite et leçons apprises :

- ❖ **Collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces en vue de soutenir un réseau à faibles émissions de carbone et la cohérence entre les politiques de ces différents paliers ;**
- ❖ **Promotion d'un réseau de transport capable de s'adapter aux conditions climatiques ;**
- ❖ **Appui aux véhicules automatisés et connectés.**

Applicabilité au Québec

Au Québec, les politiques publiques générales sur l'innovation, les achats écologiques ou l'approvisionnement éclairé semblables à celles décrites pour le gouvernement fédéral n'existent pas de manière autonome.

Cependant, le Québec a pris un engagement ferme à l'égard de la mobilité durable et s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 37,5 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030, l'objectif le plus ambitieux au Canada.

Dans le contexte de la crise actuelle liée à la COVID-19, plusieurs organismes publics québécois se sont prononcés en faveur d'une meilleure prise en considération des objectifs secondaires, notamment celle de l'électrification des transports et, de façon plus générale, la lutte contre les changements climatiques.

Un exemple particulièrement intéressant est celui de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), l'agence gouvernementale québécoise chargée de la planification, de l'organisation et du financement du transport collectif dans la Communauté métropolitaine de Montréal. Dans le cadre de son Plan de relance économique du Québec, publié en date du 1^{er} mai, l'ARTM préconise notamment un plan d'accélération de l'électrification du réseau de transport collectif – voir **Étude de cas 5 : ARTM – Accélérer l'électrification du réseau de transport collectif**.

Dans le cadre de cette électrification, l'ARTM met en lumière l'occasion pour le Québec :

- ❖ **de soutenir la consolidation du secteur des TEI ;**
- ❖ **d'encourager la production québécoise de matériel roulant électrique.**



ÉTUDE DE CAS 5: ARTM – ACCÉLÉRER L'ÉLECTRIFICATION DU RÉSEAU DE TRANSPORT COLLECTIF³⁹

Texte extrait d'un communiqué de presse de l'ARTM du 4 mai 2020 :

Dans la région métropolitaine, près de la moitié des déplacements en transport collectif est effectuée par des modes électrifiés. L'électrification du reste du réseau pourrait être accélérée à l'aide d'investissements d'environ 820 millions de dollars.

La «Proposition d'actions prioritaires en transport collectif» élaborée par l'ARTM vise à accélérer:

- ❖ **La planification et la réalisation de l'adaptation des infrastructures et des équipements, comme les garages et les bornes de recharge tout en favorisant le développement du savoir-faire québécois, notamment dans le domaine des bornes de recharges et des systèmes d'optimisation de recharge. Ces projets permettraient aussi de soutenir la consolidation d'entreprises au sein de la grappe industrielle dédiée à l'électrification des transports ;**
- ❖ **L'acquisition de matériel roulant électrique (autobus, voitures de métro ou de tramway) qui serait fabriqué majoritairement au Québec.**

La construction et l'adaptation de centres de transport et de garages aptes à recevoir des autobus électriques représentent une condition préalable à l'électrification des flottes d'autobus. Ces investissements présentent des bénéfices majeurs: soutenir la relance économique, initier la mise en œuvre de l'électrification des réseaux d'autobus et doter les organismes de transport d'installations d'entretien et de remisage des véhicules favorisant la fiabilité et la qualité des services aux usagers.

En ce qui concerne la fabrication des autobus, les entreprises québécoises sont des partenaires de longue date des organismes de transport collectif du Québec. Elles affichent un important leadership nord-américain dans ce domaine et agissent comme pilier de ce secteur d'activité économique et sont un grand générateur d'exportations. La production de prototypes d'autobus urbains entièrement électriques à grande autonomie ainsi que leur production de masse est actuellement prévue entre 2021 et 2023. L'accélération de ces efforts, combinés à la mise en place d'un imposant programme de tests et de rodage, permettrait d'accroître plus rapidement l'électrification des réseaux d'autobus, de consolider le positionnement national et international du Québec à cet égard et de faciliter la mise en opération de ces véhicules.

³⁹ Source : https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2020/05/RP_Plan-relance-economique_Proposition_actions-prioris%C3%A9es_2020-05-01-1.pdf

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

Description

L'existence d'une volonté et de politiques publiques claires ne suffit pas.

Pour que les principes se manifestent en actions sur le terrain, cette politique publique doit comprendre un plan d'action stratégique cohérent et réalisable. Cette continuité requiert :

- ❖ une définition claire des enjeux, rôles et responsabilités ;
- ❖ l'identification d'actions définies ;
- ❖ l'affectation d'outils, de ressources et de budgets appropriés (comme indiqué ci-dessus) à tous les acteurs ;
- ❖ la précision des résultats escomptés et du calendrier de mise en œuvre⁴⁰.

Pour assurer une mise en œuvre concrète, la politique publique nécessite également :

- ❖ l'existence d'outils ou d'exigences prévus dans l'encadrement juridique (voir **L'Étude de cas 1: Transport maritime, Norvège**, et plus précisément, les changements apportés à la réglementation des marchés publics pour faciliter l'atteinte de l'objectif de réduction des GES) ;
- ❖ l'engagement de l'ensemble des personnes responsables ou des organismes publics concernés par cette mise en œuvre. Cette volonté doit ainsi être communiquée du dirigeant au personnel responsable des approvisionnements, technique et opérationnel, mais également au marché. Si la culture prédominante et la perception du marché sont que les marchés publics ne sont qu'une fonction et obligation administrative, le potentiel des marchés publics demeurera sous-utilisé⁴¹. Ce changement de culture passe notamment par le renforcement des capacités des organismes publics et la réduction de l'aversion au risque, qui seront examinés dans la partie III de cette Étude.
- ❖ une gouvernance claire et une reddition de comptes efficiente de la part des organismes publics concernés.

⁴⁰ *Ibid.* Section 2.1

⁴¹ *Ibid.* Voir également Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Faire des Marchés publics un outil efficace au service de l'Europe, Com (2017) 572 disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>, Section 3 ; SPICE D.3 SPICE Analysis and Recommendations, p.23.

Applicabilité au Canada

Situation au Canada – L'exemple de la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC)

En 2018, le gouvernement fédéral du Canada a annoncé la création de la BIC, une société d'État fonctionnant indépendamment du gouvernement et régie par un conseil d'administration. Cette Banque rend uniquement des comptes au gouvernement et au Parlement par l'entremise du ministre de l'Infrastructure et des Collectivités.

Cette institution est ainsi devenue un outil additionnel pour les acteurs provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones partout au Canada dans la structuration et le financement de leurs projets d'infrastructures.

Dès sa création, la BIC a été dotée d'un financement de 35 milliards de dollars, en vue de les investir dans des projets soutenant la croissance économique à long terme du Canada et de mobiliser les capitaux du secteur privé par effet d'entraînement (effet multiplicateur).

Pour remplir efficacement son mandat, la BIC dispose donc de trois atouts :

- ❖ Une gouvernance indépendante du gouvernement ;
- ❖ Un processus clair de reddition de comptes ;
- ❖ Une dotation suffisante dès sa création.

Applicabilité au Québec

L'exemple du Projet de loi 44 précédemment évoqué illustre les enjeux de la gouvernance des politiques publiques liées à la lutte contre les changements climatiques et en faveur de l'électrification au Québec.

La mise en place d'un Conseil de gestion du Fonds vert en tant qu'autorité de tutelle financière, complémentaire à l'atteinte des objectifs environnementaux, a été la source de nombreuses tensions avec les ministères et organismes concernés par les questions environnementales (une quinzaine au total, dont les ministères de l'Environnement et du Transport). Les principales critiques à l'encontre du Conseil de gestion du Fonds vert portaient notamment sur :

- ❖ l'existence d'une enveloppe de 1,3 milliard de dollars de surplus non utilisée du Fonds vert ;
- ❖ l'absence de suivi à long terme des projets subventionnés par les ministères et organismes concernés ;
- ❖ une reddition de comptes ne permettant pas un suivi efficace des décisions ministérielles.

Ces lacunes ne semblent pas découler du Conseil de gestion du Fonds vert, mais plutôt des conséquences inévitables d'une répartition floue des responsabilités entre plusieurs ministères dans un domaine aussi vaste et important pour la société que la lutte contre les changements climatiques et l'électrification.

Le Projet de loi 44, compte tenu des critiques dont il a fait l'objet, ne semble pas répondre à cet enjeu. La période actuelle d'incertitude et de réflexion permet ou pourrait être une occasion de prendre en considération ces critiques et de réfléchir à une solution plus adaptée.

Une solution serait, par exemple, de placer la responsabilité des projets structurants et intergénérationnels au Québec sous la responsabilité d'un seul acteur, indépendant du pouvoir politique. Cette organisation, que nous appelons dans nos recommandations la «Banque verte», pourrait non seulement déterminer les objectifs de politique publique et leur mise en œuvre, mais également avoir un rôle dans la subvention ou le financement des projets qui relèvent de sa compétence.

« L'un des moyens efficaces d'exprimer un mandat politique ferme consiste à définir des objectifs, c'est-à-dire un pourcentage des achats publics devant être dédié à la passation de marchés de solutions innovantes. [Cette approche] peut fortement inciter les institutions à surmonter l'inertie administrative et l'aversion pour le risque. »

Orientation sur la passation de marchés de solutions innovantes

Commission européenne

Les deux meilleures pratiques détaillées dans la section précédente sont particulièrement pertinentes au domaine des TEI, notamment en raison des secteurs auxquels ils touchent : les transports, la planification urbaine, l'énergie et l'environnement. Cette dimension pluridisciplinaire implique une coordination efficace entre les différents paliers de gouvernement, et entre les différentes branches de chaque palier de gouvernement.

Il est difficile, en effet, d'envisager l'émergence d'une filière forte des TEI au Québec sans plan d'action cohérent et commun sur des sujets tels que :

- ❖ l'électrification des transports ;
- ❖ la lutte contre les changements climatiques ;
- ❖ la mobilité et les villes du futur ;
- ❖ etc.

Pour les gouvernements, la meilleure façon d'envoyer un signal clair au marché concernant ses priorités consiste à spécifier un objectif à atteindre et à influencer la demande.

Deux meilleures pratiques dignes de mention :

- ❖ **Meilleure pratique 3 :** Imposer aux organismes publics des objectifs chiffrés, soutenus par des budgets adaptés et une approche coordonnée ;
- ❖ **Meilleure pratique 4 :** Planifier à court, moyen et long terme la transition vers les TEI.

Deux études de cas illustrent l'élaboration de politiques et de plans d'action ciblés et axés sur la demande en matière d'innovation dans le monde et au Canada :



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



Étude de cas 7 :

ARTM – Accélérer l'électrification du réseau de transport collectif

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

Dans le domaine des TEI, de nombreux pays ont imposé, en plus des objectifs secondaires généraux de réduction des GES, des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs.

Ces mesures doivent prendre une forme concrète: un excellent exemple est l'imposition d'un nombre minimum de véhicules propres ou à zéro émission à acquérir par les organismes publics dans le cadre de leurs marchés publics.

Toutefois, il ne suffit pas de fixer des objectifs concrets. Ces mesures doivent :

- ❖ être soutenues par l'adoption de budgets pluriannuels adéquats ;
- ❖ faire l'objet d'une approche coordonnée entre les paliers de gouvernement.

L'Étude de cas 6 (ci-après) illustre la mise en œuvre de cette meilleure pratique afin de favoriser la mobilité à faible taux d'émissions.



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 EUROPÉENNE⁴²

La Directive sur les véhicules propres (la « **Directive** ») adoptée le 23 avril 2009 s'inscrit dans la vision de l'Union européenne d'« instaurer un système énergétique durable, concurrentiel, sûr et décarboné » avec, notamment, pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030. Elle exige que les marchés publics pour certains véhicules de transport routier tiennent compte de leurs incidences énergétiques et environnementales tout au long de leur cycle de vie. Ces incidences incluent notamment l'énergie consommée, les émissions de CO₂ et d'autres polluants. L'objectif est d'augmenter la proportion de véhicules propres dans les flottes publiques par l'intermédiaire de l'approvisionnement public.

La Directive sur les véhicules propres a fait l'objet d'une révision, adoptée par le Parlement européen et le Conseil en juin 2019, afin d'étendre son champ d'application jugé trop limité et son manque de clarté.

La Directive révisée modifie la définition du terme « véhicules propres ». **Ce terme inclut notamment les véhicules alimentés par l'électricité, l'hydrogène, le gaz naturel et certains biocarburants et les catégories de véhicules suivants :**

- ❖ **Véhicule léger propre :** toute voiture ou fourgonnette répondant au seuil d'émission suivant :
 - o jusqu'au 31 décembre 2025 : pas plus de 50 g/km de CO₂ et jusqu'à 80 % des limites d'émissions réelles de conduite applicables pour les NOx et PN ;
 - o à partir du 1^{er} janvier 2026 : uniquement des véhicules zéro émission.
- ❖ **Véhicule lourd propre :** tout camion ou bus utilisant l'un des carburants alternatifs suivants : hydrogène, batterie électrique (y compris les hybrides rechargeables), gaz naturel (GNC et GNL, y compris le biométhane), biocarburants liquides, carburants synthétiques et paraffiniques, LPG.

Elle couvre différents types de contrats publics : l'achat, la location, le crédit-bail ou encore la location-vente.

⁴² Sources de l'étude de cas :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1161&from=FR>
https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/clean-vehicles-directive_en
<https://www.senat.fr/ue/pac/EUR000003709.html>
https://www.utp.fr/system/files/201911_UTP_NoteTech_DirectiveVehiculesPropres.pdf

Objectifs minimaux de marchés publics :

La Directive révisée fixe par ailleurs des pourcentages minimaux, par États membres, de véhicules propres devant être acquis par l'intermédiaire de marchés publics. Chaque État membre est ainsi tenu d'atteindre au moins la moitié de ses approvisionnements publics en véhicules pour des autobus propres⁴³ et des véhicules de type N2 et N3⁴⁴ d'ici 2025 ou 2030 (en fonction des États membres).

Échange de meilleures pratiques

La Directive révisée encourage les échanges entre États membres de connaissances et meilleures pratiques en vue de la promotion de l'obtention par voie de marchés publics de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Suivi des performances

La performance des États membres est évaluée au moyen de rapports générés sur une base de données électronique des appels d'offres publics en vue d'alléger les démarches administratives et d'éviter des exigences supplémentaires en matière de déclaration. Au stade de l'attribution de chaque marché public, les organismes publics devront indiquer le nombre de véhicules achetés et le nombre de véhicules propres.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Volonté politique claire s'exprimant par des objectifs précis ;**
- ❖ **Inclusion de catégories de véhicules au-delà des véhicules légers ;**
- ❖ **Définition d'objectifs minimaux d'approvisionnement public en véhicules propres ;**
- ❖ **Échange des meilleures pratiques aux fins d'amélioration ;**
- ❖ **Suivi des performances de la politique au fil du temps, en tenant compte de la charge administrative.**

⁴³ Les véhicules lourds sont également inclus dans la directive (type N2 et N3), mais comportent des objectifs plus faibles que les autobus. Pour obtenir des détails : https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/clean-vehicles-directive_en

⁴⁴ Pour plus d'information sur les véhicules de type N2 et N3 : <https://www.transportpolicy.net/standard/eu-vehicle-definitions/>

Applicabilité au Québec

L'établissement d'objectifs chiffrés, découlant d'une volonté politique claire, est tout à fait applicable au Québec pour chaque palier de gouvernement (provincial et municipal).

La Ville de Montréal a d'ailleurs mis en place une telle politique et il s'agit d'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 d'atteinte de ses objectifs de réduction de GES.

Cet alignement des objectifs politiques et des marchés publics s'est articulé autour de plusieurs étapes⁴⁵ :

❖ Engagement initial :

En 2005, la Ville de Montréal a pris l'engagement de réduire ses émissions de GES de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 ;

❖ Traduction de l'engagement initial en plans d'action :

- o 2007-2011: première politique verte municipale, concrétisant la volonté de l'administration de réduire ses émissions de GES ;
- o 2012-2015: deuxième politique verte municipale, introduisant plusieurs initiatives écoresponsables :
 - Acquisition de véhicules sous-compacts écoénergétiques ;
 - Mise en place du Fonds véhicules verts (système financier de bonus-malus ciblant les véhicules les plus polluants et favorisant les véhicules hybrides ou électriques) ;
 - Formation des chauffeurs municipaux à une conduite écologique ;
- o 2016-2020 : troisième politique verte, basée sur l'électrification des véhicules municipaux :
 - Programme de remplacement de 250 véhicules conventionnels par des véhicules entièrement électriques ;
 - Introduction de mesures écoénergétiques : coupe-moteurs, systèmes de géolocalisation, gestion centralisée du carburant, etc.

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 treize dernières années, cette politique de remplacement a permis l'électrification de plus de 400 véhicules et équipements.

⁴⁵ Source :

http://ville.montreal.qc.ca/pls/porta/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/POL_VERTE_MATERIEL_ROULANT_2016_2020.PDF

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

L'adoption de mesures concrètes ne doit pas s'effectuer en vase clos. Ces mesures doivent s'insérer dans un environnement politique, budgétaire et administratif favorable à leur bonne application. Les entrevues réalisées dans le cadre de cette Étude ont fait ressortir une forte préoccupation des acteurs concernant les politiques d'achat. Le secteur des TEI présente en effet plusieurs particularités, qui nécessitent de planifier avec soin l'approvisionnement de véhicules et leur budgétisation.

À titre d'exemple, le passage d'un système d'autobus traditionnel à un système d'autobus à zéro émission ne se limite pas à la simple acquisition de véhicules à zéro émission. Il implique également de repenser complètement leur opération :

- ❖ Bornes de recharge ;
- ❖ Réseau électrique pouvant soutenir la demande, y compris pendant les périodes de pointe, et un réseau fiable de bornes de recharge ;
- ❖ Compatibilité avec les recharges ;
- ❖ Disponibilité des pièces de rechange ;
- ❖ Tracé des trajets pour tenir compte de l'autonomie et des cycles de recharge ;
- ❖ Exigences de durée des trajets par rapport à la technologie existante ;
- ❖ Adaptation des centres de maintenance aux nouveaux véhicules ;
- ❖ Formation des conducteurs et du personnel d'entretien.

Une telle transition ne peut être effectuée en un seul cycle de passation de marché public. Cette transition, de l'ordre de plusieurs années, nécessite par exemple :

- ❖ Des études poussées de faisabilité ;
- ❖ Le développement de nouvelles technologies ;
- ❖ La mise à l'essai de ces nouvelles technologies en situation réelle ;
- ❖ Des projets-pilotes ;
- ❖ Une introduction graduelle de la nouvelle flotte ;
- ❖ Une analyse de performance continue.

Le budget doit donc être pensé à long terme et inclure l'ensemble de ces activités.

Applicabilité au Canada

Dans son «Guide des pratiques d'excellence: Écologisation des parcs gouvernementaux»⁴⁶ (**Étude de cas 7**), Ressources naturelles Canada propose aux gouvernements une approche en six étapes pour l'élaboration d'une stratégie de déploiement de véhicules à faibles émissions de GES pour atteindre les objectifs de réduction de GES fixés⁴⁷.

Selon le Guide des pratiques d'excellence: Écologisation des parcs gouvernementaux :

La réussite à long terme des mesures pour un gouvernement vert au Canada exigera des efforts importants de la part des preneurs de décisions et des gestionnaires de parcs pour la transition des véhicules et de l'infrastructure⁴⁸.

Un résumé des recommandations formulées par ce guide se trouve dans l'**Étude de cas 7** ci-dessous. Le Québec pourrait demander aux organismes publics québécois de tenir compte de ce guide clair, qui dégage de nombreux points à considérer lors de l'élaboration de leur stratégie de déploiement de véhicules à faibles émissions de GES pour atteindre les objectifs de réduction de GES fixés par le gouvernement québécois, ou d'élaborer leur propre guide adapté aux flottes des organismes publics (y compris le gouvernement lui-même et les organismes publics municipaux).

⁴⁶ Ressources Naturelles Canada, Guide des pratiques d'excellence: Écologisation des parcs gouvernementaux, disponible à l'adresse https://www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/energy/pdf/transportation/NRCan_GreeningGovFleets_f.pdf (page consultée le 15 mars 2020)

⁴⁷ *Ibid.* Partie 06, Pratiques d'excellence, pp. 63 et s.

⁴⁸ *Ibid.* p.85.



ÉTUDE DE CAS 7: GUIDE DES PRATIQUES D'EXCELLENCE – ÉCOLOGISATION DES PARCS GOUVERNEMENTAUX⁴⁹

1

APPRENDRE À CONNAÎTRE SON PARC

- A. **Évaluation critique des choix en matière de transport** (incluant par le biais d'une analyse critique externe, de l'étude de diverses possibilités (réduction du besoin ou fréquence, partage ou mise en commun entre ministères) et de consultation avec les utilisateurs finaux de différents modèles.
- B. **Prévision des besoins des ministères notamment pour les fins de budgets** (les VZE et l'ensemble des autres infrastructures, réseaux, formation (etc.) ayant un coût élevé) mais également en termes de transports (y-a-t-il des régions/zones prioritaires).
- C. **Possibilité d'organisation d'une étude** pour le développement d'un plan de décarbonisation à grande échelle et à long terme des actifs du parc et, par la suite, le développement d'un protocole concret à long terme pour les acquisitions de véhicules écoénergétiques fondé sur les prévisions concernant les prix des véhicules et leur accessibilité au marché au Canada.
- D. **Installation d'enregistreurs de données** pour aider le gouvernement à mesurer l'utilisation réelle de ses véhicules.

2

RENFORCER LE SOUTIEN À L'INTERNE

- A. **Appui des exigences politiques** lesquelles doivent être adaptées aux particularités du territoire. L'établissement d'une ligne directrice solide, soutenue par les politiques nationales et internationales contribuera à placer les changements nécessaires pour votre parc dans leur contexte et à [...] assurer du soutien des membres [des] organismes.
- B. **Établissement d'objectifs de réduction des GES globalement et au niveau de chaque organisme public.**
- C. **Choix de la technologie optimale en matière de véhicules à faibles émissions** en fonction des activités ou services publics à rendre et des contraintes associées.
- D. **Achats écologiques/pratiques d'achat durable pour l'ensemble des activités.**
 Une approche globale et durable des achats prendra d'autres facteurs en compte [que l'efficacité énergétique et les émissions d'échappement de Co₂, Nox, de MP et de HCNM], notamment une analyse «du puits à la route» des émissions liées aux carburants, aussi bien sur le plan de la production que celui de la distribution et de la consommation, ainsi que les matières brutes utilisées dans la construction des véhicules, le kilométrage accumulé sur toute leur durée de vie, leurs besoins d'entretien et les modalités de leur élimination en fin de vie. [...] Pour limiter leurs répercussions, les achats de véhicules doivent, autant que possible, s'inscrire dans une stratégie de mobilité intégrée.
- E. **Choix des technologies à zéro émission ou émissions faibles** par les gestionnaires de parc qui doivent pour se faire se tenir informé des nouvelles technologies et véhicules sur le marché.

⁴⁹ Ressources Naturelles Canada, Guide des pratiques d'excellence : Écologisation des parcs gouvernementaux, disponible à l'adresse https://www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/energy/pdf/transportation/NRCan_GreeningGovFleets_f.pdf (page consultée le 15 mars 2020).

3

RELIER LES POSSIBILITÉS AUX BESOINS DU PARC

- A. **L'analyse d'adéquation complète:** utilisation de données pour prendre des décisions.
- B. **Le choix des technologies optimales:** avoir en tête que les technologies sont amenées à évoluer, impactant donc la façon dont le cahier des charges peut être complété.
- C. **Adaptation du format du parc aux exigences opérationnelles:** utiliser les données de suivi pour allouer et/relocaliser les bonnes ressources aux bons endroits.

4

ÉLABORER UNE STRATÉGIE D'ATTEINTE DES OBJECTIFS

Une planification stratégique est essentielle pour garantir que l'approche adoptée est durable et mesurable pour atteindre les objectifs d'écologisation du parc.

- A. **Établissement du calendrier de remplacement des véhicules:** planifier le remplacement des véhicules en prenant en considération la géographie, les catégories de véhicules, la technologie et l'infrastructure.
- B. **Installation de l'infrastructure de recharge et de ravitaillement:** utiliser les programmes fédéraux/provinciaux pour faciliter leur mise en place.
- C. **Commencer le processus d'installation.**
- D. **Méthode d'installation et de mise en œuvre de la recharge sur le lieu de travail:** selon l'entreprise à l'origine de la requête, certaines considérations sont différentes (taille, nombre de véhicules, distance domicile-travail, etc.).
- E. **Choix du système adapté:** plusieurs systèmes existent (prise murale, standards, chargeurs rapides).
- F. **Coût d'utilisation** (consommation et capacité électrique).
- G. **Formation supplémentaire pour les employés et conducteurs.**

5

OPTIMISER LES OUTILS EN LIGNE

- A. **Promotion de meilleures habitudes de conduite:** encourager l'adoption de pratique de conduite responsable.
- B. **Économies de carburant pour la conduite sur route au quotidien:** Suivre et optimiser les recharges des véhicules électriques.

6

PROCÉDER AUX ACQUISITIONS ET À LA MISE EN ŒUVRE

- A. **Élaboration d'une analyse de rentabilité des technologies de réduction des émissions de carbone:** l'objectif est de démontrer des avantages à long-termes des véhicules électriques.
- B. **Obtention du financement des mesures d'écologisation du parc** sur la base d'une analyse de rentabilité.
- C. **Mise en œuvre de la stratégie établie et surveillance des résultats aux fins d'optimisation:** utiliser les données et la collaboration pour diffuser et ajuster les stratégies.

Plus la quantité de données circulant par le biais de canaux de communication ouverts avec [les] gestionnaires de parc est grande, mieux [l'ont est] à même de procéder à des modifications de la stratégie et de réagir efficacement aux demandes.

Éléments clés de succès:

- ❖ Procédure détaillée et systématique applicable par les administrations publiques et gestionnaires de parc automobile;
- ❖ Mise en relation des bénéfices environnementaux et économiques d'une écologisation des parcs gouvernementaux;
- ❖ Ressources en ligne, facilement accessibles par les utilisateurs et permettant une mise à jour en temps réel des données et informations.

Applicabilité au Québec

Au Québec, les entrevues ont permis de relever certains axes sur lesquels le gouvernement devrait se concentrer.

Ces domaines d'intervention prennent une dimension encore plus critique dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19. Ils incluent :

- ❖ **l'accélération des investissements dans le développement et le maintien des infrastructures de mobilité durable.** Ces investissements doivent miser sur l'électrification, par le biais:
 - o de projets structurants électriques;
 - o du développement des infrastructures de transport collectif;
 - o du soutien à l'électrification pour les sociétés de transport.

Ces investissements stratégiques pour le secteur des TEI permettront de créer des emplois, de l'expertise et des retombées économiques⁵⁰.

- ❖ **le soutien à l'écosystème d'entreprises québécoises qui œuvrent dans le domaine des technologies propres⁵¹,** notamment par:
 - o l'électrification des flottes des véhicules des acheteurs publics (par exemple, au moyen de pourcentages de véhicules à acquérir au cours d'une période donnée);
 - o la bonification et l'accélération des investissements en R et D afin de favoriser l'innovation, le démarrage et l'exportation des entreprises en démarrage du secteur.

⁵⁰ Contributions en vue de compléter les mesures de soutien et de relance dans le contexte de la crise de la COVID – 19, lettre ouverte au premier ministre, 3 avril 2020, recommandation C. Disponible à l'adresse: http://copticom.ca/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Lettre-PM-et-Mesures-de-soutien-et-de-relance_FINAL.pdf.

⁵¹ *Ibid.*



AXE STRATÉGIQUE 2 :

UN ENCADREMENT JURIDIQUE ET DES PROCESSUS
D'APPROVISIONNEMENT ADAPTÉS À L'ATTEINTE
DES OBJECTIFS SECONDAIRES

AXE STRATÉGIQUE 2: UN ENCADREMENT JURIDIQUE ET DES PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT ADAPTÉS À L’ATTEINTE DES OBJECTIFS SECONDAIRES

Les enjeux relevés dans la partie I rendent plus difficile et complexe l’atteinte, par l’intermédiaire de l’approvisionnement public, des objectifs secondaires tels que la promotion de l’innovation, le développement des entreprises québécoises de toute taille, y compris la commercialisation de leurs biens et services et la génération de retombées économiques locales au Québec (c’est-à-dire les thématiques).

Ces enjeux ont un impact stratégique sur l’utilisation des marchés publics. En effet, pour qu’un organisme public puisse poursuivre des objectifs secondaires par l’intermédiaire de l’approvisionnement public, il doit bien comprendre (i) le concept de l’« innovation » reconnu par le gouvernement ; (ii) la manière dont le gouvernement veut promouvoir cette innovation (zones d’innovation, pôles stratégiques ou organismes publics ayant des produits, biens et services innovants) ; et (iii) les résultats attendus des marchés publics dans le cadre de cet objectif de promotion de l’innovation.

Outre ces enjeux, il existe des défis propres à l’encadrement juridique et aux processus d’approvisionnement public. L’utilisation de l’approvisionnement public comme moteur de changement exige un cadre juridique souple, moderne et évolutif. En effet, même si la volonté politique et les politiques publiques sont claires quant aux objectifs secondaires à atteindre et à la façon de les atteindre, les marchés publics n’y arriveront pas s’ils ne disposent pas d’un cadre juridique ni de ressources humaines, techniques ou financières adéquates.

Points clés de cette partie II

NIVEAU D’ANALYSE

Cette partie II se concentre sur le cadre juridique de l’approvisionnement public au Québec et fournit une réflexion de haut niveau sur l’encadrement juridique des marchés publics (section 1) avant d’examiner les enjeux particuliers de chacune des quatre phases du processus d’approvisionnement, soit :

- ❖ La phase de planification et de préparation de l’approvisionnement, y compris l’évaluation des besoins et l’élaboration des exigences techniques (section 2) ;
- ❖ Les procédures d’approvisionnement, y compris les modes de sollicitation (appels d’offres et autres) (section 3) ;
- ❖ Les modes d’adjudication (prix, qualité et autres) (section 4) ; et
- ❖ Les contrats (section 5).

<p>IMPACT SUR L’APPROVISIONNEMENT PUBLIC</p>	<p>Le cadre juridique encadre et établit les règles régissant les procédures de passation des marchés publics.</p> <p>Certaines règles juridiques, étant complexes et peu opérationnelles, empêchent l’exploitation du potentiel des marchés publics comme outils stratégiques.</p> <p>Cette situation s’applique à chacune des quatre phases de l’approvisionnement public.</p>
<p>STRUCTURE</p>	<p>La section 1 présente :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ dans une première sous-section (A), les enjeux relevés dans le cadre des entrevues et de nos recherches ; ❖ dans une seconde sous-section (B), quelques réflexions sur l’encadrement juridique des marchés publics ; ❖ dans une troisième sous-section (C), les quatre étapes du processus d’approvisionnement public. <p>Les sections 2 à 5 présentent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ dans une première sous-section (A), les enjeux propres à chaque phase, relevés dans le cadre des entrevues et de nos recherches ; ❖ dans une seconde sous-section (B), les meilleures pratiques et leur applicabilité au Québec.

SECTION 1: INTRODUCTION À L'ENCADREMENT JURIDIQUE

Cette courte section vise à analyser à haut niveau l'encadrement juridique des marchés publics dans leur ensemble. Après avoir relevé les principaux enjeux liés à l'encadrement juridique, nous proposerons plusieurs éléments de réflexion.

Les quatre sections suivantes décriront chacune des phases du processus d'approvisionnement public.

Remarques :

- ❖ Le terme «encadrement juridique» vise, de manière générale, l'ensemble des lois, règlements et autres normes régissant l'approvisionnement public ;
- ❖ Le terme «processus d'approvisionnement public » vise les procédures applicables à la passation des marchés publics, que ce soit l'évaluation des besoins ou l'exécution des contrats.

A. DÉFIS ET ENJEUX

Les entrevues réalisées dans le cadre de cette étude ont permis de mettre en lumière certains enjeux liés au cadre juridique des marchés publics.



Ces principaux enjeux sont (i) la complexité des règles et leur manque d’harmonisation entre les différents paliers de gouvernement ; (ii) la perception des marchés publics comme une « fonction administrative » et non comme un outil stratégique permettant d’obtenir de la valeur ; et (iii) le manque de vision stratégique pour les marchés publics et les projets qu’ils financent.

Le tableau 3 (ci-dessous) décrit ces enjeux de manière générale.

Tableau 3 – Résumé des enjeux relevés au cours des entrevues et de nos analyses relatives à l’encadrement juridique des marchés publics au Québec

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR L’ENCADREMENT JURIDIQUE OU LES APPROVISIONNEMENTS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fragmentation et degré de complexité de l’encadrement juridique des approvisionnements publics : <ul style="list-style-type: none"> • Manque de cohérence et d’uniformité des pratiques entre les différents paliers de gouvernement (cohérence verticale) et entre les organismes publics d’un même palier (cohérence transversale) ; • Obstacles à la participation des PME en raison de leurs contraintes internes en ce qui concerne les capacités financières techniques et administratives ; • Enjeux des organismes publics qui doivent interpréter ces règles et font face à des risques de poursuites. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fragmentation des processus de décision et de production/ acquisition des solutions de TEI⁵² <ul style="list-style-type: none"> • P. ex. : problèmes d’intermodalité dus à la fragmentation des systèmes de transport intelligents (STI). ❖ Multiplication des acteurs impliqués et des problèmes de gouvernance. Encadrement juridique municipal peu adapté à des sociétés de transport qui se rapprochent plus du fonctionnement des entreprises privées.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Accent mis sur l’intégrité des processus d’approvisionnement public et la lutte contre la corruption, qui se traduit par une perte d’agilité. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Frein à un dialogue ouvert avec le secteur privé (p. ex. des propositions alternatives ou variantes ou la négociation pour définir la meilleure solution).
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Approvisionnements publics encore perçus comme une « fonction administrative » et non comme un outil stratégique permettant d’obtenir de la valeur. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Processus d’approvisionnement adaptés à l’achat de commodités, de consommables ou de services, mais beaucoup moins à l’innovation ou au développement durable.

⁵² Service d’étude sur les transports, les routes et leurs aménagements, Rapport d’études : Transports intelligents. Mise en œuvre de la directive 2010/40. Éléments pour le choix d’actions publiques pour la période 2012-2017, août 2012, disponible à l’adresse <http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1120049.pdf> (page consultée le 13 mars 2020).

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR L’ENCADREMENT JURIDIQUE OU LES APPROVISIONNEMENTS PUBLICS	❖ Évaluation des marchés publics centrée sur l’efficacité budgétaire.	❖ Règles budgétaires ou de subvention traditionnelles, selon lesquelles l’acquisition d’un bien et le cycle de son utilisation avant son rachat est long, non adaptées à l’obsolescence rapide des avancées technologiques et à leur coût important.
	❖ Manque de réflexion stratégique globale sur l’évaluation des besoins (p. ex. ampleur des projets, promotion de la participation des PME aux marchés publics, etc.).	❖ Manque de réflexion stratégique sur l’approvisionnement des TEI et absence d’ambition concernant la création de valeur pour le Québec (p. ex. création d’une grappe industrielle de classe mondiale).

B. ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR L’ENCADREMENT JURIDIQUE DES MARCHÉS PUBLICS

« [Les recommandations de l’OCDE] prône[nt] une approche exhaustive et intégrée du cycle de passation des marchés et reflète la volonté croissante des pouvoirs publics de faire des marchés publics un moyen d’action stratégique »

OCDE (2019), *Réforme des marchés publics: Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l’OCDE, Examens de l’OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris,

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cd24b6b4-fr/index.html?itemId=/content/component/cd24b6b4-fr>, résumé.

Comme nous l’avons mentionné dans la section préliminaire de cette Étude et détaillé dans l’annexe B, aucune procédure uniforme de passation des marchés publics n’existe au Québec. L’encadrement juridique des processus de passation de marchés publics est au contraire fragmenté entre les paliers provincial et municipal; chacun étant gouverné par un ensemble de règles (dont certaines découlent des accords de commerce) et de pratiques d’approvisionnement.

Le Québec présente une autre particularité par rapport à d’autres provinces canadiennes et pays: l’adoption de nombreuses règles visant l’intégrité des soumissionnaires et des processus d’approvisionnement. L’autorisation préalable de conclure certains contrats et sous-contrats publics émise par l’Autorité des marchés publics (AMP) et les autorités indépendantes de surveillance des marchés publics que sont l’AMP (la plupart des organismes publics) et le Bureau de l’inspecteur général (BIG) (Ville de Montréal et certaines personnes morales lui étant liées) sont des mécanismes et institutions propres au Québec.

Ainsi, non seulement l’encadrement juridique est complexe et fragmenté, mais il vise également à retirer toute subjectivité dans les processus d’approvisionnement, notamment lors de l’évaluation des soumissionnaires dans le cadre d’appels d’offres publics.

Cette fragmentation s’accompagne, comme nous l’avons vu dans la section 1, d’un manque de réflexion stratégique globale et spécifique quant aux objectifs secondaires économiques, sociaux et environnementaux. De manière spécifique, nous avons vu que les thématiques, soit la promotion de l’innovation, le développement des entreprises québécoises de toute taille, y compris la commercialisation de leurs biens et services et la génération de retombées économiques locales au Québec, ne faisaient pas l’objet de plans d’action concrets développés sur le plan politique.

De manière générale, selon les entrevues et recherches menées ou effectuées aux fins de l’Étude, il serait nécessaire au Québec d’entamer une réflexion stratégique globale sur :

- ❖ le rôle que devraient jouer les processus d’approvisionnement public : quels objectifs et résultats sont attendus?;
- ❖ les stratégies, outils, mécanismes, procédures et ressources devant être mis à la disposition des organismes publics pour qu’ils puissent remplir ce rôle ;
- ❖ le suivi de l’atteinte de ces objectifs et résultats ;
- ❖ une possible harmonisation de l’encadrement juridique provincial et de l’encadrement juridique municipal (la terminologie utilisée pour décrire les contrats, les procédures disponibles et les critères de sélection [etc.]) notamment dans la mesure où le rôle assigné aux approvisionnements provinciaux et municipaux est similaire ; et

- ❖ la nécessité d'adopter une réglementation propre aux marchés publics en matière de TEI, en raison de leurs spécificités au croisement des technologies de l'information, infrastructures et services).

Un bon nombre d'enjeux et de défis relevés dans le tableau ci-dessus se déclinent de manière plus spécifique au cours de chacune des phases du cycle de passation des marchés publics. Les meilleures pratiques propres à chacune d'entre elles et leur applicabilité au Québec et au Canada sont exposées ci-dessous, tout comme les enjeux et défis qui leur sont associés.

C. PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT

Un processus d'approvisionnement se divise en quatre phases :

- ❖ **La phase de planification et de préparation de l'approvisionnement, y compris l'évaluation des besoins et l'élaboration des exigences techniques (section 2);**
- ❖ **Les procédures d'approvisionnement, y compris les modes de sollicitation (appels d'offres et autres) (section 3);**
- ❖ **Les modes d'adjudication (prix, qualité et autres) (section 4); et**
- ❖ **Les contrats (section 5).**

Nous avons choisi de suivre le fil chronologique des processus d'approvisionnement. Cependant, il est nécessaire de noter deux choses :



- a) Certains défis et enjeux relevés pour une phase donnée s'appliquent parfois à plusieurs phases;
- b) Les meilleures pratiques et propositions pour chacune des phases du processus d'approvisionnement sont d'importance égale.



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



A. DÉFIS ET ENJEUX

Le tableau 4 (ci-dessous) indique les enjeux et les défis associés à la phase de préparation et de planification des processus d’approvisionnement (phase 1). Nous examinerons ensuite les meilleures pratiques pour cette phase et leur applicabilité au Québec.

Tableau 4 – Résumé des enjeux relevés au cours des entrevues et de nos analyses relatives à l’évaluation des besoins et à la planification des marchés publics au Québec

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PLANIFICATION ET PRÉPARATION – EXIGENCES TECHNIQUES	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Collaboration difficile entre le secteur privé et le secteur public en raison de l’absence de règles permettant d’ouvrir et d’encadrer un tel dialogue. Les conséquences de cette absence de cadre spécifique: <ul style="list-style-type: none"> • Pour les organismes publics: craintes liées à la réputation et au risque de poursuites; • Pour le secteur privé: crainte d’être exclu d’un appel d’offres qui résulterait d’une telle collaboration; • Difficulté à créer un dialogue ouvert et à promouvoir la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ce manque de collaboration existe, pour les projets innovants, au stade préalable de la R et D et de la mise en place des projets-pilotes. En raison du manque de procédures et de dispositions pour la collaboration entre les secteurs public et privé à ces étapes, le secteur privé est réticent à participer, car il doit souvent financer ces activités et parfois même accepter que la propriété intellectuelle issue de ces activités soit mise à la disposition des soumissionnaires qui participeront aux futurs processus d’approvisionnement. ❖ Risque de ne pas pouvoir avoir accès aux produits, services ou solutions les mieux adaptés aux besoins d’un organisme public.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
<p>PLANIFICATION ET PRÉPARATION – EXIGENCES TECHNIQUES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence de cadre pour tester des produits et des services « en développement » à la suite de la phase de R et D. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Défis lors de la phase d’expérimentation pour les projets innovants dans le domaine des TEI : <ul style="list-style-type: none"> • L’intégration des innovations dans le domaine des TEI exige des essais sur le terrain que les fournisseurs ne peuvent souvent pas conduire sans l’appui des organismes publics ; • Il existe peu de mécanismes d’achat publics qui répondent aux exigences en matière d’interopérabilité ; • Or, la phase d’expérimentation des projets innovants nécessite une méthodologie commune permettant de les financer, de les mettre en œuvre et de les évaluer de façon cohérente. ❖ Le Québec est un chef de file de la R et D et de l’innovation dans le domaine des TEI (bien souvent jusqu’au stade du prototype), mais les fournisseurs n’arrivent pas à commercialiser la première utilisation de ces produits, services ou solutions innovants au Québec en l’absence de promotion de l’innovation et de l’acceptation de certains éléments de risque et d’incertitude. ❖ La commercialisation n’est donc généralement possible qu’une fois que ce produit, service ou solution a été utilisé avec succès sur les marchés étrangers, généralement aux États-Unis ou en Europe.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
BUDGET ET FONCTIONS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Exigences techniques prescriptives et non fonctionnelles rédigées en fonction des produits et services connus (souvent ceux du fournisseur actuel). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Le domaine des TEI est peu adapté à des exigences prescriptives ou et descriptives particulièrement en raison de l’aspect « innovateur » des produits, biens ou solutions.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Vision à court terme, notamment sur le plan politique ou budgétaire. ❖ Mode réactif et non proactif. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Vision politique et budgétaire à court terme particulièrement délétère dans le domaine des TEI en raison de l’impact intergénérationnel et donc à long terme de nombreuses solutions (donc nécessitant une vision et des objectifs à long terme et des budgets adaptés en conséquence). ❖ Les organismes publics ne perçoivent pas toujours que les objectifs politiques et stratégiques en matière d’électrification et de réduction des émissions de GES sont des projets de société qui impliquent des coûts et une réflexion globale et qui ne peuvent être envisagés une acquisition à la fois.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Séparation au sein des organismes publics des fonctions techniques, d’approvisionnement et d’opération, ce qui a pour conséquence (i) de mettre l’accent sur les dépenses en immobilisations ou en capital (CAPEX) et non des dépenses d’exploitation (OPEX), et (ii) de négliger les contraintes et exigences opérationnelles; absence de vision à long terme des approvisionnements. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Désavantage pour les TEI qui ont un coût d’acquisition plus important. ❖ Décalage entre les exigences requises par les services d’approvisionnement et celles nécessaires aux opérations.

Comme le montre le tableau 4, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence **quatre enjeux majeurs** quant à la phase de planification et de préparation des processus d’approvisionnement (phase 1):

- ❖ L’absence d’un cadre de collaboration et de dialogue entre les acteurs du secteur public et le marché ou d’une procédure d’approvisionnement au stade de l’évaluation des besoins;
- ❖ Des exigences techniques trop souvent utilisées de manière descriptive et prescriptive;
- ❖ Des budgets d’acquisition annualisés qui ne permettent pas la réalisation de projets innovants ou complexes, ou qui n’y sont pas adaptés; et
- ❖ Une division des fonctions d’acquisition et d’opération au sein des organismes publics.

Un enjeu plus particulier dans le domaine des TEI est la difficulté de trouver un cadre approprié pour les projets-pilotes et de réaliser la première vente d’un projet innovant.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

Dans cette sous-section, nous analyserons les thèmes :

- ❖ de l’évaluation des besoins ;
- ❖ de l’enjeu de la première acquisition, qui est propre au secteur des TEI ;
- ❖ des exigences techniques ; et
- ❖ des budgets et de la division des fonctions d’acquisition et d’opération.

Six meilleures pratiques dignes de mention :

❖ Évaluation des besoins

- o Collaboration/engagement/dialogue en amont avec le marché ;
- o Utilisation des processus d’approvisionnement pour faciliter l’identification et l’évaluation des besoins.

❖ Enjeu de la première acquisition, qui est propre au secteur des TEI (volet TEI)

- o Soutenir financièrement les marchés publics afin qu’ils servent de bancs d’essai et de vitrines technologiques pour les innovations.

❖ Exigences techniques

- o Favoriser, sauf dans des cas exceptionnels, les exigences techniques :
 - formulées comme des exigences de performance ou de fonctionnalitée.
 - qui font référence à des normes internationales, à des règlements techniques nationaux ou à des normes nationales reconnues.
- o Développer des outils pour mesurer les exigences de performance et fonctionnelles.

❖ Budgets et division des fonctions d’acquisition et d’opération

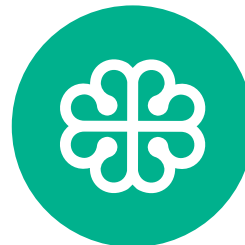
- o Prévoir des budgets d’approvisionnement pluriannuels et adaptés aux objectifs secondaires, et s’assurer que l’acquisition se fasse au sein même des opérations.

Deux études de cas illustrent la mise en œuvre de ces meilleures pratiques dans le monde et au Canada :



Étude de cas 8 :

Marchés publics innovants de solutions de transport intelligentes dans la ville de Copenhague (« Copenhague »)



Étude de cas 9 :

Mise sur pied en 2018 d’un programme d’expérimentation et d’intégration de véhicules et équipement 100 % électriques ou écoresponsables, Ville de Montréal

1. Évaluation des besoins

« Connaître les besoins et ce que le marché peut offrir sont des conditions préalables évidentes à la réussite de toute mesure de passation de marché. Lors de l’acquisition de solutions innovantes, ces conditions préalables sont d’autant plus importantes que ni l’acheteur public ni le marché ne savent précisément ce qui est requis par rapport à ce que le marché peut (ou pourrait) d’offrir. »
[traduction libre]

D 3 SPICE Analysis and Recommendations,

<http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/SPICE-D-3-Analysis-and-Recommendations-FINAL.pdf>, p.52

La phase de planification, qui comprend l’évaluation des besoins et la préparation de la documentation nécessaire pour refléter les besoins, est une phase cruciale de tout approvisionnement public : elle déterminera le type de service, de bien ou de solution qui sera acquis et donc utilisé par les organismes publics.

Cette évaluation des besoins influencera également le choix de la procédure d’approvisionnement, le mode de sollicitation (phase 2 du processus d’approvisionnement) ou même le mode d’adjudication, c’est-à-dire la manière dont le fournisseur sera choisi (phase 3) et la catégorie de contrat qui sera octroyée (phase 4) afin de sélectionner celui qui répondra le mieux aux besoins exprimés.

Au Québec, l’évaluation adéquate et rigoureuse des besoins est d’ailleurs l’un des principes directeurs devant régir tout approvisionnement public prévu par la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)⁵³. Pour l’Autorité des marchés publics (l’«AMP»), dont le mandat inclut le traitement des plaintes relatives à une violation de l’encadrement juridique des marchés publics, cette évaluation des besoins contribue à assurer le respect d’autres

principes tels que le traitement intègre et équitable des concurrents ou la bonne utilisation des fonds publics par les organismes publics⁵⁴.

Ainsi, une mauvaise ou une absence d’évaluation des besoins pourrait, en privilégiant une approche donnée, conférer un avantage concurrentiel à un fournisseur. Elle pourrait aussi entraîner l’acquisition de biens et de services qui ne sont pas adaptés aux besoins, ce qui constituerait une mauvaise gestion de l’argent des contribuables.

Cette analyse des besoins est nécessaire pour « *les secteurs exposés à des évolutions de nature technologiques* »⁵⁵ lorsque l’acheteur public a besoin d’un bien ou d’un service qui n’existe pas ou qui n’est pas offert actuellement (la situation la plus courante) sur le marché, ou encore, lorsque l’acheteur public souhaite améliorer la performance de biens et services existants⁵⁶, c’est-à-dire d’un bien, d’un service ou d’une solution innovante.

⁵³ LCOP, « Article 2 (...) 4° la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tienne compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d’environnement ; (...) » Au fédéral, selon le Guide des approvisionnements SPAC, « la définition des besoins dans le cadre d’un approvisionnement constitue le fondement d’un processus d’achat réussi. » Article 2.1

⁵⁴ « [u]n organisme public doit procéder à une évaluation rigoureuse de ses besoins avant de lancer tout processus d’adjudication ou d’attribution. Cette exigence (...) permet également d’assurer le respect des principes (...) [suivants] soit le traitement intègre et équitable des concurrents et la bonne utilisation des fonds publics par les organismes publics. » Recommandation 2019-01, 8 août 2019, Recommandations formulées au dirigeant du CIUSSS de l’Est-de-l’Île-de-Montréal concernant le processus d’adjudication 1232604, https://amp.quebec/fileadmin/documents/decisions/Recommandations/Decision_2019-08-08_CIUSSS-EMTL.pdf, p 5-6

⁵⁵ *Ibid.* page 5 et 6 et 9 (Analyse).

⁵⁶ OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22190414> cité dans OCDE (2019), *Réforme des Marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l’OCDE*, Examens de l’OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, p. 20.

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

Description

Pour les organismes publics, le dialogue avec le marché a pour objectif de s’informer sur les solutions innovantes existantes ou potentielles. Il vise également à atténuer certains risques ou à mieux évaluer les risques potentiels associés aux solutions recherchées ou aux besoins à combler, 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 de s’assurer de l’existence de la concurrence ou de la promouvoir.

Cet engagement précoce avec le marché, qui peut prendre plusieurs formes, est par exemple prévu en Europe dans la directive 2014/24⁵⁷, à condition qu’il n’entraîne pas de distorsion de la concurrence.

Applicabilité au Québec

Situation au Canada

Au Canada, à l’échelon fédéral, le Guide des approvisionnements de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) («**Guide des approvisionnements SPAC**») ⁵⁸ prévoit la possibilité d’un engagement tôt et d’un dialogue continu avec le marché.

Cette consultation et ce dialogue peuvent prendre de nombreuses formes, notamment «*la présentation de lettres d’intérêt, des demandes de renseignements, des consultations individuelles avec les fournisseurs, la tenue d’une journée de consultation de l’industrie, etc.*» ⁵⁹.

Selon le SPAC, cet engagement permet de (i) mieux déterminer la complexité et les risques associés à un besoin particulier et, par conséquent, d’y remédier ou de les atténuer ; et de (ii) s’assurer du succès d’un approvisionnement en répondant au besoin déterminé.

Comme nous l’avons vu aussi dans l’étude de cas «Approvisionnement éclairé (*smart Procurement*)», l’approvisionnement éclairé, à l’échelon fédéral, implique un tel dialogue entre les parties prenantes, en amont même du processus, au stade de l’évaluation des besoins.

Au Québec, il faut noter que les balises à l’égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé⁶⁰ et dans d’autres domaines tels que la construction et les technologies de l’information (les «**balises**») prévoient une analyse de marché de qualité comme bonne pratique et clé du succès des appels d’offres.

⁵⁷ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, article 40.

⁵⁸ Disponible à l’adresse <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/25>

⁵⁹ Guide des approvisionnements SPAC, Section 2.26.

⁶⁰ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf ; Vous y trouverez également d’autres balises qui se rapportent au domaine de la construction ou des technologies de l’information.

Elles suggèrent des vitrines technologiques inversées⁶¹ pour « *saisir l'offre de produits et de services disponibles et les limites des fournisseurs ainsi que pour discuter des nouveaux produits, des innovations à venir et du potentiel d'inclusion de la notion de valeur* »⁶².

Elles recommandent l'adoption par les organismes publics de politiques et procédures qui encadreraient ces échanges avec les fournisseurs dans le respect des lois⁶³.

En effet, le cadre juridique québécois n'empêche pas la tenue d'un tel dialogue même s'il ne le prévoit pas expressément ni ne l'encadre, à l'exception de l'appel d'intérêt qui y est expressément prévu. Un tel avis d'appel d'intérêt est publié dans le système électronique d'appel d'offres (le « **SEAO** »). Ce processus permet à un organisme public d'obtenir des commentaires et des renseignements pertinents du secteur d'activité visé afin d'affiner l'expression de ses besoins dans la perspective d'octroyer un contrat. Ce processus n'entraîne aucune obligation de poursuivre le processus au-delà de la collecte de renseignements par l'organisme concerné. Il ne constitue cependant pas un véritable dialogue.

Or, les personnes que nous avons interrogées ne semblent pas considérer ce processus comme optimal. Les fournisseurs sont, par exemple, réticents à divulguer des informations confidentielles ou commercialement sensibles qui pourraient être réutilisées par des organismes publics dans le cadre de processus subséquents ouverts à la concurrence, et le processus d'avis et de réponse électronique associé à l'avis d'intérêt n'est pas propice à l'échange et aux questions. L'avis d'intérêt n'est donc pas considéré comme un forum approprié ou suffisant pour que le marché puisse avoir un vrai dialogue avec le secteur public ou l'assister dans son évaluation des besoins.

Le ministère des Transports du Québec (le « **MTQ** ») a, quant à lui, mis en place un processus de table de concertation et de table de consultation, dont une table de concertation socio-économique sur le transport routier des marchandises⁶⁴ qui s'inscrit dans la Politique de mobilité durable 2030 du ministère et une table de consultation gouvernement-industrie sur les normes de charges et dimensions applicables aux véhicules routiers et ensembles de véhicules routiers⁶⁵. Ces tables ne sont pas propres à un processus d'approvisionnement donné, mais ont été conçues pour permettre à l'industrie d'exprimer ses préoccupations et comme moyen de consultation pour le MTQ. Une feuille de route des enjeux sociaux et économiques à analyser sur un horizon de deux ans (révisée annuellement) est préparée, des groupes de travail sont créés pour chaque enjeu socio-économique et ces enjeux sont priorisés. Ce travail peut entraîner des études et analyses, l'élaboration d'outils, des modifications législatives ou des mesures de sensibilisation et d'information⁶⁶. Bien que le cadre juridique n'empêche pas la consultation ou le dialogue avec le marché, y compris aux fins de l'identification et de l'évaluation des besoins, à l'exception de l'avis d'intérêt susmentionné, il ne l'encadre pas spécifiquement.

⁶¹ Le Centre de services partagés précise la notion de « vitrine technologique inversée » : « À l'occasion d'une vitrine technologique inversée, les ministères et organismes publics (MO) invitent les entreprises à une présentation, qui expose leurs besoins et perspectives organisationnels en TI, en prévision du lancement d'appels d'offres publics. En écho à ces présentations, les entreprises peuvent adapter leurs solutions d'affaires, pour ainsi répondre aux besoins gouvernementaux! La vitrine inversée concrétise la volonté énoncée dans la stratégie gouvernementale en TI (mesure 22), de se doter d'espaces d'interaction privilégiés au bénéfice des MO et des entreprises. » (<https://cspq.gouv.qc.ca/infolettres/info-cspq-octobre-2017/la-nouvelle-vitrine-inversee-et-la-reputee-vitrine-technologique-vous-invitent/>). La Stratégie gouvernementale en TI est par ailleurs disponible à l'adresse : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ressources_informationnelles/strategie_ti/strategie_ti.pdf.

⁶² Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé, https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p. 11. Vous y trouverez des balises se rapportant à d'autres secteurs, ainsi que des recommandations et des défis similaires.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Disponible à l'adresse : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/ent-camionnage/processus-concertation/table-transport-routier-marchandises/Pages/table-transport-routier-marchandises.aspx>.

⁶⁵ Disponible à l'adresse : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/ent-camionnage/processus-concertation/Pages/table-normes-charges.aspx>.

⁶⁶ Aucune des personnes du secteur privé interrogées n'avait participé à de telles tables.

Bon nombre des personnes interrogées dans le cadre de cette Étude ont déploré l’absence, au Québec, d’un cadre de collaboration ou de dialogue entre les parties prenantes au stade de l’évaluation des besoins. Par conséquent, les fournisseurs craignent d’être exclus d’un appel d’offres subséquent en raison de leurs discussions avec un organisme public. D’un autre côté, les organismes publics redoutent des poursuites intentées par des fournisseurs mécontents. L’absence de cadre conduit à un potentiel de marché inexploité, à un manque d’accès pour les acheteurs publics aux produits qui répondent le mieux à leurs besoins et à des exigences techniques souvent basées sur celles des produits ou services de leur dernier fournisseur.

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

Description

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'innovation ne passe pas simplement par le développement des connaissances ou de la technologie, les entreprises doivent également être incitées à innover. Or, cet incitatif résulte en partie de la capacité du marché à accepter et à absorber ces innovations et de leur diffusion dans l'économie et la société⁶⁷. Ainsi, les politiques visant à promouvoir l'innovation (politiques d'action sur l'offre [*supply-side policies*]) et celles visant à accroître l'utilisation des produits, des services et des solutions issus de cette innovation (politiques touchant la demande [*demand-side policies*]) sont essentielles pour garantir que l'offre satisfait (et stimule) la demande et vice versa.

En ce qui concerne les politiques touchant la demande, les organismes publics jouent un rôle clé, particulièrement dans le développement et l'utilisation de l'innovation, ou de produits, services ou solutions qui ne sont pas encore disponibles sur le marché, pour résoudre des enjeux sociétaux (par exemple, les changements climatiques) ou pour assurer la diffusion de ces innovations sur le marché⁶⁸.

Les politiques de marchés publics dans le domaine de l'innovation («*public procurement of innovation*» en anglais) sont des politiques touchant la demande, tout comme les achats publics avant commercialisation⁶⁹. Ces mesures ou procédures peuvent être utilisées à l'étape de l'évaluation des besoins pour trouver une solution innovante.

En Europe, certaines procédures sont utilisées à ces fins, entre autres, comme le montre l'étude de cas ci-dessous. Dans ce cas, la valeur du contrat comprenait des activités de recherche et de développement.

⁶⁷ Voir par exemple, Jakob Edler, *A costly Gap: The Neglect of the Demand Side in Canadian Innovation Policy*, IRPP Insight, May 2019, No. 28., p. 2. <https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Costly-Gap-The-Neglect-of-the-Demand-Side-in-Canadian-Innovation-Policy.pdf>.

⁶⁸ *Ibid.* p. 8.

⁶⁹ *Ibid.* p. 9.



ÉTUDE DE CAS 8 : MARCHÉS PUBLICS INNOVANTS DE SOLUTIONS DE TRANSPORT INTELLIGENTES DANS LA VILLE DE COPENHAGUE (« COPENHAGUE »)⁷⁰

Avec de nombreux modes de transport durables, des pistes cyclables et des espaces verts, Copenhague est une ville dite «verte». Ayant réduit ses émissions de CO₂ de 10 % en dix ans, Copenhague a pour ambition de devenir la première capitale neutre en carbone d'ici 2025. Pour atteindre cet objectif, Copenhague a élaboré un plan climatique ambitieux, le Copenhague Climate Plan, et a financé des initiatives précises, dont certaines impliquent une collaboration entre les secteurs public et privé. Toutes ces initiatives ont été conçues de manière complémentaire pour offrir aux citoyens un environnement durable, intelligent et innovant.

Parmi les initiatives financées par le Copenhague Climate Plan, quinze sous-initiatives dans le secteur des transports ont été mises en œuvre, dont le développement de systèmes de transport intelligents («STI»). Pour cette sous-initiative, Copenhague a décidé de lancer un processus d'approvisionnement. En effet, les STI sont de plus en plus considérés comme des outils importants pour atteindre les objectifs de durabilité, de sécurité et d'efficacité du système de transport pour les citoyens, notamment par l'optimisation des signaux de circulation ou la transmission des possibilités de stationnement par GPS.

(i) Enjeux et approche

Au cours de la phase de planification du processus d'approvisionnement, Copenhague a constaté qu'elle pouvait préciser certains des aspects de l'approvisionnement, puisque des solutions et des pratiques existaient déjà sur le marché. Cependant, d'autres objectifs auxquels les STI devaient répondre étaient encore trop abstraits, en l'absence de solution disponible sur le marché, pour se traduire en besoins spécifiques. Copenhague n'était donc pas en mesure de décrire les exigences innovatrices de certains aspects de la solution recherchée ou de solutions encore inexistantes sur le marché.

Copenhague a conclu qu'elle devait clarifier ses besoins avant de se lancer dans l'approvisionnement de STI. En réponse à ses obstacles, la ville 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 et se veut une solution de rechange au dialogue compétitif pendant la phase d'approvisionnement.

⁷⁰ Source: SPICE smart procurement for better transport, <http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen-Street-Light.pdf>. Pour les obstacles et leçons tirés du projet, voir «Source», notamment le fait que les solutions auraient pu être subdivisées, que la ville était très précise dans ce qu'elle voulait laissant moins de place aux ajustements futurs (ou les rendant dispendieux), que le projet était très innovant et donc très risqué et que la procédure d'approvisionnement en étant «restreinte» limite le dialogue et la négociation, mais peut être appropriée si les exigences sont ouvertes, basées sur des fonctionnalités et soutenues par une étude de marché poussée.

Le PPI a été lancé en 2013 avec la mise en place d’un atelier public réunissant des fournisseurs et des universités. Ces derniers ont été invités à participer, avec des équipes pluridisciplinaires, à une réflexion sur huit thèmes avec sept ateliers pour chacun de ces thèmes :

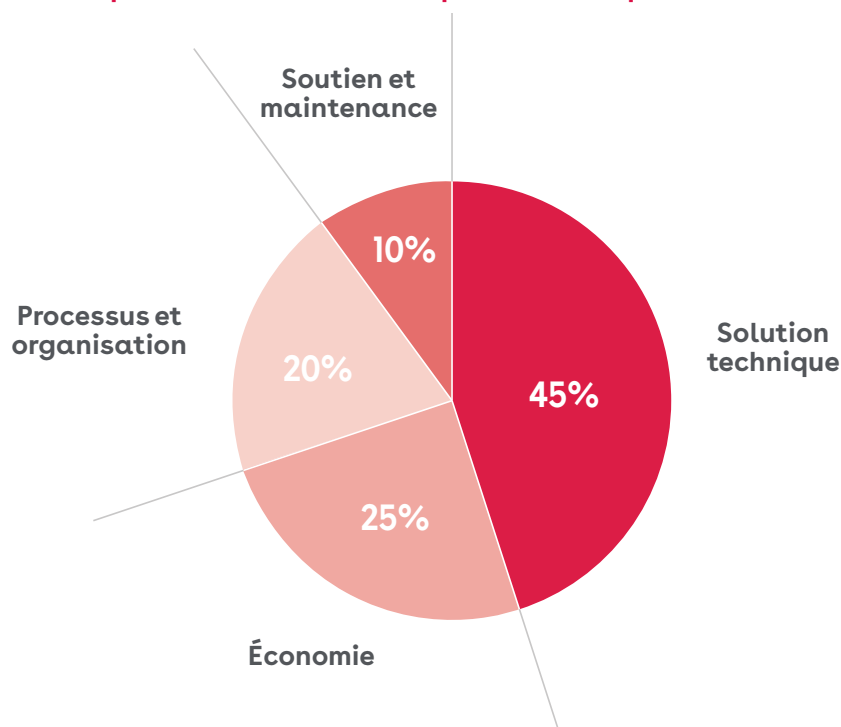
- ❖ **Ateliers 1 et 2 : Définition de l’étendue et des équipes**
- ❖ **Atelier 3 : Problèmes, besoins et potentiel**
- ❖ **Atelier 4 : Inspiration et idéation**
- ❖ **Atelier 5 : Idéation et dossier d’affaires**
- ❖ **Atelier 6 : Prototypage et idéation**
- ❖ **Atelier 7 : Présentation et prochaines étapes**

Seize fournisseurs et universitaires ont accepté de participer. Entre les ateliers 1 et 2, les participants ont signé un contrat-cadre de R et D régissant la rémunération de la participation, les droits de propriété intellectuelle, le financement public et les dispositions relatives aux **précautions à prendre pour éviter de se voir interdire de participer au processus d’approvisionnement devant suivre le PPI en rendant publiques toutes les informations originales**.

Les concepts créés par les équipes ont été testés au printemps 2014. Les tests ont été réalisés de différentes manières pour refléter les possibilités des STI. Les tests et l’évaluation finaux du PPI ont été menés par une firme de consultants externes.

Une fois le processus de PPI terminé, Copenhague disposait de suffisamment d’informations et de connaissances sur les STI pour rédiger son appel d’offres. Une procédure en deux étapes dite « restreinte » a été choisie, à savoir une préqualification avec un maximum de cinq fournisseurs préqualifiés et un appel d’offres limité aux fournisseurs préqualifiés. Ce mode d’adjudication est particulièrement intéressant lorsqu’il est question d’approvisionnements complexes. Le contrat a été adjugé selon le critère de l’offre la plus économiquement avantageuse (*most economically advantageous tender-MEAT* en anglais) en fonction d’une pondération des critères suivants :

Figure 2 – Critères de pondération de l’offre la plus économiquement avantageuse



En quoi cette approche est-elle innovante?

- ❖ 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, des initiatives STI et des changements de comportement relatifs à la manière de se mouvoir dans la circulation. Il s’agit d’un projet-pilote dont d’autres villes peuvent s’inspirer.
- ❖ L’approche de PPI impliquant des fournisseurs potentiels, des universités et des utilisateurs pour définir les objectifs du contrat et ses composantes techniques (composante R et D) est en soi une approche innovante, car elle permet d’utiliser le cadre juridique pour permettre une meilleure évaluation du besoin grâce à un partenariat formel lors de la phase de préapprovisionnement pour définir les paramètres mêmes de ce dernier. Cette approche remplace le processus informel de consultation du marché et le dialogue compétitif lors de l’approvisionnement.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Clarté du message:** Objectif et orientation politique clairement définis dans un plan stratégique et initiatives conformes à cette orientation stratégique claire.
- ❖ **Approche axée sur les résultats et non les moyens:** besoin exprimé par le donneur d’ordre en termes de résultats et non de moyens.
- ❖ **Préparation de la ville, évaluation et réflexion sur l’étendue et les exigences techniques en amont du processus.**
- ❖ **Innovation:** Le PPI a permis d’examiner la capacité du marché et l’applicabilité des solutions pour limiter les risques du projet.
- ❖ **Confiance (fournisseurs potentiels considérés comme des partenaires):** Le PPI avec les fournisseurs potentiels, mais également avec les intervenants d’autres disciplines pour les aspects innovants, permet de trouver des solutions adaptées aux objectifs et aux résultats désirés.
- ❖ **Contrôle des résultats:** Les tests et résultats finaux du PPI sont effectués par des consultants externes.
- ❖ **Incitatif au partenariat:** La participation au processus d’approvisionnement des fournisseurs ayant participé au PPI est permise en rendant publics les résultats du PPI.
- ❖ **Valeur pour les utilisateurs/citoyens:** Le mode d’adjudication est fondé sur le critère de l’offre la plus économiquement avantageuse (MEAT).

Applicabilité au Québec

Les procédures d’approvisionnement public au Québec n’ont pas été élaborées et ne sont pas utilisées pour déterminer ou préciser un besoin. Cependant, de telles collaborations existent à l’extérieur des marchés publics, par exemple en R et D, entre le secteur privé et les institutions universitaires.

Aucun principe ne s’y oppose dans la mesure où cette collaboration est encadrée pour s’assurer, entre autres, qu’elle ne favorise pas un concurrent, mais aussi qu’elle n’exclut pas les fournisseurs ayant participé à la phase du développement des besoins.

Le Québec pourrait s’inspirer du partenariat public-privé d’innovation ou adapter certaines des règles de son propre cadre juridique.

2. Volet TEI : L’enjeu particulier de la première acquisition

Le schéma ci-dessous présente les différentes phases du développement d’un produit ou d’un bien innovant.

R ET D ⁷¹				COMMERCIALISATION
Étape 1	Étape 2	Étape 3	Étape 4	Étape 5
Idée Recherche	Conception de la solution	Développement de prototype	Développement et tests sur des volumes limités de produits ou de services	Développement de volumes commercialisables de produits finaux Diffusion large de solutions nouvellement développées

Dans le domaine des TEI, l’un des enjeux soulevés au cours de nos entrevues est le fait que, bien que le Québec possède une forte expertise et soit un chef de file en matière d’innovation dans ce domaine, bénéficiant d’un pôle d’expertise et d’une main-d’œuvre très qualifiée, la commercialisation de produits innovants – c’est-à-dire la première vente – est très difficile au Québec.

Ainsi, selon les personnes interrogées, les entreprises québécoises innovantes doivent d’abord faire leurs preuves à l’étranger avant de pouvoir convaincre les acheteurs publics québécois d’acquiescer leurs produits et services.

Ce constat s’explique notamment par le cadre juridique actuel des marchés publics, qui est mal adapté à l’innovation et à la période de précommercialisation (étape 4), et par des organismes publics qui se montrent frileux quant à l’acquisition de produits ou services n’ayant pas encore fait leurs preuves (étape 5) (nous examinerons cette phase plus loin dans le cadre des procédures d’approvisionnement). La mise en œuvre de projets-pilotes au Québec est complexe et doit souvent se faire aux frais de l’entreprise elle-même. Plus généralement, il n’existe aucune politique de marchés publics dans le domaine de l’innovation comme telle au Québec (voir nos commentaires sous la meilleure pratique précédente, qui s’appliquent également ici). Ce qui s’en rapprocherait le plus serait les programmes de subvention ou les appels d’offres gouvernementaux pour la R et D, y compris le développement de prototypes, par exemple par l’entremise du gouvernement fédéral, Solutions innovatrices Canada⁷². Toutefois, ceux-ci n’incluent pas l’achat de la première innovation.

Ce défi de la première vente est également partagé par d’autres secteurs où l’innovation est essentielle, comme la santé. Or, la conséquence de cette situation est qu’il n’est pas possible de développer un véritable marché pour ces innovations au Québec (et au Canada).

⁷¹ Tableau inspiré du schéma à la page 28 de D 3 SPICE Analysis and Recommendations, <http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/SPICE-D-3-Analysis-and-Recommendations-FINAL.pdf> p. 64

⁷² <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/fra/accueil>. Voir également l’initiative Alberta Small Business Innovation and Research Initiative pour les PME. <https://albertainnovates.ca/programs/alberta-small-business-innovation-and-research-initiative/>.

→ Meilleure pratique 7: Soutenir financièrement les marchés publics afin qu’ils servent de bancs d’essai et de vitrines technologiques pour les innovations⁷³

Description

Selon le rapport des Tables de stratégies économiques du Canada⁷⁴, des groupes de réflexion sectoriels sur le développement des avantages concurrentiels au Canada ont statué que⁷⁵:

L’approvisionnement public peut servir à accélérer l’adoption des innovations canadiennes, à trouver des solutions aux défis importants et à envoyer des signaux puissants au marché⁷⁶.

L’utilisation stratégique des marchés publics pour promouvoir l’innovation passe notamment par le soutien financier des approvisionnements publics visant à permettre aux entreprises innovantes de développer les solutions innovantes, mais également de les tester et de les commercialiser. Cela fait partie des politiques de marchés publics dans le domaine de l’innovation mentionnées sous les deux meilleures pratiques précédentes.

En Europe, pour la période de précommercialisation (étape 4), la directive 2014/24 permet une exception aux processus de passation des marchés publics réguliers pour les marchés de services de recherche et de développement. Les achats publics avant commercialisation («**PCP**») permettent ainsi aux organismes publics d’obtenir des services de R et D, comme pour n’importe quel autre marché public, mais à des conditions financières plus avantageuses, sous réserve que l’organisme public partage les avantages tirés de ce marché avec les fournisseurs aux conditions du marché.

Cette approche comporte des avantages tant pour l’organisme public que pour les fournisseurs de services de R et D.

Pour l’organisme public, cette approche permet de :

- ❖ recueillir des renseignements pertinents sur la solution envisagée ;
- ❖ mettre plusieurs fournisseurs potentiels en concurrence les uns avec les autres ; et
- ❖ tester les solutions auprès de clients sans être lié par un contrat à long terme, car il peut être résilié à tout moment.

Pour les fournisseurs potentiels, cette procédure permet de :

- ❖ établir un contact préliminaire avec des clients potentiels à des fins de tests ;
- ❖ tester leurs produits et obtenir de l’information connexe⁷⁷.

⁷³ Contributions en vue de compléter les mesures de soutien et de relance dans le contexte de la crise de la COVID-19, lettre ouverte au Premier ministre, 3 avril 2020, recommandation C. Disponible à l’adresse : http://copticom.ca/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Lettre-PM-et-Mesures-de-soutien-et-de-relance_FINAL.pdf.

⁷⁴ Rapport des Tables de stratégies économiques du Canada : Saisir les occasions de croissance : le 25 septembre 2018, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/098.nsf/fra/00027.html>.

⁷⁵ La fabrication de pointe, l’agroalimentaire, les technologies propres, les industries numériques, les sciences biologiques et de la santé, et les ressources propres de l’avenir.

⁷⁶ Rapport des Tables de stratégies économiques du Canada : Saisir les occasions de croissance : le 25 septembre 2018, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/098.nsf/fra/00027.html>.

⁷⁷ Communication de la Commission, Orientation sur la passation des marchés de solution innovantes, (2018) 3051, p.48.

Applicabilité au Québec

Au Québec, l'encadrement juridique des marchés publics fait référence aux contrats de recherche et développement, mais uniquement pour permettre la conclusion d'un contrat de gré à gré. Il n'existe pas d'approvisionnement qui leur est spécifique comme les PCP décrits ci-dessus. Cela ne veut pas dire que nous ne pourrions pas réfléchir à la mise en place d'un tel contrat ou à l'élaboration de règles qui lui soient spécifiques.

Des initiatives de soutien ou d'infrastructure liées à l'innovation sont également prévues ou envisagées au Québec.

Le *Plan d'action pour l'industrie du transport terrestre et de la mobilité durable 2018-2023*⁷⁸ prévoit la mise en place d'une Cité de la mobilité dans le domaine de la mobilité. Cette entité regrouperait, sur un ou plusieurs sites au Québec, l'expertise de nombreux acteurs dans le domaine, que ce soit au niveau collégial, universitaire ou industriel. Elle offrirait de l'équipement spécialisé, tel que du mobilier urbain, permettant la démonstration en milieu fermé de technologies liées aux connexions entre véhicules et infrastructures. Sa mise en place est prévue en 2023 même si les parties prenantes réclament une mise en œuvre plus rapide⁷⁹.

Des vitrines technologiques ont également été mises en place au Québec, mais un financement supplémentaire est nécessaire.

Le Plan d'action prévoit également la mise en place par le MTQ de deux projets de démonstration en situation réelle.

De plus, le ministère de l'Économie et de l'Innovation (le «**MEI**»), dans le cadre du volet I de son Programme innovation, a récemment lancé un appel de projets de démonstration et de vitrine technologique en transport terrestre et en mobilité durable. Dans le cadre de cet appel de projets, le MEI investira 6 500 000 \$ sur cinq ans pour soutenir les PME (aide financière) dans la réalisation de leurs projets de démonstration et de vitrine technologique en transport terrestre et en mobilité durable. Les projets choisis devront⁸⁰ :

- ❖ appuyer les PME dans la démonstration ou la mise en vitrine de leur produit ;
- ❖ améliorer les perspectives de croissance des PME ;
- ❖ permettre de créer et de consolider des partenariats avec les villes et les sociétés de transport.

Le volet 2 du Programme innovation est administré par Investissement Québec⁸¹ et vise à :

- ❖ soutenir les entreprises dans la commercialisation d'une innovation de produit ou de procédé ;
- ❖ renforcer la capacité des entreprises à commercialiser leurs innovations au Québec ou à l'étranger ;
- ❖ soutenir la réalisation de nouvelles ventes.

⁷⁸ https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/secteur_activites/transport/plan_action_mobilite_durable_2018-2023.pdf.

⁷⁹ *Ibid.* Mesure 21.

⁸⁰ <https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/programmes/aide-financiere/programme-innovation/>

⁸¹ <https://www.investquebec.com/quebec/fr/produits-financiers/toutes-nos-solutions/Programme-innovation.html>

La mise en place de projets-pilotes est également permise par la réglementation.

Au Québec, la refonte du Code de la sécurité routière par la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière* (Projet de loi n° 165 adopté le 17 avril 2018)⁸² a introduit la possibilité pour le MTQ d’autoriser par arrêté ministériel la mise en œuvre de projets-pilotes visant « *à étudier, à expérimenter ou à innover à l’égard de toute matière relevant* » du Code de la sécurité routière⁸³.

Le MTQ a ainsi adopté le *Projet-pilote relatif aux autobus et aux minibus autonomes au Québec*⁸⁴ permettant à un fabricant, un distributeur ou un exploitant d’un autobus ou minibus autonome d’effectuer un projet d’expérimentation. Le transporteur Keolis et le constructeur Navya ont pu ainsi lancer un projet-pilote d’un an dans la municipalité de Candiac.

L’Étude de 2019 sur le positionnement du Québec a examiné ce projet⁸⁵. Au nombre des facteurs de succès, l’Étude de 2019 sur le positionnement du Québec note la volonté affirmée du maire de la ville de Candiac (élément clé tel que discuté dans notre section 1) ainsi que l’appui du gouvernement pour gérer les obstacles réglementaires qui nuisent à la réalisation du projet. Cependant, elle souligne les retards dans les processus de mise en œuvre.

Ces projets sont également mis en œuvre de façon fragmentaire et ne font pas l’objet d’un processus concurrentiel comme un appel d’offres public pour sélectionner les projets ou, par la suite, commercialiser les produits.

Au cours de nos entrevues, nous avons appris l’existence d’un projet intéressant pour les étapes de précommercialisation (étape 4) et de commercialisation (étapes 5) du développement d’un produit.

Ce projet a été développé à l’initiative de la division Planification et soutien aux opérations, de la Direction générale adjointe aux services institutionnels, du Service du matériel roulant et des ateliers de la Ville de Montréal, en ayant recours au cadre juridique existant, même s’il ne semblait pas adapté à ce type de projet. Il nous paraît particulièrement pertinent parce qu’il inclut la promotion du savoir-faire québécois par le prêt de véhicules électriques à des organismes publics étrangers, contribuant ainsi à l’exportation de l’expertise québécoise en matière de mobilité. Vous trouverez les détails ci-dessous.

⁸² Disponible à l’adresse <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2018C7F.PDF>

⁸³ Article 633.1 du Code de la sécurité routière. De tels projets-pilotes existent aussi en Ontario, par exemple le Projet pilote de véhicules automatisés en Ontario, *Ontario regulation* 306/15. <https://news.ontario.ca/mto/fr/2019/01/modifications-apportees-au-programme-pilote-de-mise-a-lessai-des-vehicules-automatisees-de-lontario.html>; <http://www.mto.gov.on.ca/french/vehicules/automated-vehicles.shtml>; <https://www.ontariocanada.com/registry/showAttachment.do?postingId=26147&attachmentId=36324>.

⁸⁴ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-24.2,%20r.%2037.01/>

⁸⁵ Étude de 2019 sur le positionnement du Québec, p.23.



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

Le Service du matériel roulant et des ateliers est l’unité d’affaires responsable de la gestion véhiculaire à la Ville de Montréal. Cette unité souhaite, conformément aux orientations de l’administration centrale, doter la ville de véhicules et d’équipement plus écoresponsables afin de contribuer à l’objectif municipal de réduction des émissions de GES.

À cette fin, un comité de veille technologique composé de sept ingénieurs spécialisés suit en continu l’évolution et la sortie de nouveaux produits sur le marché. Cette veille s’effectue via la participation à des forums internationaux, des expositions régionales ou la consultation de documentation électronique spécialisée.

La stratégie, dotée d’un budget d’acquisition et d’expérimentation de 2 M\$ par année, consiste à acquérir, par le biais des marchés publics, notamment des appels d’offres publics adaptés aux besoins de cette stratégie, quelques prototypes à titre expérimental pouvant répondre à différents besoins opérationnels municipaux. Dans le cadre de ces appels d’offres, le Service du matériel roulant et des ateliers a beaucoup réfléchi à l’application à une acquisition innovante de procédures peu axées sur l’innovation et permettant néanmoins cette dernière. Ce service a fait preuve de créativité et de proactivité en procédant sans aversion pour le risque ou crainte de faire les choses différemment.

Ces actifs sont évalués avec un ou des arrondissements pilotes et en collaboration avec les cols bleus, les représentants syndicaux et les gestionnaires aux opérations. 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. Celle-ci est ensuite partagée avec le fournisseur à des fins correctives ou d’amélioration du produit.

Outre la veille technologique, les ingénieurs impliqués peuvent également prendre l’initiative de cibler et d’approcher certains fournisseurs afin de les inciter au développement de produits 100 % électriques.

Afin de promouvoir le savoir-faire québécois à l’extérieur de la province et du pays, la division Planification et soutien aux opérations du Service du matériel roulant et des ateliers a également mis en place un programme international de prêt de prototypes 100 % électriques à d’autres villes, qui à l’instar de la Ville de Montréal, se sont engagées en faveur de l’écomobilité. Il s’agit de prêts temporaires d’un délai de quatre mois renouvelables.

Ce programme permet d’affirmer le leadership de la Ville de Montréal en matière d’électrification des transports, sert de vitrine à l’extérieur du pays, tout en offrant la possibilité à des fournisseurs de pénétrer rapidement d’autres marchés.

À ce jour, plusieurs villes comme New York, Chicago et Toronto ont manifesté l’intérêt de participer à un tel programme de prêt de véhicules.

Cette meilleure pratique pourrait être étendue à d’autres organismes publics, le cas échéant, avec le soutien ou les conseils du Service du matériel roulant et des ateliers.

3. Exigences techniques

Les exigences techniques peuvent être descriptives ou définies en fonction des exigences de performance (par exemple, durabilité, efficacité énergétique ou cycle de vie) ou des exigences fonctionnelles.

L’exigence descriptive, comme son nom l’indique, décrit les moyens et les résultats attendus, par exemple, une voiture diesel rouge de type X.

L’exigence de performance précise les paramètres de la solution elle-même et la manière dont elle exécute ses fonctions, par exemple, une voiture qui a une autonomie de X heures.

L’exigence de fonctionnalité décrit le besoin de l’organisme public, sans définir l’exigence ou la performance spécifique, c’est-à-dire une solution de transport qui offre aux passagers une expérience sans bruit et sans fatigue.

Les exigences fonctionnelles sont plus complexes à rédiger et exigent de leur rédacteur qu’il sache comment les rédiger. Elles requièrent plus de travail dans leur développement et leur évaluation n’est pas évidente.

Comme l’acheteur public ne connaît pas la solution qu’il va acquérir, cette évaluation ne consistera pas en une simple comptabilisation des critères qui sont respectés.

Les exigences de fonctionnalité requièrent :

- ❖ **des critères d’évaluation bien définis afin de permettre un traitement équitable dans le cadre de l’évaluation des soumissionnaires ;**
- ❖ **des exigences techniques minimales afin de s’assurer que la solution répond aux exigences et aux besoins exprimés par l’acheteur public ; et**
- ❖ **des mécanismes contractuels de vérification de la solution fournie par rapport aux besoins et aux exigences exprimés.**

«Lorsqu’elle prescrit les spécifications techniques (...) une entité contractante, s’il y a lieu :

- **d’une part, indique la spécification technique en termes de performances et d’exigences fonctionnelles, plutôt qu’en termes de conception ou de caractéristiques descriptives ;**
- **d’autre part, fonde la spécification technique sur des normes internationales, dans les cas où il en existe, sinon sur des règlements techniques nationaux, des normes nationales reconnues ou des codes du bâtiment.»**

AECG, article 19.9

De nombreuses entrevues ont révélé une tendance au Québec à formuler «mécaniquement» les besoins en des termes précis et selon des spécifications prédéfinies, parfois même jusqu’à spécifier des marques ou des types de produits⁸⁶. Les exigences techniques sont donc généralement descriptives et prescriptives.

Or, cela a plusieurs effets négatifs, notamment la diminution de la concurrence ou les occasions manquées d’acquiescer des innovations qui répondent mieux aux besoins. De plus, en utilisant des exigences descriptives, le message lancé aux fournisseurs est celui d’un donneur d’ordre et d’un exécutant. L’organisme public ne tire aucun avantage d’un possible partenariat avec le fournisseur, ne tient pas le fournisseur responsable, ni ne pousse le fournisseur à offrir le meilleur service ou produit qui soit.

Dans le domaine des TEI où l’innovation est importante, l’utilisation d’exigences techniques descriptives et prescriptives sur la base de produits et services connus ou désirés (souvent ceux du fournisseur actuel) empêche l’accès à cette innovation. En effet, en prescrivant comment faire, l’acheteur public se prive de différentes façons de faire qui répondraient à ses besoins aussi bien, sinon mieux, surtout en ce qui concerne les performances recherchées.

Cela est d’autant plus vrai si le fournisseur est choisi en fonction du prix de sa soumission (voir nos commentaires quant à la règle du plus bas soumissionnaire conforme). En effet, si le respect des exigences minimales et la réduction des coûts donnent de meilleures chances d’obtenir un marché, les fournisseurs ne seront pas incités à proposer des solutions plus innovantes, mais plus chères.

Deux meilleures pratiques nous semblent particulièrement importantes pour répondre à cet enjeu :

- ❖ **Meilleure pratique 8A: Favoriser, sauf dans des cas exceptionnels, les exigences techniques :**
 - o formulées comme des exigences de performance et des exigences de fonctionnalité ;
 - o qui font référence à des normes internationales, à des règlements techniques nationaux ou à des normes nationales reconnues.

⁸⁶ The future of public spending: why the way we spend is critical to the Sustainable Development Goals, The Economist Intelligence Unit (EIU), (2020), p.13-14.

❖ Meilleure pratique 8B : Élaborer des outils de mesure des exigences de performance et de fonctionnalité

Sauf exception justifiée, les organismes publics devraient formuler des exigences techniques sous forme d’exigences de performance ou de fonctionnalité.

Applicabilité au Québec

C’est d’ailleurs la règle prévue par les accords de commerce auxquels les organismes publics québécois sont assujettis. À titre d’exemple, l’AECG prévoit que les organismes publics doivent, sauf dans des cas exceptionnels :

- ❖ privilégier les exigences de performance ou de fonctionnalité ;
- ❖ s’assurer qu’elles se basent sur des normes internationales reconnues, ou à défaut, des normes nationales reconnues ;
- ❖ dans le cas où des normes descriptives doivent être utilisées, permettre les équivalentes ;
- ❖ éviter de faire référence à des marques, types ou autre référence à un produit ou service spécifique⁸⁷.

D’ailleurs, l’AMP a rappelé dans plusieurs décisions que ces règles s’appliquent au Québec et que les organismes publics doivent s’y conformer ; ces derniers, malgré ces règles, ne le faisant pas ou pas toujours⁸⁸. De même, les balises exigent que la description des exigences en termes de performance et de résultats attendus soit privilégiée en confiant aux contractants le choix des moyens. Il faut éviter de mentionner une marque ou une solution, et il est important de laisser aux fournisseurs le choix de proposer des solutions de rechange (en tenant compte de l’interopérabilité)⁸⁹.

Il est essentiel d’élaborer des outils pour évaluer si le fournisseur satisfait aux exigences de performance et de fonctionnalité. Par exemple, si un objectif de réduction des émissions de GES est demandé, l’organisme public doit disposer des outils pour vérifier que l’objectif est atteint au cours du contrat (phase 5 du processus d’approvisionnement) et prévoir des mécanismes au cas où le fournisseur ne l’atteindrait pas (y compris des cas de défaut, droit de retenir certains montants, pénalités, etc.). Le fait de ne pas disposer de ces outils et ne pas effectuer cette vérification rend inefficace l’utilisation des exigences de performance ou de fonctionnalité.

⁸⁷ Article 19.9 AECG.

⁸⁸ Voir par exemple, Ordonnance 2019-01, 21 juin 2019, Décision annulant l’appel d’offres public 1272055 publié par le CHU de Québec-Université Laval, https://amp.quebec/fleadmin/documents/decisions/Ordonnances/Decision-2019-01_CHU-de-Quebec.pdf

⁸⁹ Balises à l’égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé, https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf. P.10.

4. Budgets et division des rôles

Deux points primordiaux sont liés l’un à l’autre : (a) l’enjeu budgétaire et (b) la séparation des activités au sein des organismes publics entre les fonctions d’approvisionnement et de l’opération.

Nous avons déjà abordé dans la section 1, c’est-à-dire dans l’élaboration des plans d’action et des objectifs à atteindre par les marchés publics, de la nécessité de prévoir des budgets adaptés. Cet enjeu est également particulièrement pertinent tout au long du cycle d’approvisionnement public.

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. Toutefois, des initiatives pour dialoguer avec les instances opérationnelles existent au sein de divers organismes publics. À titre d’exemple, les rédacteurs des appels d’offre dans le domaine des transports collectifs font appels via des tables de concertation aux ingénieurs, aux mécaniciens, aux chauffeurs, etc. pour supporter leur processus rédactionnel.

Même si les services d’approvisionnement font généralement appel aux opérations pour leur processus d’approvisionnement, cela ne peut se substituer à l’expérience et à la connaissance des opérations.

Ces deux enjeux ont été soulevés par toutes les personnes interrogées dans le cadre des entrevues et, en ce qui concerne les questions budgétaires, par des acteurs du secteur public et du secteur privé.

Au Québec, les budgets publics, à quelques exceptions près, ne sont pas adaptés à l’utilisation des marchés publics comme outils stratégiques. 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’une autre. Cette situation est accentuée par la séparation des fonctions d’achat et d’opération, les acheteurs publics étant moins sensibles à ces résultats ou avantages, car ils n’auront pas à les utiliser.

Ces deux éléments conduisent également à mettre l’accent sur les dépenses en immobilisations ou en capital (« CAPEX ») au détriment des dépenses d’exploitation (« OPEX »). Par conséquent, les nombreux autres coûts qu’un organisme public peut encourir tout au long de la vie utile d’un bien ou d’un produit (voir également la phase contractuelle [phase 4 du processus d’approvisionnement]) sont également absents de l’équation. Ceci s’explique notamment par le fait que certaines subventions qui sont accordées couvrent des dépenses d’acquisition, mais excluent celles associées aux opérations qui s’échelonnent sur un horizon temporel à long terme.

De même, dans le domaine des TEI par exemple, les budgets sont parfois attribués pour l’acquisition de solutions innovantes uniquement, sans inclure tous les autres éléments qui doivent être acquis, modifiés ou développés pour que cette solution fonctionne (par exemple, la formation, la construction d’infrastructure, etc.).

Finalement, pour l’innovation en particulier, les budgets consacrés aux solutions innovantes doivent prendre en compte leur obsolescence (et leur remplacement) rapide.

La meilleure pratique ci-dessous est l’un des moyens de répondre aux enjeux relevés ci-dessus.

→ **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**

Pour éviter ces enjeux, il est important que, tant au niveau politique qu'au niveau des organismes publics eux-mêmes, les budgets soient, le cas échéant, 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 obsolescence plus rapide ; ce qui doit faire l'objet d'une réflexion plus large sur le développement de marchés publics de l'innovation. C'est donc en partie une question de politique publique. L'évaluation des organismes publics doit également tenir compte de la manière dont les budgets alloués sont dépensés, en particulier de la valeur que chaque dollar dépensé apporte au Québec. Cela nécessite une plus grande intégration des fonctions des acheteurs et des responsables des opérations, mais également, comme nous le verrons dans la partie III de cette Étude, des acheteurs publics bien formés.

Pour définir la valeur, les marchés publics ne doivent pas être uniquement attribués en fonction de la règle du plus bas soumissionnaire et le prix évalué doit inclure les coûts associés à l'ensemble du cycle de vie (modes d'adjudication, phase 3 du processus d'approvisionnement).



De plus, pour évaluer si les budgets ont apporté de la valeur, il faut évaluer les résultats des appels d'offres. Cette évaluation doit passer par le suivi contractuel (phase 5 du processus d'approvisionnement), la cueillette de données sur les marchés publics et leur analyse par rapport à des indicateurs de performance précis (section 3 de cette Étude) afin de vérifier si et comment les objectifs à mettre en œuvre par les organismes publics dans le cadre de leur approvisionnement ont été atteints.



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

A. DÉFIS ET ENJEUX

Le tableau 5 (ci-dessous) décrit les enjeux et défis associés à la phase de sollicitation des processus d'approvisionnement (phase 2) avant d'examiner les meilleures pratiques pour cette phase et leur applicabilité au Québec.

Tableau 5 - Résumé des enjeux relevés dans le cadre des entrevues et des analyses de nos consultants relatives aux modes de sollicitation au Québec

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT: COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET MODE DE SOLLICITATION	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Processus d'approvisionnement perçu comme une fin en soi et non comme un moyen d'obtenir de la valeur, de créer un partenariat. ❖ Manque de planification en amont des grands projets d'envergure (notamment ceux ayant un impact intergénérationnel). ❖ Manque de coordination entre les différents projets d'envergure dans la province. ❖ Vision à court terme, notamment sur le plan politique ou budgétaire. ❖ Mode réactif et non proactif. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Cette vision n'est pas adaptée à des solutions TEI innovantes dans le domaine des TEI. ❖ Vision politique et budgétaire à court terme particulièrement délétère dans le domaine des TEI en raison de l'impact intergénérationnel et donc à long terme de nombreuses solutions (donc nécessitant une vision et des objectifs à long terme et des budgets adaptés en conséquence). ❖ Les organismes publics ne perçoivent pas toujours que les objectifs politiques et stratégiques en matière d'électrification et de réduction des émissions de GES sont des projets de société qui impliquent des coûts et une réflexion globale et qui ne peuvent être envisagés une acquisition à la fois.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT: COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET MODE DE SOLLICITATION	❖ Manque de processus permettant le développement de solutions innovantes.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Particulièrement pertinent dans le domaine des TEI. ❖ Mauvaise compréhension par les organismes publics de ce qu’est l’innovation en TEI ou de quelles solutions innovantes répondraient à leurs problématiques ou besoins et lesquelles ne sont que de la poudre aux yeux ou ne sont pas nécessaires.
	❖ À l’extérieur du processus d’approvisionnement de rechange (p. ex. PPP), l’approvisionnement est effectué selon une division adaptée à des produits, services ou travaux, et non à des solutions.	❖ Adaptation inadéquate aux contraintes et enjeux propres aux TEI.

Comme le montre le tableau 5, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence **trois enjeux majeurs** quant à la phase de sollicitation des processus d’approvisionnement (phase 2). Ces enjeux concernent respectivement :

- ❖ le manque de flexibilité des processus, en particulier pour l’acquisition de biens, de produits, de services ou de solutions novatrices ;
- ❖ les obstacles rencontrés par les PME pour participer aux approvisionnements publics ;
- ❖ les questions relatives au contenu ou à l’approvisionnement local.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

Nous nous concentrerons sur **six meilleures pratiques** et **deux études de cas** pour trouver des solutions à ces enjeux. Ces meilleures pratiques découlent toutes de la même **meilleure pratique générale** : le choix d’une procédure doit être adapté aux besoins et aux contraintes de l’organisme public (y compris l’expérience et les compétences des acheteurs publics, dont il est question dans la partie III).

Six meilleures pratiques dignes de mention :

❖ Innovation

- o Privilégier des procédures permettant un dialogue entre les soumissionnaires et l’organisme public ;
- o Permettre et encadrer les propositions non sollicitées, les propositions alternatives et les variantes.

❖ Petites et moyennes entreprises (« PME »)

- o Faciliter la participation des PME aux marchés publics ;
- o Alléger la lourdeur administrative.

❖ Retombées économiques locales

- o Éliminer les obstacles à la compétitivité des entreprises locales.

Trois études de cas illustrent la mise en œuvre de ces meilleures pratiques dans le monde et au Canada :



Étude de cas 10 :
Le Partenariat d’innovation entre la SNCF et l’entreprise Alstom pour la conception d’un TGV « nouvelle génération »



Étude de cas 11 :
Essai pancanadien de démonstration et d’intégration d’autobus électriques du Consortium de recherche et d’innovation en transport urbain au Canada (CRITUC)



Étude de cas 12 :
Document unique de marché européen (DUME) (Directive 2014/24/UE)

Une bonne pratique générale consiste à adapter le choix de la procédure, c’est-à-dire le type d’approvisionnement qui sera utilisé, au type d’approvisionnement envisagé. Ce choix doit se fonder sur le type de besoin, mais également sur les ressources financières et humaines disponibles.

1. Innovation

Comme nous l’avons vu dans la partie I, les Recommandations de l’OCDE reconnaissent l’utilité des marchés publics comme « *catalyseur[s] de la recherche de solutions innovantes à des problèmes pressants* »⁹⁰. Une enquête de 2018 de l’OCDE démontre que de nombreux pays ont adopté (notamment à l’échelle du gouvernement central) des stratégies, programmes, politiques ou lois promouvant l’investissement dans des biens et services innovants⁹¹. Plusieurs procédures et approches d’approvisionnement public permettent également la promotion de l’innovation. Certaines d’entre elles ont été analysées dans la section 2.1 relativement à la phase de planification et d’évaluation des besoins.

«La conception d’un projet d’innovation réussi peut même se faire en partant de la base, c’est-à-dire en commençant par cibler des problèmes simples et concrets. Les décideurs politiques et les acheteurs publics pourraient commencer par définir un certain nombre de thèmes (...) qui bénéficieraient d’une approche innovante. L’idée pourrait être de commencer avec les secteurs et projets dans lesquels l’innovation peut être mise en œuvre plus facilement et où elle peut faire la plus grande différence. Commencer petit renforcera la crédibilité et la confiance et attirera au final de plus grands projets.»

(2018) Commission européenne, *Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes*

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>, p.16

Avant d’examiner les exemples de procédures et les approches d’approvisionnement, il faut souligner que ces problématiques, enjeux et défis sont interconnectés.

En effet, le mode de passation de contrat qui favorisera le plus l’innovation dépend :

- ❖ de la procédure elle-même et des budgets pour la mettre en œuvre (certaines procédures favorisent l’innovation, mais sont complexes et coûtent cher);
- ❖ de la connaissance ou de l’identification adéquate, par l’acheteur public, de ses besoins (voir section 2.1); et
- ❖ de son degré de connaissance et d’expertise quant aux procédures qui lui sont proposées (voir section 3).

Par conséquent, de nombreux changements sont requis afin de permettre la passation de marchés innovants (outre ceux relatifs aux politiques publiques) tout au long du cycle de passation des marchés publics. Il faudrait, par exemple, adapter les budgets (voir la meilleure pratique 8 à la section 2.1), adopter de nouvelles procédures ou modifier des procédures (décrites dans cette section et dans la section 2.1) et apporter des changements culturels au sein même des organismes publics (voir section 3), pour n’en nommer que quelques-uns. Ces changements ne peuvent pas tous être apportés en même temps.

De même, la promotion de l’innovation n’implique pas forcément l’utilisation d’une procédure donnée.

Comme nous le démontre l’étude de cas 6 **Marchés publics innovants de solutions de transport intelligent dans la ville de Copenhague** présentée plus haut, une procédure d’appel d’offres public traditionnelle peut être utilisée si, au préalable, l’organisme public a pu définir, d’une part, son besoin, et d’autre part, si le marché est en mesure de fournir une telle solution (phase 1 du processus d’approvisionnement). Dans ce cas, même si la procédure d’attribution du marché est simple, elle peut tout de même être considérée comme favorable à l’innovation si, par exemple, elle comporte des variantes ou d’autres critères.

Au contraire, un approvisionnement pour une solution qui n’est pas encore connue ou définie nécessitera la tenue d’un dialogue ou la possibilité de propositions alternatives.

⁹⁰ Recommandation du Conseil de l’OCDE sur les marchés publics, 2015, section 1.1, p. 18.

⁹¹ Benoit Larose, vice-président de Medtech Canada pour le Québec, cité dans « Medtech Canada accueille avec optimisme l’adoption du projet de loi 37 » disponible à l’adresse <https://pharmabio.qc.ca/medtech-canada-accueille-avec-optimisme-ladoption-du-projet-de-loi-37/> (consulté le 12 mars 2020), p.18.

→ Meilleure pratique 10: Privilégier des procédures permettant un dialogue entre les soumissionnaires et l'organisme public

Description

Il est établi que l'approvisionnement en solutions innovantes nécessite un encadrement plus formel pour la tenue d'un dialogue, que ce soit en amont du processus (comme nous l'avons vu à la section 2.1) ou au stade de la procédure d'approvisionnement elle-même. Les objectifs d'un encadrement de la tenue d'un dialogue sont similaires à ceux qui prévalent lors de la phase d'évaluation des besoins, à savoir :

- ❖ Affiner les besoins et trouver la solution ayant le plus de valeur pour l'organisme public ;
- ❖ Tirer parti de l'ingéniosité et des innovations du secteur privé ;
- ❖ Inciter les fournisseurs à proposer le meilleur produit, service ou solution qui soit.

(i) Partenariat d'innovation

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 (qui se subdivise en dialogue compétitif avec négociation et dialogue compétitif [sans négociation]) et (ii) le partenariat d'innovation, une procédure plus récente.

Le choix du partenariat d'innovation sera particulièrement adapté en l'absence d'une solution sur le marché et si le projet comporte, par exemple, une phase de R et D. Le dialogue compétitif sera adapté à l'amélioration d'une solution existante même s'il peut être utilisé dans le cas précédent. Dans les deux cas, la solution faisant l'objet de l'approvisionnement évoluera en fonction des discussions du dialogue compétitif.

Il est à noter que ces deux procédures sont très coûteuses à mettre en œuvre compte tenu de la technicité du processus et de la mobilisation qu'elle requiert, notamment pour assurer le respect des principes de transparence et d'égalité entre les soumissionnaires. Compte tenu de leurs particularités, ces procédures doivent être mises en œuvre par des acheteurs publics qui possèdent l'expertise requise et l'expérience de tels processus. Comme nous le verrons à la section 3, cela pourrait constituer un enjeu pour certains organismes publics.

L'étude de cas ci-dessous est un exemple de partenariat d'innovation en France pour des trains à grande vitesse nouvelle génération.



ÉTUDE DE CAS 10: LE PARTENARIAT D'INNOVATION ENTRE LA SNCF ET L'ENTREPRISE ALSTOM POUR LA CONCEPTION D'UN TGV « NOUVELLE GÉNÉRATION »⁹²

En 2014, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), alors publique, a publié un appel à candidatures pour la conception d'une nouvelle génération de train à grande vitesse (TGV), dont les objectifs par rapport aux plateformes existantes sont ambitieux, à savoir :

- ❖ une réduction des coûts d'acquisition et d'exploitation d'au moins 20 % ;
- ❖ une augmentation de la capacité des rames d'au moins 20 % ;
- ❖ une optimisation de l'empreinte environnementale, avec un taux de recyclabilité des matériaux de plus de 90 % et une réduction de la consommation d'énergie d'au moins 25 % ; et
- ❖ l'amélioration de l'expérience des voyageurs, avec une plus grande modularité des aménagements intérieurs et de la composition de la rame, et une qualité accrue sur le plan des services aux clients, du confort et de la connectivité.

Conformément à la structuration des partenariats d'innovation en phases qui suivent le déroulement des étapes du processus de recherche et de développement, ce partenariat d'innovation, remporté en 2016 par l'entreprise Alstom à la suite d'un appel d'offres concurrentiel simplifié, suit une approche en trois phases :

- ❖ définition de l'étendue et des exigences techniques/spécifications par Alstom et SNCF du nouveau TGV, jusqu'à fin 2017.
- ❖ conception détaillée, industrialisation et homologation, pendant environ 4 ans.
- ❖ production, livraison des rames, et mise en service commerciale prévue mi-2022.

Contrairement à un appel d'offres traditionnel, le partenariat d'innovation a pour but d'inclure dans un même processus les phases de recherche et de développement et d'acquisition des produits, services ou travaux issus de cette phase de R et D. Il suppose que le besoin recherché 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 et niveaux de performance déterminés et ne pas dépasser les coûts maximums prévus.

⁹² Sources :
 Transport & Distribution, Sia Partners - TGV du futur: une approche collaborative inédite entre un industriel et son donneur d'ordres.
<https://www.economie.gouv.fr/daj/parteneriat-innovation-2019>
<http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/achats-d-innovation>
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/parteneriat-innovation.pdf
https://www.sncf.com/sites/default/files/press_release/sncf_communique_commandetgvdufutur.pdf
 Stéphane Braconnier, Précis du droit de la commande publique, Guides juridiques (Groupe Moniteur [Éditions du Moniteur], Antony, 2019, p.1710, etc.
 Certaines portions de ce résumé sont des extraits de ces sources.

En quoi cette approche est-elle innovante?

Le projet lui-même est un projet innovant. Ce partenariat d'innovation permet non seulement d'atteindre des objectifs d'efficacité, d'augmentation de capacité, de durabilité et de connectivité inédites, mais également une diminution du coût de possession sur la vie entière des trains. Après deux ans de travaux et de recherche, le projet a généré plus de 1 000 innovations, 50 brevets sont envisagés et les objectifs fixés pour ce projet ont été atteints, même dépassés.

Le processus d'approvisionnement - le partenariat d'innovation - est une méthode d'approvisionnement inédite, agile et collaborative qui permet la sélection d'un partenaire au moyen d'un processus concurrentiel avant même que le besoin ne soit défini dans des exigences précises et qui permet au partenaire privé et à l'organisme de collaborer dès le début du projet et jusqu'à sa réalisation, rendant ainsi le fournisseur responsable.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Partenariat fondé sur une vision commune :** repenser entièrement l'expérience du voyage à grande vitesse sur la base d'un cahier des charges particulièrement ambitieux, mais défini en commun.
- ❖ **Une méthode de travail inédite, agile et collaborative :** au sein d'une équipe pluridisciplinaire d'ingénieurs, de concepteurs et d'experts en voyages réunis sur un même plateau de travail partagé selon une méthode de conception à coût objectif (design to cost) permettant d'optimiser les coûts dès la conception. Au total plus de 2000 personnes ont participé à la conception du projet.
- ❖ **Responsabilisation du partenaire :** en s'investissant dès le début, le partenaire est porteur du projet et incité à s'assurer de sa réussite.
- ❖ **Partage de données :** à titre d'exemple, la SNCF a partagé les coûts historiques d'exploitation et de maintenance avec Alstom, afin de mieux anticiper les défaillances et taux d'usure des trains, dans le but d'optimiser les plans de maintenance et de développer des méthodes permettant de déduire les impacts financiers des choix techniques préconisés.
- ❖ **Retombées locales :** dix des douze sites français d'Alstom participent au développement et à la fabrication de la nouvelle génération de TGV, et au total, on anticipe la création de 4 000 emplois pendant dix ans dans la filière ferroviaire française (Alstom et ses sous-traitants).
- ❖ **Méthode participative et acceptabilité sociale :** grâce à un outil de réalité virtuelle, les utilisateurs (actuels et futurs) du train ont été associés au projet dès le départ.

Applicabilité au Québec

Le partenariat d'innovation comme tel n'existe pas au Québec. Quant au dialogue compétitif, il n'existe que pour les technologies de l'information. Cela ne signifie pas que les organismes publics ne pourraient utiliser les processus traditionnels pour acquérir des biens ou des services innovants.

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. Ce dialogue vise :

essentiellement à préciser avec chaque soumissionnaire sélectionné une solution susceptible de répondre aux besoins de l'organisme et sur la base de laquelle chacun sera ensuite invité à présenter une offre finale. Il porte notamment sur les moyens technologiques pouvant répondre aux besoins de l'organisme, sur l'échéancier de la prestation ainsi que sur diverses modalités contractuelles.⁹³

Cette procédure n'est pas très connue au Québec. À notre connaissance, seul un dialogue compétitif a eu lieu au Québec dans le domaine de la santé pour l'acquisition d'un système d'information de laboratoire (ILS) (permettant la compilation des résultats des examens et analyses et pouvant accélérer le diagnostic et traitement des patients). Cependant, ce processus a plus été mené comme un processus d'approvisionnement traditionnel sans véritable « dialogue ». Les entrevues ont également confirmé l'absence au Québec d'expérience et d'expertise sur cette procédure.

Au Québec, il serait pertinent d'étendre le dialogue compétitif à d'autres types d'approvisionnement. De manière générale, une réflexion sur l'innovation, la meilleure manière d'acquiescer de telles innovations et le développement d'outils et de formations pour les acheteurs publics semble nécessaire, en particulier dans le domaine des TEI.

(ii) Approvisionnement conjoint

Description

L'approvisionnement conjoint consiste pour deux ou plusieurs organismes publics à coopérer dans le cadre d'une même procédure d'approvisionnement. Cette coopération est également envisageable dans un cadre transfrontalier entre deux organismes publics de différents États/provinces ou dans un même état fédéral/province. En raison des différences importantes dans les procédures d'approvisionnement d'organismes publics de différents pays, ce type d'approvisionnement est plus réalisable dans un cadre de marché commun.

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 public⁹⁴. Il faut cependant dénoter que lorsque les acheteurs publics effectuent conjointement des achats de grand volume, ils préfèrent généralement s'appuyer sur des produits fiables et éprouvés plutôt que sur de nouvelles innovations, ce qui représente un défi.

⁹³ Article 21 (2) du *Règlement sur les Contrats des Organismes publics en matière de technologies de l'information*, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%205.1/>.

⁹⁴ Spice D4.1 Best practices in Common Procurement, <http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2018/01/D-4-1-Best-practices-Common-Buyers-Group-v1.0.pdf>

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

Description

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.

Même si elles sont par définition «non sollicitées», les propositions émanant de fournisseurs doivent souvent remplir les critères établis ou s’inscrire dans les orientations décidées pour ce type de procédure par l’organisme public auxquelles elles sont destinées.

Applicabilité en Ontario et au Québec

Le gouvernement ontarien a, par exemple, lancé le programme de propositions non sollicitées de l’Ontario en vue de collecter des propositions novatrices d’infrastructure, notamment dans le secteur des transports. Les principales exigences établies pour ce programme sont de :

- ❖ présenter une valeur ajoutée ou des avantages pour les Ontariens ; et
- ❖ comprendre la construction ou l’amélioration d’un actif d’infrastructure⁹⁵.

Un tel mécanisme n’existe pas au Québec.

Il est à noter que les personnes interrogées dans le cadre des entrevues ne considèrent pas forcément que la possibilité de déposer une offre non sollicitée devrait être permise au Québec, notamment en raison du temps consacré à son élaboration et de la discrétion de l’acheteur public d’aller de l’avant avec ou sans le proposant.

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.

Le processus des offres alternatives ou variantes permet à un organisme public d’autoriser, dans un processus d’approvisionnement public donné, des offres alternatives ou variantes⁹⁶ afin de permettre aux soumissionnaires de formuler, d’une part, une offre principale répondant aux exigences de l’appel d’offres, d’autre part, une proposition de solution de rechange et plus innovante. Cette approche présuppose que des critères fonctionnels minimums sont établis, tant pour la solution principale que pour les solutions de rechange ou les variantes, afin de pouvoir comparer les différentes solutions reçues en termes de performance et ainsi conserver une transparence dans la procédure.

⁹⁵ Gouvernement de l’Ontario, Propositions non sollicitées : infrastructure, <https://www.ontario.ca/fr/page/propositions-non-sollicitees>.

⁹⁶ Article 45 de la Directive 2014/24/UE.

Au Québec, même si le cadre juridique 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 si ou comment elles sont mises en oeuvre à la suite de la sélection d'un soumissionnaire.

On l'utilise ailleurs. L'autorité locale de Bourg-en-Bresse en France a notamment choisi d'utiliser des variantes dans sa recherche d'un nouveau fournisseur d'énergie. Dans le cadre de cet approvisionnement, la localité souhaitait laisser la porte ouverte à l'innovation en autorisant les soumissionnaires à proposer des solutions différentes à l'offre traditionnelle de combustibles fossiles, sans pour autant prendre de grands risques ni courir de frais supplémentaires. Cette approche a permis à l'organisme public de sélectionner une offre comprenant 3 % de biogaz sans coûts substantiels supplémentaires⁹⁷.

⁹⁷ Communication de la Commission, Orientation sur la passation des marchés de solution innovante (2018) 3051, p.38.

2. Petites et moyennes entreprises (« PME »)

Les Recommandations de l’OCDE invite à faciliter « l’accès aux marchés publics pour les concurrents potentiels de toute taille » et, à cet effet, à « mettre en place des cadres cohérents et stables sur le plan institutionnel, législatif et réglementaire », indiquant que « de tels cadres sont essentiels pour élargir la participation aux marchés publics et constituent des points de départ cruciaux pour assurer la viabilité et l’efficacité des systèmes de passation de marchés publics »

Recommandation du Conseil de l’OCDE sur les marchés publics (2015), Principe d’accès, paragraphe IV,

<https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf>

Alors que 99,8 % des entreprises canadiennes sont des PME⁹⁸, au niveau fédéral seul 40 % de la valeur des marchés publics leur est accordée⁹⁹.

La même tendance existe au Québec.

Les PME font face non seulement aux mêmes défis et enjeux que les autres fournisseurs, mais aussi à des obstacles propres à leur taille et ressources humaines et financières limitées.

De nombreuses PME s’abstiennent de participer aux procédures d’approvisionnement public en raison de la complexité et de la lourdeur administrative de ces dernières.

De plus, dans les conditions des appels d’offres, certaines exigences onéreuses, par exemple en termes d’expérience et de chiffre d’affaires, ont pour effet d’éliminer d’emblée l’admissibilité de certaines PME qui posséderaient néanmoins l’expertise nécessaire pour mener à bien le marché public. D’un point de vue plus opérationnel, au stade de l’exécution du marché, les délais de paiement longs et incertains de l’organisme public découragent les PME dont la structure les rend dépendantes de liquidités à court terme.

Dans le contexte de la pandémie, les PME ont été particulièrement touchées par les mesures restreignant les déplacements et la fermeture des

services et des activités jugés non essentiels. Il est essentiel de les soutenir pour qu’elles puissent participer à la relance économique.

⁹⁸ Principales statistiques relatives aux petites entreprises – novembre 2019, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, (2019).

⁹⁹ Modernisation des marchés publics fédéraux pour les petites et moyennes entreprises, les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises autochtones, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, juin 2018, 42e législature, 1re session.

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

Exemples de mesures

Les mesures pour encourager les PME incluent notamment les suivantes :

❖ Subdivision en lots

Description

La subdivision des contrats en lots permet de diviser la taille du marché et de 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.

La subdivision en lots peut également couvrir plusieurs blocs ou parties d’un système, qui seront finalement interconnectés et interopérables. Ces deux éléments feront alors partie des exigences pour chacun des lots¹⁰⁰.

Cette approche a par exemple permis à deux PME de fournir des drones et équipements de protection individuels innovants dans les villes de Kula, en Bulgarie, et de Boljevac, en Serbie, pour lutter contre les feux de forêt.

L’appel d’offres prévoyait notamment une division du marché en lots répartis par catégories (véhicules, drones et équipements de protection)¹⁰¹.

Applicabilité au Québec

Une telle subdivision est permise par l’encadrement juridique au Québec, dans la mesure où elle ne vise pas à se soustraire à l’obligation d’émettre un appel d’offres public. Elle fait également partie des mesures proposées par le Passeport Entreprises analysé plus bas. Son utilisation peut potentiellement éviter une situation de monopole, permettre de bénéficier des innovations de plusieurs fournisseurs ou simplement favoriser les PME. Elle sert, par exemple, à octroyer des contrats de déneigement par quartier ou secteur pour les villes ou dans le contexte d’acquisition d’équipement et de fournitures médicales.

❖ Bureau des petites et moyennes entreprises¹⁰²

La complexité inhérente à l’encadrement juridique des marchés publics au Canada peut s’avérer décourageante pour de nombreuses PME. Pour y remédier et favoriser leur participation aux marchés publics, le gouvernement fédéral a créé un Bureau des petites et moyennes entreprises (« **BPME** ») au sein de Services publics et Approvisionnement Canada (« **SPAC** »). Cette entité a pour mission d’aider les PME à mieux comprendre la façon dont le gouvernement fédéral achète des biens et des services en les sensibilisant aux occasions d’affaires. Ses moyens d’action sont les suivants :

¹⁰⁰ « Dans ces cas, l’acheteur public peut définir des exigences d’interopérabilité ou des normes ouvertes pour interconnecter les différents blocs d’un système que les fournisseurs proposent en différents lots. À cet égard, le marché conclu avec le fournisseur devrait définir les règles sur la future utilisation des nouveaux droits de propriété intellectuelle découlant du projet ». Communication de la Commission, Orientation sur la passation des marchés de solution innovante (2018) 3051, p.28

¹⁰¹ Communication de la Commission, Orientation sur la passation des marchés de solution innovante (2018), p.26-27.

¹⁰² <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ontario/bpme-osme/index-fra.html>

le site Achatsetventes.gc.ca, qui permet d’accéder à l’information sur les achats fédéraux et les données ouvertes qui incluent les occasions d’affaires (appels d’offres), les offres à commandes et les arrangements en matière d’approvisionnement, ainsi que les contrats octroyés;

- o des séminaires et webinaires gratuits, ainsi que des rencontres individuelles pour aider les fournisseurs à comprendre les achats fédéraux;
- o la Ligne Info 1-800 pour répondre aux questions des fournisseurs sur les processus d’achat.

Par ailleurs, le BPME joue un rôle consultatif auprès des acheteurs publics, en les conseillant sur les améliorations à apporter aux processus d’achat et aux outils connexes afin de promouvoir la participation des PME aux achats fédéraux.

❖ **Passeport Entreprises**

Le Québec n’a pas de BPME comme au fédéral. Cependant, en 2015, le Secrétariat du Conseil du trésor («SCT») a souhaité accroître la participation des entreprises canadiennes aux appels d’offres publics, notamment celle des PME et des entreprises en démarrage, plus souvent concernées par des exigences financières et techniques parfois disproportionnées.

Dans cette optique, le gouvernement québécois a annoncé la création du «Passeport Entreprises», un plan visant à faciliter l’accès des entreprises aux contrats publics et la modernisation de ces derniers. 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.

Le Passeport Entreprises s’articulait autour de quatre axes : (i) simplifier l’accès des PME aux contrats publics ; (ii) informer davantage les PME ; (iii) améliorer les pratiques et les processus contractuels ; (iv) permettre aux PME d’exercer des recours. Chaque axe se déclinait ensuite en un certain nombre d’actions concrètes.

Le rapport d’audit de l’application de la LCOP de 2019 (le «**Rapport LCOP**») ¹⁰³ confirme que des mesures ont été mises en place pour l’ensemble des axes du Passeport Entreprises afin d’aider les PME à participer aux marchés publics. Nous notons les suivantes :

- o Des groupes de travail ont été mis en place et des balises contractuelles ont été adoptées dans plusieurs domaines;
- o Les achats publics ont de plus en plus recours aux technologies de l’information et les appels d’offres basés sur le prix peuvent désormais être déposés électroniquement;
- o Finalement, l’Autorité des marchés publics (AMP), une autorité indépendante qui supervise l’application de l’encadrement juridique et examine les plaintes des fournisseurs en cas de violation par des organismes publics, a été créée. Sa création a été l’une des mesures clés de la Commission Charbonneau.

¹⁰³ Rapport concernant l’application de la Loi sur les contrats des organismes publics, Septembre 2019. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_application_loi_contrats_organismes_publics.pdf

Le Rapport LCOP note également que sur les 282 organismes publics québécois qui ont répondu au questionnaire sur leurs pratiques de gestion contractuelle, 74 % ont mis en place un système pour s'assurer qu'au moins une PME est invitée à participer à tout appel d'offres sur invitation. Pour l'instant, l'effet réel des actions du Passeport Entreprises 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, dont le premier était prévu pour le 30 septembre 2019.

Cet indice est composé de deux indicateurs : le nombre moyen de soumissionnaires pour les appels d'offres publics (vérification de l'efficacité de la mise en concurrence) et le nombre de contractants différents pour chaque tranche de cent contrats octroyés (vérification de la diversité des contractants [notamment la présence de PME]), que ces contrats aient été octroyés par appel d'offres public, appel d'offres sur invitation ou conclu de gré à gré.

L'indice d'accessibilité d'une année donnée est comparé avec l'année de référence 2014-2015 correspondant à l'année précédant l'adoption du Passeport Entreprises.

Toutefois, cet indice ne semble pas encore être accessible au public.

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

Description

Un allègement des démarches administratives derrière les processus d’approvisionnement rend ces derniers plus accessibles, puisqu’il est moins coûteux d’y participer et que les exigences de dépôts ne demandent pas la mobilisation de ressources humaines et financières que les PME n’ont pas.

Cet allègement facilite également l’accès aux marchés publics en rendant les critères plus faciles à comprendre. Il prévoit aussi l’intégration de niveaux d’exigences de qualification, d’années d’expérience, de garanties de soumission, d’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).

Applicabilité au Québec

Certains allègements font partie du Passeport Entreprises au Québec, comme le fait 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 trop contraignantes. Mais ce n’est pas toujours le cas.

Autres mesures ailleurs dans le monde

À l’extérieur du Québec, par exemple, la directive 2014/24/UE a introduit certains critères visant à encourager la participation des PME dans les processus d’approvisionnement public en stipulant que l’organisme public ne peut pas exiger un chiffre d’affaires annuel minimal supérieur au double de la valeur estimée du marché, «sauf dans des cas dûment justifiés tels que ceux ayant trait aux risques particuliers inhérents à la nature des travaux, services ou fournitures»¹⁰⁴.

Les appels d’offres dans les villes de Kula, en Bulgarie, et de Boljevac, en Serbie, établissaient des exigences en termes de capacité financières cohérentes avec la taille du marché: le chiffre d’affaires minimal requis devait être égal à la valeur de l’offre et le chiffre d’affaires annuel moyen au cours des trois derniers exercices clos devait être supérieur à la valeur de l’offre.

L’étude de cas ci-dessous illustre également un moyen d’alléger la lourdeur administrative des processus d’approvisionnement.

¹⁰⁴ Article 58(3).



ÉTUDE DE CAS 11: DOCUMENT UNIQUE DE MARCHÉ EUROPÉEN (DUME) (DIRECTIVE 2014/24/UE)¹⁰⁵

Le DUME est un outil mis en place dans le cadre du plan d’action européen eGovernment UE 2016-2020.

Ce document standardisé est une déclaration sur l’honneur que le fournisseur doit joindre à toute soumission dans le cadre d’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. Plus précisément, il s’agit d’une autodéclaration officielle par laquelle le soumissionnaire déclare et confirme ce qui suit :

- ❖ **Il ne se trouve pas dans l’une des situations d’exclusion d’un opérateur (par exemple, condamnations pénales, non-paiement des impôts, insolvabilité, etc.);**
- ❖ **Il répond aux critères de sélection applicables (par exemple, autorisation à contracter, titulaire d’une licence, capacité économique, etc.); et**
- ❖ **Le cas échéant, il respecte les règles et critères objectifs établis dans le but de limiter le nombre de candidats.**

L’organisme public doit accepter le DUME comme preuve préliminaire de la satisfaction des conditions précitées en remplacement des certificats émis par les autorités publiques et les tierces parties. Le DUME contient néanmoins une déclaration par laquelle le fournisseur doit être en mesure de fournir les documents justificatifs sur demande de l’organisme public, notamment, au cours du processus, pour que ce dernier puisse vérifier la bonne conduite des procédures d’approvisionnement.

Seul le soumissionnaire retenu devra fournir à l’organisme public des preuves sur le respect des règles et des critères objectifs établis.

eDUME

Depuis la fin de la période transitoire, le DUME ne peut être fourni que sous forme électronique et peut être réutilisé pour chaque procédure à laquelle un soumissionnaire souhaite présenter une offre, sous réserve que les informations fournies soient à jour, ce qui permet un gain de temps et de ressources considérables dans la soumission des offres.

eCertis

L’outil e-Certis, qui est destiné à être interconnecté avec le DUME, établit les documents, attestations ou certificats qui sont exigés ou peuvent être demandés dans le cadre d’une procédure de passation d’un marché public dans tout État membre de l’Union européenne et permettra :

- ❖ **au soumissionnaire: de voir directement dans le DUME quels justificatifs il peut utiliser pour prouver qu’il satisfait à un critère sans devoir vérifier le justificatif correspondant dans e-Certis;**
- ❖ **à l’organisme public: de télécharger tous les eDUME reçus des soumissionnaires afin de générer un aperçu global des déclarations effectuées.**

¹⁰⁵ Article 59 de la directive 2014/24/UE et Règlement d’exécution (UE) 2016/7 de la commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen.

Objectifs

Les objectifs poursuivis par la mise en place d’un tel document sont¹⁰⁶ :

- ❖ de réduire les lourdeurs administratives auxquelles sont confrontés les organismes publics et les fournisseurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, en supprimant l’obligation de produire un nombre important de certificats ou autres documents relatifs aux critères d’exclusion et de sélection ;
- ❖ de faciliter l’accès des fournisseurs à l’approvisionnement public ;
- ❖ d’uniformiser les déclarations officielles et d’éviter les différences de formulation et déclaration de consentement ainsi que les erreurs et oublis.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Objectif clair :** simplification des procédures et de la lourdeur administrative, uniformiser les éléments communs aux appels d’offres, favoriser la participation des PME, participer au virage numérique, interconnecter les diverses bases de données publiques.
- ❖ **Mise en œuvre graduelle :** une période de transition a été mise en place par la Commission européenne, qui a fourni un service de soutien au DUME et aux organismes publics jusqu’en mai 2019, leur permettant d’utiliser un format papier du DUME jusqu’au 18 avril 2018. De plus, un modèle de DUME est à la disposition des organismes publics.

¹⁰⁶ Voir notamment le texte du Règlement d’exécution (UE) 2016/7 précité qui décrit les objectifs par le DUME. Sources :

- Commission européenne, eDUME – FAQ,
- Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (1) (article 59)
- Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l’eau, de l’énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (2), (article 80, paragraphe 3)
- Règlement d’exécution (UE) 2016/7 de la commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen
- OCDE (2018), *SMEs in Public Procurement : Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing Paris. Pp 61 et 62
- <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Dematerialisation/Gtpoe-lien-service-dume-e-certis.htm>
- <https://dume.publicprocurement.be/filter?lang=fr>

3. Retombées économiques locales

Le concept « local » regroupe de manière sommaire trois approches:¹⁰⁷

La première repose sur la notion de propriété : **une activité est considérée comme locale si elle est réalisée par des entreprises dont la propriété ou la gestion est locale.**

La seconde est d’ordre géographique : **une activité est considérée comme locale dans la mesure où elle est exercée dans un lieu géographique donné, par exemple le Québec.** Dans le contexte d’un approvisionnement, cela voudrait dire qu’un produit serait considéré comme « local » s’il est vendu au Québec, même s’il est importé et que seule sa vente a lieu au Québec.

La troisième repose sur la notion de valeur : **les activités doivent être menées dans un lieu géographique donné et apporter de la valeur pour ce lieu.** La simple vente d’un bien importé ne suffit pas, l’activité doit créer de la valeur et générer des retombées en termes d’emploi, de connaissances ou de compétences locales.

Les politiques visant à générer des retombées économiques locales varient 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-uns.

Dans cette section, nous allons analyser les différentes possibilités offertes aux organismes publics québécois pour s’assurer que leurs approvisionnements génèrent des retombées économiques locales (plus que du contenu local) en mettant en œuvre la meilleure pratique suivante.

¹⁰⁷ Guide à l’intention des gouvernements : les politiques de contenu local. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-local-content-executive-summary-fr.pdf>

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

L’interconnexion des thématiques

Bien que les retombées économiques locales fassent l’objet d’une section distincte, l’ensemble des meilleures pratiques examinées dans cette Étude, et notamment dans la section 2, visent à générer des retombées économiques locales.

Les politiques favorisant l’innovation permettent, en créant une demande et plus généralement un marché local en biens locaux, aux PME de croître et d’exporter leurs biens et le développement de pôles d’expertises, et donc de créer des emplois locaux.

Le dialogue entre les acheteurs publics et le secteur privé dès le stade de l’évaluation des besoins, mais aussi en dehors de tout processus d’approvisionnement donné, permettrait aux entreprises locales de présenter leurs produits, services et innovations; et aux organismes publics d’en apprendre davantage sur l’expertise locale.

Si les procédures d’approvisionnement, comme le partenariat d’innovation, permettaient non seulement de financer la recherche et le développement, mais également d’acquérir les biens, les services et les solutions découlant de cette R-D, cela aiderait à développer l’expertise locale ou, ultimement, à exporter cette expertise à l’étranger.

Également, le fait de ne pas systématiquement utiliser la règle du plus bas soumissionnaire conforme dans les procédures d’approvisionnement permettrait aux entreprises locales de faire concurrence à des multinationales auxquelles elles ne feraient pas le poids autrement.

Enfin, l’adaptation des gabarits de contrats pour tenir compte des préoccupations relatives aux clauses contractuelles onéreuses permettrait également à un plus grand nombre d’entreprises, y compris des PME locales, de participer aux processus d’approvisionnement.

Les exemples ci-dessus ne sont pas exhaustifs, mais démontrent l’interconnexion des thématiques. Les autres sections de cette Étude doivent donc être lues dans cette optique de contenu local.

Contenu local et accords de commerce : exigences directes¹⁰⁸

(i) Contenu local, AECG et véhicule de transport en commun

Comme nous l’avons mentionné dans la section 2, les accords de commerce interdisent la discrimination fondée sur l’origine d’un bien ou d’un fournisseur et l’interdiction des compensations ou contenu local.

¹⁰⁸ Il est cependant important de noter que l’adoption ou la promotion d’exigences de contenu local n’est pas toujours la meilleure solution.

Une étude de l’OCDE de 2015 démontre que si ces mesures peuvent être utiles à court terme pour atteindre certains objectifs, elles peuvent « compromettre la compétitivité à long terme. Les travaux de l’OCDE mettent [d’ailleurs] en évidence les effets préjudiciables qu’elles peuvent avoir sur l’économie du pays même qui les impose » « et à l’emploi global à long terme ».

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, soit «un tramway, un autobus, un trolleybus, un wagon de métro, une voiture ferroviaire ou une locomotive destinée à un réseau de métro ou de chemin de fer utilisé pour le transport public».

Lorsqu’elles achètent des véhicules de transport en commun, les entités contractantes des provinces de l’Ontario et de Québec peuvent, conformément aux dispositions du présent chapitre, exiger que le soumissionnaire retenu confie jusqu’à 25 p. 100 de la valeur du marché en sous-traitance au Canada.

Le Québec (et non l’Ontario) peut, de plus, imposer que l’assemblage final de ces véhicules de transport en commun se fasse au Canada.

Le gouvernement du Québec a exprimé son intention de se prévaloir de cette exception. Des organismes publics comme le Réseau de transport métropolitain (exo) ont intégré de telles clauses de contenu canadien dans des appels d’offres publics récents et la **Loi concernant le réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec** prévoit spécifiquement l’obligation d’imposer pour tout contrat de véhicules de transport en commun une obligation de 25 % de la valeur du marché en sous-traitance et la possibilité d’y ajouter l’obligation d’un assemblage final au Canada¹⁰⁹.

Il est à noter que dans le cadre de l’imposition de ce contenu canadien pour les véhicules de transport en commun, l’Ontario et le Québec doivent prévoir des règles flexibles qui ne restreignent pas indûment la concurrence: les règles de calcul doivent être flexibles et les marchés ne peuvent être divisés pour limiter les choix des soumissionnaires¹¹⁰.

De plus, selon une interprétation large de l’AECG (non encore testée devant les tribunaux) qui se fonde notamment sur les règles d’origine que les approvisionnements publics assujettis doivent respecter en vertu de son article 19.4(5), il pourrait être envisageable d’argumenter, que pour les véhicules de transport en commun dans le domaine ferroviaire notamment, à ce 25 % explicitement permis, pourrait être ajouté une exigence de 25 % supplémentaire de contenu d’origine soit européenne soit canadienne. Bien entendu, cela ne serait possible que si tous les principes (notamment de non-discrimination) étaient respectés. Cela permettrait de ne pas mettre en concurrence des entreprises dont le siège est soit au Canada, soit en Europe ou qui y ont un établissement et qui externalisent dans des pays non assujettis à l’AECG où les coûts de main-d’œuvre ou de production sont moindres. De plus, cela permettrait de rétablir l’équilibre pour les entreprises canadiennes ou européennes face à des politiques de contenu local agressives par exemple aux États-Unis ou en Chine.

¹⁰⁹ Article 5, Loi concernant le réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec :

« Dans le cadre de la réalisation du Réseau et malgré toute disposition inconciliable, la Ville de Québec doit imposer dans tout contrat visant l’acquisition de véhicules de transport en commun une obligation pour le fournisseur d’exécuter le contrat en confiant 25 % de la valeur du marché en sous-traitance au Canada. Elle peut également prévoir une obligation pour le fournisseur de réaliser l’assemblage final au Canada.

Aux fins du présent article, les expressions “véhicule de transport en commun”, “valeur du marché en sous-traitance au Canada” et “assemblage final” ont le sens que leur donne l’annexe 19-4 de l’Accord économique et commercial global entre le Canada et l’Union européenne et ses États membres, tel qu’il se lit le 19 juin 2019. »

¹¹⁰ *« Les coûts admissibles doivent offrir un degré raisonnable de flexibilité [pris en compte pour le calcul du contenu canadien] pour permettre au soumissionnaire retenu de se procurer les éléments correspondant à la valeur du marché à des conditions concurrentielles auprès de fournisseurs canadiens, notamment en ce qui a trait au prix et à la qualité. Les marchés ne peuvent être scindés dans le but de limiter le choix des coûts admissibles pour le soumissionnaire. » AECG, Annexe 19-4.*

Une précision quant à ce qui précède est requise en raison des champs d'application distincts des différents accords de commerce. Cette possibilité de requérir du contenu canadien pour les véhicules de transport en commun (voire canadien et européen tel qu'exposé ci-dessous) serait cependant défendue si le marché était également couvert par un autre accord de commerce interdisant du contenu local ou une autre mesure de compensation (par exemple un marché public couvert par l'OMC-AMP, voir pour l'assujettissement des organismes publics aux accords de commerce les tableaux de l'annexe B). En d'autres mots, lorsqu'un accord de commerce applicable à un même processus d'approvisionnement est plus restrictif que l'AECG, c'est le premier accord qui s'applique.

Bien entendu, les exigences de contenu local permises doivent toujours être mises en balance avec l'existence d'une véritable concurrence. En effet, si un seul fournisseur (ou très peu de fournisseurs) peut répondre à ces exigences de contenu local, les imposer pourrait conduire à des situations de monopole qui iraient à l'encontre de l'objectif initial de promouvoir, par exemple, les PME locales ou la vitalité d'une région.

(ii) Autres exceptions aux accords de commerce

Certaines autres exceptions ou non – assujettissement aux accords de commerce existent, ce qui veut dire que des exigences de contenu local seraient permises.

Tout d'abord, certains approvisionnements des quatre principaux ministères fédéraux suivants : le ministère de la Défense nationale, la Garde côtière canadienne, SPAC, et Innovation, Sciences et Développement économique Canada visés par la *Stratégie d'approvisionnement en matière de défense*, sont exclus de l'application des accords de commerce. La Politique des Retombées industrielles et technologiques permet ainsi que les approvisionnements de défense et de sécurité favorisent la croissance économique canadienne et la création d'emplois hautement qualifiés par le biais de propositions de valeur contenant des engagements directs et indirects sur ces aspects.

En lien avec ce qui précède, la sécurité nationale, c'est-à-dire la protection des intérêts en matière de sécurité nationale, permet également d'exclure certains approvisionnements publics de l'application des accords de commerce (mais non des autres règles applicables du cadre juridique), par exemple les approvisionnements publics en lien avec le maintien de la paix, ou relatifs aux armes ou autres achats indispensables à la sécurité ou défense nationale. Cela serait plus au niveau fédéral.

Également, les accords de commerce prévoient des exceptions au principe de non-discrimination exposées ci-dessus lorsqu'elles sont justifiées par un objectif légitime. Les objectifs légitimes peuvent inclure la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique ou la protection de la vie et de la santé.

C'est d'ailleurs sur cette dernière exception, également prévue par la LCOP et permise par la *Loi sur la santé publique*, que le Québec s'est fondé pour permettre au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux établissements de santé et de services sociaux de conclure, dans le contexte de la pandémie, des contrats directement avec les fournisseurs, notamment des fournisseurs locaux, pour l'acquisition de fournitures, d'équipement, de médicaments ou l'exécution de travaux de construction jugés nécessaires¹¹¹.

¹¹¹ Le Canada a également mis sur pied un Plan canadien de mobilisation du secteur industriel pour lutter contre la COVID-19, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2020/03/20/premier-ministre-annonce-plan-canadien-de-mobilisation-du-secteur>.

On peut se demander si les impacts immédiats de la pandémie de la COVID-19 sur les chaînes d'approvisionnement, et à plus long terme sur l'économie, pourraient justifier un recours par les organismes publics aux exceptions d'ordre public ou de sécurité publique ou de protection de la santé (ou même de protection de la sécurité nationale). L'objectif de recourir à des exigences de contenu canadien ou d'achat local pourrait-il se justifier afin d'assurer un certain niveau d'autosuffisance au Québec pour des biens considérés comme « prioritaires », afin d'assurer la sécurité alimentaire, de pallier la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement ou, de façon plus générale, de sauver certaines PME particulièrement touchées par la pandémie ou pour relancer l'économie?¹¹²

Il est intéressant de noter que le Projet de loi n° 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, déposé par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor¹¹³, priorisait l'autosuffisance médicale et l'autonomie alimentaire.

(iii) Contrats dont le montant est inférieur aux seuils d'appels d'offres publics

Pour les marchés qui ne sont pas assujettis aux accords de commerce ou incluant ceux dont la valeur est inférieure au seuil obligeant le recours à un appel d'offres public, des mesures favorisant les retombées économiques locales sont permises, voire encouragées, tant au niveau fédéral, provincial que municipal et pour tous les secteurs incluant les TEI. Ainsi, dans la mesure où cela n'est pas effectué pour éviter l'application des règles du cadre juridique, un organisme public pourrait diviser son besoin notamment pour permettre à plusieurs fournisseurs de plus petite taille d'y répondre.

Au fédéral, la Politique de contenu canadien décrite à l'article 3.130 du Guide des approvisionnements de Services publics et Approvisionnements Canada permet une limitation exclusive ou conditionnelle de contenu canadien¹¹⁴. Au Québec, la LCOP précise que l'appel d'offres régionalisé doit être considéré pour les contrats non assujettis aux accords de commerce¹¹⁵. Pour les contrats qui peuvent être octroyés autrement que par un appel d'offres public, par exemple par un appel d'offres sur invitation ou de gré à gré, les organismes publics doivent mettre en place des mesures favorisant la mise en concurrence d'entreprises locales¹¹⁶, « *instaurer des mesures favorisant l'acquisition de biens, de services ou de travaux de construction auprès de concurrents ou de Contractants de la région concernée* »¹¹⁷.

¹¹² Il est difficile aujourd'hui de confirmer si une telle possibilité serait possible. Il faudrait démontrer, notamment, un lien direct entre l'achat ou les exigences de contenu local ou canadien et l'objectif légitime envisagé : en quoi l'achat local protège l'ordre ou la sécurité publique, voire protège la santé de la population. Nous n'avons cependant pas encore vu les gouvernements fédéral, provincial ou municipal s'appuyer sur de tels objectifs légitimes, à l'exception des biens, services et travaux, requis pour lutter contre la pandémie (par exemple, pour s'approvisionner en équipement de protection individuelle). Voir également les mesures prises dans les approvisionnements publics dans le contexte ou en réponse à la pandémie de la COVID-19.

Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement
8 April 2020, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>

¹¹³ Projet de loi n° 61 – *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-61-42-1.html>

¹¹⁴ Article 3.130 du Guide des approvisionnements SPAC.

¹¹⁵ Article 10, alinéa 3 de la LCOP.

¹¹⁶ Article 14, « *L'adjudication ou l'attribution par un organisme public d'un contrat comportant une dépense inférieure au seuil d'appels d'offres publics doit être effectuée dans le respect des principes de la présente loi. Afin d'assurer la saine gestion d'un tel contrat, un organisme public doit notamment évaluer la possibilité, selon le cas : (...) 2° d'instaurer, sous réserve de tout accord intergouvernemental applicable, des mesures favorisant l'acquisition de biens, de services ou de travaux de construction auprès de concurrents ou de contractants de la région concernée; (...)* »

¹¹⁷ *Ibid.* Article 14, alinéa 1(2°).

À l'échelon municipal, des villes ont adopté des Politiques d'achat local¹¹⁸ pour les contrats de biens et services de moins de 25 000 \$. Ces politiques sont essentielles pour les régions du Québec aux fins de leur vitalité et développement économiques, le développement d'expertise, la création d'emploi et l'occupation dynamique de leur territoire.

Certains, dont la Fédération québécoise des municipalités (la «**FQM**»), ont fait part de leurs préoccupations et inquiétudes quant à la centralisation des achats au niveau provincial visée par la création du Centre d'acquisitions gouvernementales (le «**CAG**») par la *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec* (la «**Loi 37**»). Ils craignent qu'elle soit préjudiciable au développement régional et que l'objectif de l'économie d'échelle grâce notamment aux rabais de volumes ait un impact disproportionné sur les régions, en ne permettant pas par exemple aux PME régionales de faire affaire avec le gouvernement en raison des volumes demandés et de leur capacité de production. La FQM demande donc au gouvernement d'adopter une politique d'approvisionnement locale¹¹⁹, rendue encore plus nécessaire par la situation pandémique actuelle¹²⁰.

Exigences indirectes favorisant les retombées économiques locales

La meilleure pratique mise de l'avant consiste en l'adoption de politiques horizontales et, dans certains cas, sectorielles visant à atteindre certains objectifs de politiques publiques dont le but est d'éliminer certains obstacles à la compétitivité des entreprises locales. Par exemple, et comme nous l'avons vu dans l'introduction de cette section sur les retombées économiques locales, la promotion de l'innovation, l'assouplissement de l'encadrement juridique, la création de pôles d'expertise.

D'ailleurs, les limites prévues par les accords de commerce se limitent à la non-discrimination se fondant sur l'origine et l'interdiction des compensations favorisant le contenu ou le développement local. Les accords de commerce laissent une grande marge de manœuvre aux organismes publics quant aux exigences qu'elles peuvent prévoir dans leurs appels d'offres.

Un traitement plus favorable pour un motif autre que l'origine n'est donc pas en principe prohibé dans la mesure où il ne vise pas à contrevenir aux principes des accords de commerce.

Ainsi, la poursuite d'objectifs de développement durable comme une certification (par exemple, ISO ou Ecologo), des critères de performance tels que la réduction des émissions de GES ou des exigences techniques justifiées par les conditions climatiques locales seraient acceptables. De même, des exigences de proximité pour les services, de mode de transport ou de kilométrage maximum de voyage seraient en principe possibles.

D'ailleurs, l'AECG précise à l'article 19.9 (6) qu'il est possible d'établir, de prévoir ou d'appliquer «*des spécifications techniques pour encourager la préservation des ressources naturelles ou protéger l'environnement, à condition de le faire*» en respectant les autres règles relatives aux exigences techniques (voir nos commentaires à la section 2.1 ci-dessus.)

¹¹⁸ Par exemple, la Politique d'approvisionnement et d'achat local pour les achats de 25 000 \$ et moins de la municipalité de Saint-Isidore-de-Clifton, https://www.st-isidore-clifton.qc.ca/fr/politique-de-developpement-durable.htm?ssid=xicp731wpw7sqeg&ssname=polit13_achat_local.pdf; ou la Politique d'approvisionnement et d'achat local de la Chambre de commerce de Manicouagan, https://www.ccmnic.qc.ca/images/Politique_dapprovisionnement_SiteWeb.pdf.

¹¹⁹ FMQ, Lettre ouverte, Projet de loi no. 37 - Une nécessaire politique d'approvisionnement local, disponible à l'adresse <https://www.fqm.ca/lettres-ouvertes/une-necessaire-politique-dapprovisionnement-local/>

¹²⁰ Voir par exemple, La Presse, Marie-Claude Lortie, «Achat local : il faut faire un plan», 1er avril 2020, disponible à l'adresse <https://www.lapresse.ca/affaires/entreprises/202003/31/01-5267380-achat-local-il-faut-faire-un-plan.php>,

La promotion de ces objectifs secondaires, par exemple la promotion de l’innovation ou la protection de l’environnement, relève des politiques publiques relevées et discutées dans la section 3.

Une fois ces politiques publiques adoptées, le contenu local peut concrètement être favorisé par des mesures dont l’objectif principal n’est pas la mise en place d’exigences de contenu local, mais qui ont pour bénéfice indirect la promotion du développement local. Ces critères se basent non pas sur l’origine du bien, mais sur des spécificités locales qui privilégient, de fait, les producteurs locaux. Par exemple, de tels critères pourraient prendre la forme :

- ❖ d’une exigence de résistance à des températures extrêmes (qu’elles soient chaudes ou froides), qui sont une spécificité québécoise peu susceptible d’être anticipée ou correctement appréhendée par les fournisseurs étrangers ;
- ❖ d’un service après-vente disposant d’une présence locale et répondant à des exigences linguistiques spécifiques (p. ex. bilinguisme français-anglais) ; ou
- ❖ d’exigences environnementales comme des cibles de réduction des émissions de GES ou d’efficacité énergétique précises ou de type de mode de transport.



Les exigences susmentionnées ne sont que des exemples non exhaustifs.



SECTION 4: MODES D’ADJUDICATION (PHASE 3 DU PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT)

A. DÉFIS ET ENJEUX

Le tableau 6 (ci-dessous) décrit les enjeux et défis associés à la phase d’adjudication des processus d’approvisionnement (phase 3) avant d’examiner les meilleures pratiques pour cette phase et leur applicabilité au Québec.

Tableau 6 – Résumé des enjeux relevés dans le cadre des entrevues et des analyses de nos consultants relatives aux modes d’adjudication au Québec

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT: MODES D’ADJUDICATION	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Règle du plus bas soumissionnaire (RPBS) conforme comme critère de sélection par défaut. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ RPBS peu adaptée aux produits innovants qui ne peuvent donner des économies d’échelle. Compte tenu du faible volume d’acquisition de produits innovants (tels que les autobus électriques), leur amortissement doit se faire sur peu de premiers clients. Cela diffère des produits traditionnels qui peuvent amortir leur coût d’acquisition sur de gros volumes (par exemple, pour les autobus traditionnels).
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calcul du prix généralement limité au coût d’acquisition (sans prise en compte du coût de cycle de vie ou du coût total de possession). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Les acquisitions en TEI et les innovations ont un prix d’acquisition plus important. Par exemple, un AOP qui mettrait en concurrence des véhicules diesel avec des autobus électriques dans un processus d’approvisionnement attribué selon la RPBS sans prise en compte des coûts sur l’ensemble du cycle de vie des véhicules empêchent une vraie concurrence puisque le prix d’acquisition de véhicules électriques est plus élevé (et ce, même si leur coût total sur leur cycle de vie est plus faible).

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PROCESSUS D’APPROVISIONNEMENT : MODES D’ADJUDICATION	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Calcul du prix généralement limité au coût d’acquisition (sans prise en compte du coût de cycle de vie ou du coût total de possession). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ De plus, dans le calcul du RPBS, les externalités telles que les économies de carburant ne sont pas prises en compte.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de prise en compte et d’intégration dans le prix ou les critères de qualité de facteurs externes par exemple liées développement durable ou réduction des émissions GES. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence d’indicateurs de performance adaptés aux TEI (par exemple, absence d’outils pour calculer cette performance, notamment la réduction des émissions de GES).
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Faible prise en compte de critères de qualité (incluant ceux spécifiques à l’innovation). ❖ Multiplication des critères de conformité conçus, rédigés et perçus comme des critères de qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ En présence d’une qualité plafonnée, l’innovation est freinée. Des fournisseurs détenant une expertise supérieure peuvent délaissier les marchés publics en faveur des contrats privés et à plus forte valeur ajoutée. ❖ Absence de qualité, chiffrage unique d’une conformité.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Grilles d’évaluation rédigées de manière très générale et les règles relatives à la confidentialité empêchent de comprendre comment s’effectue l’évaluation ou si les comités de sélection sont constitués d’experts dans le domaine. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Difficulté de vérifier si les particularités d’une solution TEI ont été bien comprises. ❖ Également, combiné à un manque d’expertise de la part des donneurs d’ouvrage en TEI, il y a un risque d’« innovation washing », c’est-à-dire que toute innovation, même si elle n’est pas pertinente au besoin ou au problème, soit acquise et ne réponde pas au besoin.

Comme le montre le tableau 6, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence **cinq enjeux majeurs** quant à la phase d’adjudication des processus d’approvisionnement (phase 3) :

- ❖ La prépondérance de la règle du plus bas soumissionnaire conforme ;
- ❖ L’absence de prise en compte des coûts sur l’ensemble du cycle de vie ;
- ❖ L’utilisation de critères de conformité comme critères de qualité ;
- ❖ L’absence d’évaluation transparente de ces critères de qualité ;
- ❖ La mise en concurrence des véhicules traditionnels et des véhicules électriques (volet TEI).

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ

« Actuellement, le recours presque exclusif à la formule dite “du plus bas soumissionnaire conforme” dans les contrats de construction incite les entreprises à réduire autant que possible leurs coûts, le plus souvent au détriment de la qualité et de l’innovation »

Rapport final de la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction, novembre 2015, p.99.

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 (voir la section 2), mais également de la vision très « administrative » de la fonction d’approvisionnement public (voir également la section 5).

Cinq meilleures pratiques dignes de mention :

Considérations sur le « prix » d’un marché public

- ❖ Privilégier la règle de l’offre la plus économiquement avantageuse (Most Economically Advantageous Tender-MEAT) ;
- ❖ Passer du coût d’acquisition d’un bien aux « coûts de cycle de vie » (« CCV ») ou au « coût global de possession » (« CTP ») :
 - o **Volet TEI** : Ne pas mettre en concurrence des véhicules traditionnels et des véhicules électriques à moins de les mettre à égalité.

Considérations sur les critères de qualité d’un marché public

- ❖ Utiliser des critères de qualité qui se fondent :
 - o sur des paramètres liés à l’innovation ;
 - o qui constituent de vrais critères de qualité quant aux besoins.
- ❖ Une évaluation transparente des critères de qualité.

Une étude de cas illustre la mise en œuvre de ces meilleures pratiques :

- ❖ Étude de cas 13 : Outil de calcul du CCV développé par Clean Fleets

I. Considérations sur le « prix » d’un marché

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

Les conséquences néfastes de la règle du plus bas soumissionnaire conforme (RPBS)

Les règles de l’encadrement juridique au Québec tendent vers l’objectivité. Cet état de fait s’explique par une volonté de promotion de l’intégrité et de la lutte contre la corruption. Cependant, cela a plusieurs conséquences néfastes :

- ❖ une absence de flexibilité des processus ;
- ❖ des exigences techniques prescriptives ou fermées (comme nous l’avons vu à la section 2.1) ;
- ❖ un recours prépondérant à la règle du plus bas soumissionnaire conforme (RPBS).

Sur ce dernier point, plusieurs expériences soulignent que la RPBS, plus économique à court terme, a des conséquences défavorables à moyen terme et à long terme. Cette RPBS constitue également un frein à l’innovation. Ces effets négatifs avaient déjà été soulignés par la Commission Charbonneau dans son rapport de 2015.

En effet, si le critère de prix est l’élément prépondérant dans la sélection d’un fournisseur, les soumissionnaires sont poussés à sacrifier la qualité ou l’innovation qui coûte plus cher au profit d’une offre moins coûteuse.

De même en forçant les soumissionnaires à diminuer au maximum leur marge de profit pour présenter l’offre la moins coûteuse et remporter le marché, une planification des coûts trop optimiste ou la survenance d’un imprévu lors de la phase d’exécution du marché suffisent à placer le fournisseur dans une situation financière préjudiciable.

Cette règle a également pour conséquence de limiter la participation à certains marchés publics des PME, peu compétitives face à des multinationales.

La méthode MEAT

L’utilisation du critère de l’« offre la plus économiquement avantageuse » (*Most Economically Advantageous Tender-MEAT*) recommandée par les meilleures pratiques n’est pas incompatible avec le recours à la RBPS.

En pratique, la méthode MEAT nécessite de choisir la RBPS uniquement si c’est le critère de sélection le mieux adapté, notamment pour des achats de volume pour lesquels l’innovation n’est pas requise. Par exemple, le RPBS est adapté à l’achat de « commodités », telles que du matériel de bureau.

La méthode MEAT consiste ainsi à sélectionner l’offre que l’organisme public considère comme la meilleure solution sur le plan économique parmi celles déposées ; celle qui offre le « meilleur rapport qualité/prix ».

Bien entendu, en vertu de cette méthode, le prix ou le coût (tel que nous le verrons ci-après) est un élément à prendre en considération. Cependant, cette méthode permet également lorsque requis de prendre en compte la qualité des offres des soumissionnaires.

Applicabilité au Québec

Les accords de commerce prévoient le critère de la soumission la plus avantageuse comme critère de sélection avec le prix¹²¹. Au Québec, comme il est décrit à l’annexe B de cette Étude, à l’échelon provincial, les trois règles permises sont :

- ❖ la RBPS (très utilisée);
- ❖ la qualité minimale et prix le plus bas ; et
- ❖ le prix ajusté à la qualité, le plus bas (rapport qualité selon le facteur « k »/prix).

Au municipal, les modes d’adjudication comprennent ceux basés sur le prix et d’autres sur la qualité, mais la flexibilité est plus grande qu’au provincial.

Comparatif entre les différents modes d’adjudication au Québec

En juin 2018, le gouvernement du Québec a déposé le projet de règlement modifiant le Règlement sur certains contrats de service des organismes publics, visant à introduire trois nouveaux modes de sélection dans les contrats publics pour les services professionnels en architecture et en ingénierie :

- ❖ Plus bas soumissionnaire (aucune évaluation de qualité) soit la RPBS
- ❖ Préqualification sur des attentes minimales, suivie du plus bas prix
- ❖ Formule « qualité-prix » avec paramètre k

Ce projet de règlement a suscité une forte mobilisation de la part des professionnels potentiellement concernés, notamment en raison de la place prépondérante encore accordée à la RPBS et du manque de prise en compte de la qualité, se traduisant en août 2018 par un retrait du projet de règlement et la création d’un sous-comité de travail au sein du Secrétariat du Conseil du trésor.

À la suite de ces évènements, l’Association des Architectes en pratique privée du Québec et l’Association des firmes de génie-conseil ont mandaté MCE Conseils pour effectuer une étude économique sur l’impact des formules d’appels d’offres avec prix dans les marchés municipal, provincial et fédéral¹²².

Le but de cette étude était de vérifier l’impact de diverses méthodes d’appel d’offres sur l’aspect qualité-prix des soumissions choisies.

Nous nous pencherons sur les résultats concernant les formules provinciales (rapport qualité/prix) et municipales (introduite en 2017). L’étude a également analysé la formule qualité-prix proportionnel fédérale qui est celle qui, selon les résultats de l’étude, favorise le plus la qualité même si des améliorations peuvent être apportées.

¹²¹ Voir par exemple, Article 19.14(5) de l’AECG.

¹²² <http://www.aappq.qc.ca/content/file/pr--sentation-aappq-afg---formule-qualite-prix.pdf>. Le rapport final a été présenté sous cette forme de présentation.

MCE Conseils a analysé 714 soumissions pour 137 appels d’offres (selon les informations qui lui étaient disponibles).

L’étude conclut qu’au municipal et au provincial la pondération du facteur qualité est trop faible pour avoir un impact réel même pour les modes d’adjudication selon un prix ajusté à la qualité ou formule qualité-prix.

Au provincial, dans plus de 74 % des cas, la variation du facteur « k » n’a aucun impact sur le choix du soumissionnaire. Les mêmes tendances résultent de la formule municipale, les changements de 2017 n’ayant pas apporté de grande différence.

Cette étude, qui se limitait à un domaine précis et qu’il serait intéressant d’étendre à l’ensemble des marchés publics québécois, met en lumière la faible prise en compte de la qualité dans le cadre des approvisionnements publics au Québec.

Elle démontre également la nécessité de recueillir des données pour pouvoir réaliser ce genre d’analyse et pouvoir faire évoluer le cadre juridique en conséquence. Il est à noter que, d’après nos informations, MCE conseils a effectué son étude en utilisant les données disponibles publiquement uniquement.


Plusieurs observateurs souhaitent que la récente adoption de la Loi 37 conduise le gouvernement à réexaminer la RPBS et, de façon plus générale, les modes d’adjudication afin de tenir compte de la valeur dans les contrats publics et ainsi permettre d’atteindre, d’évaluer et de quantifier l’atteinte des objectifs secondaires, tels que la rentabilité, la durabilité, l’innovation ou la performance globale.

→ **Meilleure pratique 16: 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» (CTP)**

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.

Cette tendance s’explique notamment par des raisons budgétaires, puisque 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 – privilégiant la dépense à court terme et non les économies à long terme. Les budgets sont d’ailleurs généralement annualisés et doivent être entièrement dépensés chaque année (voir nos commentaires concernant la phase I du processus d’approvisionnement).

Cette tendance s’explique également par la séparation des services d’approvisionnement et des opérations au sein même d’un même organisme public.

Volet TEI  - Meilleure pratique 16 : Ne pas mettre en concurrence des véhicules traditionnels et des véhicules électriques à moins de les mettre à égalité

Dans le domaine des TEI, si un appel d’offres de véhicules met en concurrence les fabricants et fournisseurs de véhicules traditionnels et de véhicules électriques, par exemple, les fabricants et fournisseurs de véhicules électriques sont grandement défavorisés par un mode de sélection fondé uniquement sur le prix d’acquisition des véhicules.

En effet, l’investissement initial pour l’achat d’un véhicule électrique et de l’infrastructure associée y est encore aujourd’hui beaucoup plus cher que celui d’un véhicule traditionnel. Or, en raison de son efficacité énergétique, de ses coûts d’entretien moindres ou d’une durée de vie plus longue, un véhicule électrique pourrait néanmoins coûter moins cher à l’organisme public à la fin du contrat.

Un problème connexe de mise en concurrence des véhicules traditionnels et alternatifs réside également dans le prix des externalités telles que le coût du carburant, si ce dernier bénéficie de subventions.

Calcul du CCV ou CTP

La méthode du coût du cycle de vie (CCV) ou du coût total de possession (CTP) a notamment été utilisée en Europe dans le cadre des marchés publics écologiques afin de prendre en compte l’ensemble des coûts d’un bien ou d’un service au cours de son cycle de vie, y compris les coûts des dommages à l’environnement.

Les deux méthodes, CCV et CTP, sont souvent utilisées de manière interchangeable même si le CCV inclut, en plus, les coûts liés à la procédure de passation du marché elle-même. Cela peut s’avérer particulièrement pertinent dans le cadre de marchés publics innovants qui incluent des essais ou démonstrations ou le recours à des procédures complexes (comme, par exemple, le dialogue compétitif que nous avons examiné à la section 2.2) et qui coûtent donc cher.

Pour les besoins de cette section, nous utiliserons cependant la référence à ces deux méthodes de manière interchangeable.

Le recours à la méthode du CCV est de plus en plus recommandé¹²³, car elle permet aux entités contractantes de comparer le coût global d’un produit ou service.

Elle permet en effet « d’évaluer avec précision tous les “coûts cachés” susceptibles de survenir ultérieurement, lorsque le produit ou service sera en fin de vie. Les pouvoirs publics peuvent alors réaliser des économies et des gains d’efficacité, ce qui conduit à une situation où un produit plus écologique peut s’avérer moins cher si l’on considère le coût sur l’ensemble du cycle de vie »¹²⁴.

Le CCV prend en compte les coûts suivants :

- ❖ **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 vie, par exemple, pour un produit, les coûts de collecte, de revente ou de recyclage¹²⁵ ;**
- ❖ **d’autre part, le coût des externalités sociétales et environnementales du produit ou service pendant tout le cycle de vie, par exemple, dans le cas de l’acquisition de véhicules de transport en commun, le coût des émissions de gaz à effet de serre¹²⁶, voir les coûts pour les générations futures.**

En ce qui concerne l’acquisition d’une flotte de véhicules par un organisme public, le calcul du CCV devrait comprendre notamment les coûts liés au carburant, à la maintenance et aux réparations, ou encore au recyclage¹²⁷. Lorsque l’achat d’une flotte de véhicules implique la mise en place ou l’adaptation d’infrastructures (par exemple, des bornes de recharges, ou des ajustements en vue de s’assurer que ces bornes seront en mesure de fournir l’électricité pour alimenter toute la flotte), le coût des infrastructures doit également être compris dans ce calcul.

Dans ce contexte, *« la mesure dans laquelle les autorités sont en mesure de prendre en compte le coût du cycle de vie/coût total de possession d’un véhicule peut avoir une incidence majeure sur la sélection du type de véhicule. De nombreuses options de carburant/technologies alternatives ont des coûts d’investissement initiaux plus élevés, à la fois en termes de véhicules et d’infrastructure nécessaires, mais peuvent faire des économies sur le cycle de vie »¹²⁸.*

¹²³ Voir par exemple, Recommandation du Conseil de l’OCDE sur les Marchés publics, 2015, p.25.

¹²⁴ Recommandation du Conseil de l’OCDE sur les marchés publics, 2015, citant De Giacomo, M. et al. (32018), « Does Green Public Procurement lead to Life Cycle Costing (LCC) adoption? », *Journal of Purchasing and Supply Management*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2018.05.001>.

¹²⁵ Bien que difficiles à mesurer, certains coûts “cachés” d’une acquisition de nature innovante peuvent également s’intégrer au CVV: par exemple, lorsqu’on choisit d’aller vers un nouveau fournisseur (qui propose un produit innovant), adopter une nouvelle technologie avec ce partenaire a plusieurs implications, notamment des coûts d’intégration.

¹²⁶ Article 68 de la Directive 2014/24/UE.

¹²⁷ Procuring clean and efficient road vehicles, Clean Fleets Guide, November 2014, https://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/Clean_Fleets_Guide_screen_version.pdf

¹²⁸ [Notre traduction] Clean Buses – Experiences with Fuel and Technology Options, Clean Fleets, purchasing clean public vehicles, (February 2014, p.5-6).

ÉTUDE DE CAS 12: OUTIL DE CALCUL DU CCV DÉVELOPPÉ PAR CLEAN FLEETS¹²⁹

Le projet Clean Fleets (2012-2015) a été mis en place par l'initiative Énergie intelligente - Europe de la Commission Européenne en vue 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 énergie¹³⁰ (la « directive »).

L'objectif de Clean Fleets était d'encourager la commercialisation à grande échelle de véhicules propres et économes en énergie en vue de réduire la consommation énergétique et les émissions de CO₂ et d'autres polluants. Diverses initiatives ont été lancées pour atteindre cet objectif, initiatives qui ont notamment permis de générer d'importantes ressources en vue d'aider les organismes publics et les soumissionnaires dans le processus d'approvisionnement.

C'est dans le cadre de ces travaux que Clean Fleets a développé un outil de calcul du CCV. Cet outil se présente sous forme de fichier Excel, d'utilisation simple, et permettant de comparer les coûts du cycle de vie/les coûts totaux de possession de différents véhicules dans le cadre d'un processus d'approvisionnement (l'« outil »). L'outil 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 notamment, de chiffrer les impacts environnementaux de la consommation de carburant.

Certains organismes publics se sont dotés de leurs propres outils d'évaluation du TCO dans le cadre d'un approvisionnement public. C'est par exemple le cas de l'Agence nationale pour l'approvisionnement public suédoise, dont l'outil est également présenté sous forme de fichier Excel.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Outil public facile d'utilisation**
- ❖ **Accompagnement des organismes publics**

Applicabilité au Québec

Les règlements d'application de la LCOP, notamment ceux pour les contrats d'approvisionnements et pour les biens et les technologies de l'information 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. Les coûts additionnels qui peuvent être pris en compte pour les biens et les technologies de l'information sont :

¹²⁹ Sources :
Procuring clean and efficient road vehicles, Clean Fleets Guide, November 2014, https://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/Clean_Fleets_Guide_screen_version.pdf, p.19.
<https://clean-fleets.eu/home/>
<https://www.resourceefficient.eu/en/support-programme/life-cycle-costing-tools>

¹³⁰ Directive 2009/33/CE.

les coûts additionnels correspondent aux coûts non inclus dans le prix soumis que devrait assumer l’organisme pendant la durée de vie utile des biens acquis. Ils peuvent comprendre des coûts d’installation, d’entretien, de soutien, de configuration, de licence, d’évolution, d’interopérabilité, de formation et de migration de données de même que les coûts de tout autre élément jugé pertinent par l’organisme en lien avec les biens acquis¹³¹.

Les balises, outre des bonnes pratiques et commentaires additionnels concernant le coût total d’acquisition, suggèrent également d’évaluer la possibilité d’intégrer les concepts de l’approvisionnement fondé sur la valeur («**AVF**») dans le cadre des innovations. L’AVF se définit 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. Par exemple, le coût de la main-d’œuvre, de l’entretien, le taux d’efficacité, les processus utilisés, la disposition en matière de développement durable, etc.*»¹³².

En ce qui concerne les coûts environnementaux, au fédéral, la Politique d’achats écologiques requiert la prise en compte des coûts de cycle de vie des biens et des services acquis, de la planification de leur acquisition à leur aliénation (voir la section 1 pour les conclusions d’un rapport sur l’application de cette politique et les points à améliorer). Au titre des coûts relatifs aux facteurs environnementaux, elle suggère la prise en compte des coûts suivants :

- ❖ des coûts d’exploitation comme l’énergie ou l’eau consommée par le produit pendant sa durée de vie ;
- ❖ les coûts indirects (un équipement de technologie de l’information moins écoénergétique produira plus de chaleur, ce qui forcera le système d’air conditionné du bâtiment à travailler davantage et fera augmenter les frais d’électricité) ;
- ❖ les coûts administratifs comme le respect des exigences du Système d’information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT) ;
- ❖ l’investissement au départ pour économiser par la suite, comme le fait d’exiger un niveau supérieur d’isolation dont les dépenses supplémentaires peuvent être recouvrées grâce à la diminution des coûts d’énergie ;
- ❖ le coût des dispositions en matière d’aliénation ;
- ❖ L’établissement total du coût du cycle de vie représente la somme des coûts du produit, des ressources, de l’exploitation, et des imprévus (PREI) relativement à un achat¹³³.

¹³¹ Par exemple, article 15 du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l’information, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%205.1/>. Voir également l’article 15.1.1 du Règlement sur certains contrats d’approvisionnement des organismes publics pour les contrats d’approvisionnement. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%202/>

¹³² https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p.11.

¹³³ Guide des approvisionnements SPAC, Article 3.140.1.

2. Considérations sur des critères de qualité d’un marché

→ Meilleure pratique 17: Utiliser des critères de qualité:

- fondés sur des paramètres liés à l’innovation ;
- constituant des critères de qualité liés aux besoins.

Les paramètres liés à l’innovation peuvent se résumer à demander que les biens ou services à acquérir présentent des caractéristiques innovantes, dans la mesure où ce qui est considéré comme innovant est clairement spécifié. Ces spécifications peuvent être objectives (p. ex. étiquettes ou standards) ou plus subjectives (p. ex. expérience de l’usager, processus ou conception).

Les balises à l’égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé précisent également que les organismes publics pour les achats publics, le cas échéant, devraient « *inclure des critères d’évaluation de la qualité qui permettraient au soumissionnaire de démontrer la qualité liée au caractère innovant de sa solution* »¹³⁴, que ce soit en termes du produit ou service même, « *de la technologie, de procédés et d’organisation ou encore sur l’innovation sociale, et ce, en lien avec le besoin exprimé* »¹³⁵.

Au Québec, les organismes publics disposent d’une grande latitude quant à l’établissement des critères de qualité et pourraient donc prévoir de tels critères sous réserve du respect des principes propres aux marchés publics. Cependant, il faut qu’ils aient les outils et les connaissances pour les évaluer.

Une tendance soulevée lors des entrevues est celle de confondre critère de qualité, qui demande une évaluation qualitative, et critère de conformité, qui est rencontrée ou non. L’AMP a analysé cette question dans une décision du 2 mars 2020¹³⁶. Cette décision concerne un appel d’offres pour lequel le mode de sélection était l’adjudication à la suite d’une évaluation de la qualité, suivi du calcul du rapport qualité-prix.

Dans le cadre de son analyse, l’AMP a précisé ce qui suit concernant les critères de qualité : « *les critères d’évaluation de la qualité devraient permettre de porter un jugement et de mesurer la compétence et la capacité d’un fournisseur à réaliser un contrat, en fonction du besoin exprimé par l’OP [organisme public]* ». De plus, les [balises] recommandent, en ce qui concerne le niveau de performance acceptable, que celui-ci soit « *élaboré en fonction d’un minimum requis propre au projet, et non en fonction d’un maximum, afin que plusieurs soumissionnaires puissent y satisfaire* »¹³⁷.

Contrairement aux critères de qualité, l’organisme public ne porte aucun jugement de valeur sur les conditions de conformité : une soumission est ou n’est pas conforme. L’AMP a conclu que l’utilisation de critères de conformité à titre de critères de qualité dénaturait le mode d’adjudication choisi et a ordonné la modification de l’appel d’offres en conséquence¹³⁸.

¹³⁴ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p.19.

¹³⁵ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p.19.

¹³⁶ Ordonnance 2020-01 2 mars 2020, Décision ordonnant à l’Institut de cardiologie de Montréal de modifier l’appel d’offres public 1329685, https://amp.quebec/fileadmin/documents/decisions/Ordonnances/Decision-2020-03-02_Inst.de_cardiologie_de_Mtl.pdf.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.* p.5.

→ Meilleure pratique 18 : Une évaluation transparente des critères de qualité

Beaucoup de personnes, lors des entrevues, ont insisté sur l’opacité de l’évaluation de qualité effectuée par les comités de sélection, que ce soit quant aux grilles d’évaluation ou au pointage également.

Or, tout organisme public doit être en mesure de fournir les motifs sous-tendant l’évaluation pour chaque critère de sélection¹³⁹. 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.


¹³⁹ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p.19.

SECTION 5: CONTRATS (PHASE 4 DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT)

A. DÉFIS ET ENJEUX

Le tableau 7 (ci-dessous) décrit les enjeux et défis associés à la phase contractuelle des processus d'approvisionnement (Phase 4) avant d'examiner les meilleures pratiques pour cette phase et leur applicabilité au Québec.

Tableau 7 - Résumé des enjeux relevés dans le cadre des entrevues et des analyses de nos consultants relatives à la phase contractuelle des marchés publics au Québec

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
PHASE CONTRACTUELLE	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pratiques inadéquates, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de gabarits de contrat identiques pour des processus très divers ; ou • Utilisation de contrats différents pour des approvisionnements aux caractéristiques similaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence de réflexion ou allocation déficiente des risques dans le cadre de projets innovants. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> • Le risque d'achalandage pourrait être transféré au privé dans la mesure où les exigences techniques sont exprimées en termes de performance, afin de bénéficier de la créativité des fournisseurs ; • L'innovation requiert une allocation plus équitable des droits de propriété intellectuelle, le fournisseur investissant avec le secteur public dans le développement d'une solution TEI).
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de suivi contractuel¹⁴⁰. ❖ Absence de rétroaction à la fin du contrat. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence d'indicateurs de performance ou de pénalités liées aux exigences techniques demandées au cours du processus d'approvisionnement ou contractuellement.

¹⁴⁰ Ce constat ne s'applique toutefois pas à l'ensemble des secteurs. Par exemple, dans le secteur des transports collectifs, les gestionnaires de contrats réalisent des suivis de leurs acquisitions jusqu'à leur fin de vie (pouvant aller dans certains cas jusqu'à 16 ans d'accompagnement) et communiquent régulièrement avec leurs fournisseurs.

Comme le montre le Tableau 7, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence **deux enjeux majeurs** quant à la phase contractuelle des processus d’approvisionnement (phase 4) :

- ❖ L’utilisation indiscriminée des mêmes gabarits de contrats¹⁴¹ ;
- ❖ L’absence de suivi contractuel.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ AU QUÉBEC

Ces enjeux sont applicables et pertinents à tous les domaines. S’ils existent dans d’autres juridictions, ils sont particulièrement présents au Québec.

Trois meilleures pratiques dignes de mention :

Considérations sur le « prix » d’un marché public

- ❖ Adapter les gabarits de contrats aux spécificités du domaine et du contrat ;
- ❖ Développer ou promouvoir l’utilisation de type de contrats favorisant l’innovation et la création de partenariats ;
- ❖ Effectuer un suivi systématique des exigences au cours de la durée et à la fin des contrats.

¹⁴¹ 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.

→ Meilleure pratique 19 : Adapter les gabarits de contrats aux spécificités du domaine et du contrat

Il existe une forte tendance à l’harmonisation des modèles d’appels d’offres et de contrats. Si cette tendance est acceptable, elle devrait se faire uniquement sur certaines clauses et laisser à l’organisme public la flexibilité d’adapter les clauses aux approvisionnements particuliers. C’est notamment ce qu’a fait le gouvernement fédéral avec le Guide des clauses et conditions uniformisées d’achat («**CCUA**»)¹⁴².

De nombreuses personnes interrogées ont notamment souligné le danger de contrats d’adhésion non négociables qui sont onéreux ou non adaptés à la réalité du marché.

Un exemple réside dans les dispositions relatives à la propriété intellectuelle. L’orientation des clauses relatives à la propriété intellectuelle influe également sur la promotion de l’innovation dans un contexte d’approvisionnement de solutions innovantes. Dans la mesure où l’organisme public rémunère pour une solution innovante, ce dernier peut légitimement s’attendre à obtenir la totalité des droits de propriété intellectuelle qui y sont attachés. En réalité, cette approche a pour effet de freiner la dissémination de l’innovation sans raison valable, sauf en cas d’intérêt public supérieur.

En effet, dans la majorité des cas, l’organisme public qui ne détient pas l’expertise nécessaire ne sera pas en mesure de développer la solution dont il est titulaire, contrairement au fournisseur qui est à l’origine de sa création. De plus, l’achat d’une solution exempte des droits de propriété intellectuelle qui y sont attachés permettra de réduire les coûts d’acquisition de l’organisme public et constituera un autre incitatif à l’achat de solutions innovantes.

¹⁴² <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-clauses-et-conditions-uniformisees-d-achat>

→ Meilleure pratique 20: Développer ou promouvoir l’utilisation de type de contrats favorisant l’innovation et la création de partenariats

Nous en examinerons deux.

(i) Partenariats public-privé (« PPP »)

Un PPP est une forme de coopération entre l’organisme public et le soumissionnaire ou consortium sélectionné, axée sur la rémunération par le rendement, où le secteur privé assume, selon le modèle de PPP, une part des responsabilités en matière de financement et des risques à l’égard d’éléments du projet, de la conception et la planification à l’entretien à long terme¹⁴³. Un PPP peut, par exemple, couvrir la conception, la construction et le financement d’un pont ou comprendre également l’exploitation et l’entretien de cette autoroute.

Cette méthode reposant sur une allocation des risques en fonction de la capacité de chaque partie de les assumer et de les atténuer en fait une approche contractuelle favorable à l’innovation, puisque le partenaire privé sera encouragé à considérer des solutions innovantes en vue d’optimiser son profit, par exemple, en utilisant des matériaux plus chers, mais qui consomment moins d’énergie¹⁴⁴.

Ce mode de réalisation dit « alternatif » est prévu par le cadre juridique québécois et son mode de passation est plus flexible qu’un contrat dit « conventionnel ». Cependant, il fait actuellement l’objet de critiques par le secteur privé, notamment en raison d’une répartition des risques jugée déficiente où le partenaire privé assume la majorité des risques et les coûts associés, ce qui pose des problèmes en cours de contrat. Cela a conduit certaines entreprises à se retirer de ce marché ou à reconsidérer leur intérêt à y participer.

(ii) Contrats collaboratifs

L’idée fondamentale d’un contrat d’alliance [type de contrat collaboratif] est que le propriétaire [c’est-à-dire le donneur d’ouvrage ou client public] et l’entrepreneur privé, via une coopération très étroite et une connaissance mutuelle complète de toutes les transactions (« principe du livre ouvert »), et via un système d’incitation, sont en mesure de définir, de concevoir et de mettre en œuvre conjointement un projet d’une manière meilleure et plus innovante que dans les formes traditionnelles de passation de marchés¹⁴⁵.

Une alliance stratégique est un véhicule intéressant pour promouvoir l’innovation, car il encourage :

- ❖ la performance ;
- ❖ l’optimisation des coûts ;
- ❖ la collaboration entre le propriétaire et l’entrepreneur pour des solutions optimales sur le plan de l’efficacité.

¹⁴³ Les partenariats public-privé – Les Canadiens ont-ils toute l’information voulue? https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201550E#a2

¹⁴⁴ D 3 SPICE Analysis and Recommendations, <http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/SPICE-D-3-Analysis-and-Recommendations-FINAL.pdf> p. 64.

¹⁴⁵ D 3 SPICE Analysis and Recommendations, <http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/SPICE-D-3-Analysis-and-Recommendations-FINAL.pdf> p. 58.

Le Comité canadien des documents de construction a développé un modèle de contrat de type «alliance stratégique», le CCDC-30 2018 *Integrated Project Delivery*. On fait également référence au «*Early Contractor Involvement*» pour lequel, comme son nom l’indique, la collaboration débute dès le début du projet. Infrastructure Ontario qui agit notamment en tant que responsable des activités d’approvisionnement et commerciales pour les grands projets d’infrastructure et fournit d’autres services liés à l’infrastructure, commence à considérer le modèle du «partenariat stratégique».

→ **Meilleure pratique 21: Effectuer un suivi systématique des exigences au cours de la durée et à la fin des contrats**

Lors de nos entrevues, l’absence de suivi contractuel a été soulevée. Ainsi, beaucoup notent que les organismes publics ne vérifient pas toujours le respect des éléments techniques des offres en cours de contrat. Or, il est primordial pour ces derniers de s’assurer que la conformité technique se confirme par une conformité effective au cours et à la fin de tout contrat en vérifiant l’atteinte de ces exigences décrites dans l’appel d’offres. Il est à noter qu’en vertu de l’encadrement juridique, les organismes publics peuvent prévoir des bancs d’essai ou visites d’installation¹⁴⁶. Parfois, cette absence de suivi résulte de l’absence d’outils de mesures adéquats (d’où la nécessité de les développer) pour ce suivi (et vice versa). Une évaluation, bien que réalisée dans certains cas par les acteurs publics, doit donc être intégrée de manière plus systémique au Québec.

¹⁴⁶ Voir par exemple les balises, p.17.

AXE STRATÉGIQUE 3 :

UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE RENFORCÉE ET UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DES MARCHÉS PUBLICS

Model 0.11010-G
Electric powertrain

Regenerative
Braking



> Suspension

> Hydraulic System

> Batteries

Specifications:

Capacity 94kWh

Range 490 km

> 48v System

> Regenerative Braking

Base
Principle

Using electric motors in generator mode allows to use braking energy which usually disappears as heat, to charge battery which contributes up to 25% of total range.

One pedal Driving

One pedal driving is a way of driving when a driver uses only on pedal for acceleration and braking. It works by switching electric motors in generator mode when accelerator pedal is not pressed.

Friction Brakes

Conventional friction brakes still are very important part of driving experience as they needed for quick deceleration and in emergency situations

From
Mo

Range

Using Regeative Braking
Without Regeative Braking

START SIMULATED

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

Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, les enjeux de l'utilisation des marchés publics comme outils stratégiques sont reliés entre eux. En effet, même en présence d'une volonté politique claire et d'un encadrement juridique adéquat, les acheteurs publics doivent disposer des moyens de les mettre en œuvre. De la même manière, si aucun indicateur de performance, suivi ou donnée n'est disponible pour évaluer l'atteinte des objectifs secondaires, cette volonté politique et son encadrement juridique n'auront pas les résultats escomptés.



Points clés de la partie III

<p>NIVEAU D'ANALYSE</p> 	<p>Cette section se concentre sur la culture organisationnelle des marchés publics au Québec, au niveau des organismes publics, mais également des individus au sein de ces organismes les mettant en œuvre (principalement les acheteurs publics).</p> <p>Elle vise également l'évaluation des marchés publics, notamment par le biais d'indicateur de performance. Elle se penche enfin sur la collaboration entre le secteur public et le secteur privé dans le cadre de cette évaluation ou rétroaction.</p>
<p>IMPACT SUR L'APPROVISIONNEMENT PUBLIC</p> 	<p>La culture organisationnelle peut agir comme un moteur ou un frein à la prise en compte des objectifs secondaires dans le cadre de l'approvisionnement public. Plus précisément, les organismes publics et leur personnel doivent disposer des ressources humaines et financières, des compétences et des incitatifs nécessaires pour utiliser l'ensemble des procédures et mécanismes de l'encadrement juridique à leur disposition. Ainsi, ils pourront élaborer et mettre en œuvre leurs approvisionnements pour promouvoir l'innovation, faire participer des entreprises de toutes tailles et commercialiser leurs produits et générer des retombées économiques locales.</p> <p>L'évaluation de la performance des marchés publics répond à une exigence de transparence et d'efficacité, notamment en ce qui concerne l'atteinte des objectifs susmentionnés, mais elle permet également de relever les enjeux, ce qui fonctionne et ce qui doit être adapté ou repensé. Pour ce faire, des données sur les approvisionnements publics doivent être disponibles et faire l'objet d'une véritable analyse.</p>
<p>STRUCTURE</p> 	<p>Dans une première sous-partie (A), nous présenterons les enjeux relevés dans le cadre des entrevues et de nos recherches relatives à la culture organisationnelle et à l'évaluation des marchés publics au Québec.</p> <p>Dans une seconde sous-partie (B), nous présenterons:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ les meilleures pratiques observées dans le monde; ❖ leur applicabilité au Québec.

A. DÉFIS ET ENJEUX

Les entrevues réalisées dans le cadre de l'Étude ont permis de mettre en évidence une certaine aversion pour le risque ainsi que certains enjeux liés à la culture organisationnelle, à l'évaluation des marchés publics et à la collaboration. Le **tableau 8** ci-dessous présente un résumé général de ces enjeux et défis.

Tableau 8 - Résumé des enjeux relevés dans le cadre des entrevues et des analyses de nos consultants en matière de culture organisationnelle, d'évaluation de la performance des marchés publics et de collaboration



	Enjeux généraux ¹⁴⁷ 	Enjeux TEI ¹⁴⁸ 
CAPACITÉ, EXPERTISE ET MOYENS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Besoin d'approfondissement de la capacité, l'expertise et les compétences des acheteurs publics. ❖ Besoin d'approfondir la connaissance de l'encadrement juridique et réglementaire applicable, particulièrement en matière de procédures adaptées à l'achat innovant. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Besoin d'approfondir la connaissance des procédures adaptées à l'achat innovant (p. ex. véhicules électriques ou autonomes). ❖ Manque d'alignement entre la vision administrative des organismes publics et les réalités du marché des TEI. ❖ Absence d'autorité publique disposant d'une expertise spécifique en TEI.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Contraintes budgétaires, notamment sur le plan du personnel. ❖ Surcharge de travail en raison de l'obligation d'aller en appels d'offres publics pour les marchés publics au-dessus des seuils. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Coût et complexité (réels ou supposés) de l'innovation comparativement aux solutions « sur étagère ». ❖ Faible numérisation des organismes publics.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Enjeux liés à la formation et à la spécialisation des acheteurs publics. ❖ Manque de partage des bonnes pratiques et de développement des compétences. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque d'acheteurs publics disposant des connaissances et de l'expertise nécessaires pour adapter leurs procédures aux projets innovants. ❖ Identification erronée des besoins par des acheteurs publics peu ou mal informés.

¹⁴⁷ Ces enjeux doivent toutefois être considérés dans l'optique selon laquelle le personnel opère dans un cadre rigide et précis, et obéit aux lois et politiques publiques en vigueur. Ces constats s'adressent au système en place, et ne visent pas directement les individus.

¹⁴⁸ *Ibid.*

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
CAPACITÉ, EXPERTISE ET MOYENS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Volonté de préserver le statu quo sur des procédures connues. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Projet d'achat public innovant souvent emblématique, mais isolé: déperdition des connaissances acquises par l'acheteur public.
AVERSION AU RISQUE	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aversion pour les risques, en raison : <ul style="list-style-type: none"> • des risques de poursuites judiciaires pour contravention à l'encadrement juridique des marchés publics; • des risques de poursuites administratives à la suite de la mise en place du processus de plaintes devant l'Autorité des marchés publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aversion pour le risque particulièrement pénalisante pour : <ul style="list-style-type: none"> • les PME sans réelles expériences précédentes valorisables; • les nouveaux modes de sollicitation ou d'adjudication; • les produits n'ayant pas encore été commercialisés. ❖ Préférence des organismes publics envers les produits déjà testés et éprouvés. ❖ Aversion pour le risque accentuée par les incertitudes souvent associées aux projets innovants (risque financier, réputationnel, etc.).
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dialogue avec les acteurs du marché considéré à travers le prisme d'une potentielle collusion, plutôt que d'un moyen efficace de comprendre les enjeux et les solutions existantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Décalage entre les exigences des appels d'offres publics et les solutions proposées par une filière émergente. ❖ Identification erronée des besoins par des acheteurs publics peu ou mal informés.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tendance à l'inertie et au conformisme. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Culture de «suiveur» et non de premier de cordée sur le transport électrique intelligent.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
ÉVALUATION, INTÉGRATION ET COLLABORATION	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de données sur l'efficacité des approvisionnements publics. ❖ Les dispositifs de mesure actuels ne permettent pas toujours de faire ressortir les avantages ou inconvénients des politiques suivies pour l'approvisionnement public. ❖ Manque de transparence de l'efficacité des politiques publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence ou inadéquation des mesures dans l'évaluation de la performance des approvisionnements publics : <ul style="list-style-type: none"> • P. ex. : indicateurs axés sur le respect des budgets ou le nombre d'acquisitions, peu adaptés à l'innovation. ❖ Absence de lien entre les objectifs stratégiques (p. ex. réduction des GES) et les objectifs et le suivi des contrats.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de données et de systèmes d'évaluation démontrant les impacts sociaux et environnementaux des décisions en matière d'approvisionnement, qui permettent d'apprendre des erreurs et succès des projets antérieurs. ❖ Manque d'intégration des bases de données. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de collaboration / communication entre les secteurs publics et privés notamment en vue du partage par le secteur privé de solutions innovantes avec les acheteurs publics. ❖ Fournisseurs sont perçus par les organismes publics comme des « fournisseurs d'un produit/service donné » recevant des instructions d'un « donneur d'ouvrage » et non comme de possibles partenaires pouvant apporter de la valeur. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de vue d'ensemble du marché des TEI et de partage d'information : <ul style="list-style-type: none"> • Absence de consolidation des initiatives ou exemples de procédures d'approvisionnements publics ; • Partage ad hoc des bonnes pratiques entre organismes publics ; • Absence de réelle collaboration privé-public sur les TEI. ❖ Dans le cadre de solutions en TEI / intégrées, cela empêche les organismes publics de bénéficier de la valeur ajoutée que peuvent leur fournir les entreprises privées.

	Enjeux généraux 	Enjeux TEI 
ÉVALUATION, INTÉGRATION ET COLLABORATION	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence d'objectifs dans le suivi contractuel (application du contrat, respect des conditions, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Manque de définition et de suivi/contrôle des objectifs dans les contrats, notamment sur les spécifications techniques du fournisseur (p. ex. émission de CO²). ❖ Outils à disposition des organismes publics très restreints pour suivre ces objectifs.

Comme le montre le tableau 8, les entrevues et recherches de nos consultants ont permis de mettre en évidence **quatre enjeux majeurs** quant à la culture organisationnelle et l'évaluation des marchés publics au Québec :

- ❖ Aversion des acheteurs publics pour le risque ;
- ❖ Manque de connaissances, de capacités et d'expériences des acheteurs publics quant à l'innovation ;
- ❖ Absence d'évaluation (ou l'évaluation inadéquate) des marchés publics ;
- ❖ Manque de collaboration entre les secteurs public et privé.

Aversion des acheteurs publics pour le risque

Au Québec, comme dans d'autres pays, les acheteurs publics ont une certaine aversion pour le risque, notamment en ce qui concerne (i) les procédures qui demandent plus de connaissances ou sont plus techniques comme des processus incluant un dialogue compétitif ou plusieurs phases; (ii) les modes d'adjudication qui ne se fondent pas sur des critères ou des règles objectives comme sur la règle du plus bas soumissionnaire conforme, mais qui requièrent une analyse et donc une certaine subjectivité; ou (iii) l'acquisition de biens ou services innovants qui n'ont jamais été utilisés par l'organisme public ou qui sont nouveaux sur le marché.

Les raisons de cette aversion sont multiples.

Pour la réticence à utiliser des processus moins «objectifs», cela s'explique par la crainte de poursuites pour violation à l'encadrement juridique des marchés publics, qu'elles soient judiciaires ou administratives, à la suite de la mise en place du processus de plaintes devant l'Autorité des marchés publics.

Pour la crainte liée à l'innovation, elle tire sa source d'un manque d'expertise technique des acheteurs publics résultant en partie d'une absence de dialogue avec le secteur privé et les autres acteurs concernés.

Cette aversion pour le risque découle également des autres enjeux liés à la culture organisationnelle ou au manque de données ou d'évaluation concernant les marchés publics, présentés dans les sections qui suivent.

Bien que le risque doive toujours faire l'objet d'une évaluation et ne pas être pris sans égard pour l'intégrité et la bonne gouvernance des marchés publics, cette aversion pour le risque peut s'avérer contre-productive lorsqu'il s'agit de stimuler l'innovation, d'utiliser de nouvelles procédures ou de s'éloigner de critères tels que la règle du plus bas soumissionnaire conforme.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, cette aversion pour le risque (risque financier, lié à la réputation, etc.) est particulièrement pénalisante en raison de l'innovation qui est au cœur de ce secteur. Elle touche plus particulièrement :

- ❖ les jeunes entreprises («start-ups») qui sont nombreuses, mais ne peuvent démontrer aux organismes publics des expériences précédentes valorisables pertinentes ;
- ❖ les produits n'ayant pas encore été commercialisés, testés ou éprouvés.

Manque de connaissances, de capacités et d'expériences des acheteurs publics quant à l'innovation

Comme nous avons pu le voir dans la partie II, un encadrement juridique des marchés publics complexe et fragmenté, élaboré sans réflexion globale ou stratégique et peu flexible peut freiner l'atteinte des objectifs secondaires (promotion de l'innovation, développement des entreprises québécoises de toute taille, génération de retombées économiques locales, etc.).

Cependant, même quand ces enjeux sont résolus, si les acheteurs publics ne connaissent pas les règles de l'encadrement juridique et la flexibilité qu'elles offrent, s'ils ne disposent pas de connaissances suffisantes de l'innovation et de ce que les solutions qui en sont issues peuvent offrir ou ne disposent pas des outils et ressources pour appliquer des procédures et des règles de passation techniques complexes, ces objectifs secondaires ne pourront être atteints et le potentiel des marchés publics sera sous-utilisé.

Ces enjeux présents au Québec s'expliquent notamment par les contraintes inhérentes à la fonction d'approvisionnement public au Québec :

- ❖ Des budgets insuffisants ;
- ❖ Un manque de personnel ;
- ❖ Une surcharge de travail due en partie à l'obligation de dépenser les budgets sur une base annuelle et l'obligation de recourir à un appel d'offres public (sauf exception) au-dessus d'une certaine valeur de contrats ;
- ❖ Un manque de spécialisation ou d'organismes publics spécialisés dans certains domaines ;
- ❖ La séparation des fonctions d'acquisition et d'opération ;
- ❖ Des canaux de communication verticaux (depuis les décideurs politiques jusqu'aux individus responsables des approvisionnements) insuffisants ;
- ❖ Une conception de la profession d'acheteur encore très souvent perçue, au sein même des organismes publics, comme une fonction administrative et non stratégique ;
- ❖ Un manque de partage de connaissances sur les bonnes pratiques ou de retours sur expérience horizontaux entre les organismes publics.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, ces enjeux, notamment le manque d'expertise spécifique quant à l'innovation et la manière de la promouvoir, s'avèrent encore plus critiques et préjudiciables. Cette situation se traduit par :

- ❖ l'utilisation de procédures d'approvisionnement peu adaptées aux projets innovants;
- ❖ une identification parfois erronée des besoins par des acheteurs publics peu ou mal informés ou l'acquisition de produits, de biens ou de services ne répondant pas à ces besoins;
- ❖ une déperdition des connaissances acquises par l'acheteur public dans le cas d'un projet d'achat public innovant souvent emblématique, mais qui n'est effectué qu'une seule fois dans des intervalles de temps importants.

Besoins d'évaluations systématiques des marchés publics

Au Québec, peu de données sont collectées sur les résultats des marchés publics et leur performance ainsi que celles des règles gouvernant leur octroi sont recueillies. Par conséquent, les marchés publics ne font pas l'objet d'une évaluation systématique, qui permettrait par exemple de mesurer :

- ❖ leur efficacité;
- ❖ l'atteinte des objectifs politiques qu'ils doivent mettre en œuvre; et
- ❖ la valeur générée pour l'organisme public, l'administration publique en général et, de façon plus générale, la société québécoise.

Il n'existe d'ailleurs que peu d'indicateurs de performance permettant de réaliser cette évaluation.

Ces lacunes ont pour principales conséquences :

- ❖ l'absence de retour sur l'expérience;
- ❖ un possible décalage entre l'expérience et le point de vue des acheteurs publics et ceux des fournisseurs quant aux enjeux et défis relatifs aux marchés publics;
- ❖ une amélioration difficile de l'efficacité des marchés publics et de son encadrement (notamment des règles relatives à l'octroi de ces derniers); et
- ❖ une difficulté à percevoir les possibles retombées positives, notamment sur le plan de la valeur, pour l'organisme public et la société québécoise, de l'utilisation stratégique des marchés publics : que ce soit, comme nous l'avons vu dans la partie II par l'utilisation de nouvelles procédures, par le biais de la tenue d'un dialogue continu avec le marché (hors approvisionnement, lors de la phase d'évaluation des besoins ou au cours d'une procédure particulière) ou l'utilisation de règles différentes favorisant la qualité et un prix sur l'ensemble du cycle de vie.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, cet enjeu se traduit notamment par :

- ❖ des indicateurs de performance, lorsqu'ils existent, peu adaptés à l'innovation (p. ex. centrés sur le respect des budgets ou le nombre d'acquisitions) ;
- ❖ une absence de suivi de l'atteinte d'objectifs stratégiques (p. ex. réduction des émissions de GES), et ce, même en cours de contrat ;
- ❖ des organismes publics n'utilisant que peu les innovations offertes par le marché et le potentiel qu'elles offrent ;
- ❖ de moindres retombées économiques locales ; et
- ❖ une difficulté à dépasser l'aversion pour le risque faute de données et de résultats tangibles permettant de percevoir les possibilités de l'innovation et des procédures et règles la promouvant.

Besoin d'un cadre formel de collaboration entre les secteurs public et privé

Comme nous l'avons vu dans la partie II, l'encadrement formel d'un dialogue ou d'une collaboration existante entre le secteur privé et public est difficile à mettre en place. Ce manque de cadre s'avère également être un enjeu à l'extérieur de tout processus d'approvisionnement particulier – dans le cadre d'un forum de discussion ou de réflexion (sauf exception). Il prive ainsi le secteur public des atouts et des forces du secteur privé, et notamment du partage de solutions innovantes pouvant bénéficier aux acheteurs publics ou d'un retour sur expérience des enjeux vécus de part et d'autre.

Cet enjeu s'explique par une vision éminemment administrative de l'approvisionnement public, à travers laquelle les fournisseurs sont perçus comme des exécutants recevant des instructions d'un « donneur d'ouvrage » et non comme de possibles partenaires pouvant apporter de la valeur. Les craintes de poursuites pour favoritisme ou pratiques contraires à l'intégrité freinent également ce dialogue.

Ce manque de collaboration et dialogue a pour conséquence :

- ❖ de priver le secteur public des atouts (capacité d'innovation notamment) et des expériences du secteur privé ;
- ❖ d'empêcher le secteur privé de considérer le secteur public comme un véritable partenaire ;
- ❖ de rendre difficile le partage de solutions aux enjeux vécus de part et d'autre, faute d'un échange sur ces derniers et de retour sur expérience ; et
- ❖ de cloisonner la réflexion et sur l'utilisation stratégique des marchés publics et les enjeux actuels de l'encadrement juridique.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, cet enjeu se traduit notamment par :

- ❖ une absence de consolidation des initiatives ou des meilleures pratiques (y compris l'encadrement des marchés publics);
- ❖ un partage ad hoc des bonnes pratiques entre les organismes publics;
- ❖ une absence de réel partenariat privé-public sur les TEI ; et
- ❖ une connaissance lacunaire et une sous-utilisation des innovations québécoises, et donc des retombées économiques locales moins importantes.

B. MEILLEURES PRATIQUES ET APPLICABILITÉ

«Compte tenu du contrôle exercé par l'opinion publique et de la pression sur les finances publiques, il est compréhensible que les acheteurs publics aient une aversion pour le risque. Leur principal objectif est de garantir que les marchés publics donnent le résultat le plus stable et fiable possible.»

Commission européenne (CE) (2018), Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>, point 1.3, p. 10

Les enjeux mis en évidence ne sont pas spécifiques au Québec ni au Canada.

Partout dans le monde, les organismes publics doivent réaliser un arbitrage entre l'intégrité, la transparence, et les autres principes gouvernant les marchés publics et le traitement équitable des fournisseurs (pour prévenir les risques de corruption, de situation monopolistique ou de poursuite) et la flexibilité de ces mêmes marchés publics (pour remplir au mieux leurs objectifs stratégiques et créer de la valeur pour les contribuables). Souvent, comme au Québec, l'impératif d'intégrité des marchés publics a préséance et se traduit chez les acheteurs publics par une crainte du non-respect des règles et une aversion pour le risque.

Le manque d'information est intimement lié à cette aversion pour le risque: confrontés à un cadre juridique et réglementaire lourd, en constante évolution, les acheteurs publics sont tentés de s'en tenir au statu quo et aux procédures déjà éprouvées.

En l'absence de pression du marché (contrairement aux fournisseurs), ces enjeux pèsent lourdement sur l'innovation dans les marchés publics.

Six meilleures pratiques dignes de mention :

- ❖ Atténuer l'aversion pour le risque des acheteurs publics ;
- ❖ Renforcer les compétences des acheteurs publics ;
- ❖ Évaluer les systèmes de passation des marchés ;
- ❖ Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs de performance ;
- ❖ Assurer une plus grande intégration des bases de données gouvernementales ;
- ❖ Favoriser les approches collaboratives et la participation de l'ensemble des parties prenantes.

Six études de cas illustrent la mise en œuvre de ces meilleures pratiques dans le monde :



Étude de cas 14:
Recommandations de
l'Union européenne sur
le renforcement des
compétences dans les
approvisionnements publics



Étude de cas 15:
AMAPS Methodology
for assessing
procurement systems),
OCDE



Étude de cas 16:
Plan national d'action
pour des achats publics
durables, France



Étude de cas 17:
Indicateurs de
performance du service
approvisionnement de la
Ville de Montréal



Étude de cas 18:
KONEPS: centralisation
des bases de données,
Corée du Sud



Étude de cas 19:
Agence pour la qualité
de l'air (CARB), Californie

→ Meilleure pratique 22: Atténuer l'aversion pour le risque des acheteurs publics

Description

Afin d'atténuer l'aversion pour le risque des acheteurs publics, notamment dans le cadre de solutions innovantes, la Commission européenne propose plusieurs meilleures pratiques¹⁴⁹ :

- ❖ Recenser les avantages pour l'organisme public des solutions innovantes (en termes d'objectifs clairs et mesurables objectivement) ;
- ❖ Adopter des politiques publiques et un encadrement juridique adaptés qui :
 - o promeut l'acquisition de solutions innovantes au moyen de processus d'approvisionnement flexibles (voir partie II) ;
 - o apporte un soutien politique, financier (par exemple, en prévoyant des fonds spéciaux couvrant une partie des coûts des approvisionnements innovants) et organisationnel (par exemple, en faisant appel à des experts) adéquats (parties II et III).
- ❖ Adopter des incitatifs, par exemple l'instauration de prix nationaux de l'achat public pour la passation de marchés innovants.

Applicabilité au Québec

La culture de l'approvisionnement public au Québec, encore fondamentalement perçue comme une fonction administrative et marquée par une certaine aversion pour le risque, constitue un des obstacles à la transition vers un approvisionnement public «stratégique».

Pour faire évoluer cette culture, les organismes publics québécois doivent repenser les aspects suivants de la fonction d'acheteur public : les conditions d'entrée dans la profession, les échelons et la progression de carrière, l'évaluation et la rémunération de ces acheteurs. À l'heure actuelle, la profession d'acheteur public n'est pas suffisamment valorisée au Québec et des initiatives en ce sens pourraient être envisagées.

En ce qui concerne l'aversion pour l'innovation, son atténuation passe premièrement par une identification précise des avantages des procédures d'approvisionnement et des solutions innovantes pour les organismes publics, notamment en termes d'objectifs clairs et mesurables et de retombées pour les organismes publics eux-mêmes et la société.

Au préalable, les politiques publiques et l'encadrement juridique des marchés publics doivent promouvoir et rendre accessibles l'acquisition de solutions innovantes, notamment au moyen de processus d'approvisionnement adaptés ou flexibles. Ensuite, les budgets mis à la disposition des organismes publics doivent être adéquats pour permettre cette promotion. Ces éléments ont été analysés dans les parties I et II de cette Étude.

Une fois ces procédures et règles mises en place, les organismes publics doivent disposer d'un soutien technique et opérationnel adéquat afin d'être incités à les utiliser.

¹⁴⁹ Commission européenne (CE) (2018), Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>, points 1.3, et ss.

Ce soutien pourrait prendre notamment la forme, cette liste n'étant cependant pas exhaustive :

- ❖ d'un personnel suffisant ;
- ❖ du regroupement des fonctions d'acquisition au sein des services d'opérations (comme nous l'avons vu dans la partie II) ;
- ❖ de formations internes sur les avantages des solutions innovantes – au préalable, des sondages pourraient être effectués afin d'évaluer les besoins en formation ; de boîtes à outils concernant les (nouvelles) dispositions du cadre juridique, notamment des procédures d'approvisionnement plus complexes ou techniques ;
- ❖ d'incitatifs financiers et non financiers (p. ex. prix, etc.) pour les acheteurs publics d'utiliser les marchés publics de manière stratégique, par exemple par le biais d'évaluations prenant en compte la complexité des appels d'offres et de la valeur apportée par ces derniers et non pas seulement le nombre des appels d'offres effectués et la dépense des budgets, etc. ;
- ❖ de la possibilité pour des organismes publics plus petits ou pour des approvisionnements plus complexes d'obtenir de l'aide technique d'un organisme disposant des connaissances et de l'expertise pertinentes comme le Centre d'acquisitions gouvernementales ou Infrastructures technologiques Québec créés par le Projet de loi 37 (une fois son entrée en fonction) devrait l'être selon le descriptif de leur dans ce Projet de loi¹⁵⁰ ;
- ❖ d'un partage d'expériences en innovation entre les organismes publics québécois. 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 afin de promouvoir une telle innovation et pourraient participer à de telles initiatives.

¹⁵⁰ Par exemple, la mission du Centre d'acquisitions gouvernementales inclut la mise à contribution des organismes publics « qui possèdent les connaissances et les compétences requises à la réalisation de projets d'acquisition gouvernementale » et l'aide des organismes publics dans le cadre de leurs acquisitions. Ce rôle pourrait s'avérer très important dans le cadre de projets uniques pour un organisme public et requérant une expertise particulière. Infrastructures technologiques Québec aura quant à elle pour mission de fournir aux organismes publics des services en infrastructures technologiques et en systèmes de soutien communs en vue de les soutenir dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur prestation de services afin de favoriser leur transformation numérique.

→ Meilleure pratique 23: Renforcer les compétences en achat public

Description

Selon les recommandations de l'OCDE, la mise en place d'un « *personnel chargé des marchés publics doté des capacités requises pour assurer constamment l'optimisation des ressources de façon efficiente et efficace* »¹⁵¹ est essentielle.

Toujours selon ces recommandations de l'OCDE¹⁵², un tel renforcement de compétences nécessite plusieurs conditions de mise en œuvre au sein des organismes publics :

- ❖ Un personnel formé, avec des exigences professionnelles élevées en termes de connaissances, de savoir-faire et d'intégrité ;
- ❖ Un personnel suffisamment équipé, notamment d'outils spécifiques et régulièrement modernisés ;
- ❖ Une reconnaissance de l'achat public en tant que profession spécifique, offrant aux employés des possibilités d'évolution de carrière attractives, compétitives et fondées sur le mérite ;
- ❖ Une collaboration avec les centres de savoir tels que les universités, les laboratoires d'idées ou les centres stratégiques afin d'améliorer les compétences des acheteurs publics.

Il est intéressant de noter l'interconnexion des meilleures pratiques concernant l'atténuation de l'aversion pour le risque et celles relatives au renforcement des compétences. En effet, plus ces compétences et connaissances seront étendues, plus l'aversion pour le risque sera diminuée.

L'Étude de cas 14 (ci-dessous) décrit les efforts mis en œuvre par l'Union européenne afin de renforcer les compétences en matière d'approvisionnements publics.

¹⁵¹ Recommandations de l'OCDE, IX.

¹⁵² *Ibid.*



ÉTUDE DE CAS 13 : RECOMMANDATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES DANS LES APPROVISIONNEMENTS PUBLICS¹⁵³

En 2017, l'Union européenne a émis une recommandation sur le renforcement des compétences au sein de la passation des marchés publics afin de s'assurer que les personnes chargées des marchés publics disposent des qualifications, des connaissances et de l'intégrité nécessaires à leur rôle.

Cette recommandation a pour objectif l'amélioration générale de l'ensemble des compétences, des aptitudes, des connaissances et des expériences professionnelles des personnes qui accomplissent des tâches liées à la passation de marchés publics ou participent à celles-ci. Elle couvre aussi les outils, l'appui apporté et la gouvernance qui sont nécessaires pour exécuter ces tâches de manière efficace et aboutir à des résultats¹⁵⁴.

Cette stratégie de renforcement des compétences repose sur trois objectifs complémentaires :

- ❖ **Gouvernance** – c'est-à-dire une définition claire des responsabilités et tâches confiées à tous les paliers de gouvernement (du gouvernement central aux gouvernements locaux), afin de garantir la continuité entre les cycles politiques et de s'appuyer, le cas échéant, sur les structures institutionnelles favorisant la spécialisation, le regroupement et le partage des connaissances.
- ❖ **Ressources humaines** – c'est-à-dire une amélioration de la formation et la gestion de la carrière des spécialistes des marchés publics (fonctionnaires chargés de l'achat de biens, de services et de travaux, ainsi que les auditeurs et les fonctionnaires chargés du contrôle des marchés publics), afin qu'ils possèdent les qualifications, la formation, les compétences et l'expérience que requiert leur niveau de responsabilité. Il s'agit de disposer d'un personnel expérimenté, compétent et motivé, de lui offrir les formations initiales et continues nécessaires, et de mettre en place une structure de carrière et des incitatifs en vue de rendre attrayante la fonction de passation des marchés publics et de motiver les fonctionnaires à atteindre les résultats stratégiques.
- ❖ **Systèmes** – fournir des outils et méthodes propres à favoriser une pratique professionnelle de la passation des marchés : il importe de mettre à la disposition des praticiens des marchés publics les outils et l'assistance appropriés pour qu'ils soient en mesure d'agir avec efficacité et d'optimiser les ressources lors de chaque achat. Il convient, à cette fin, d'assurer la disponibilité des outils et processus de passation intelligente des marchés, tels que des outils de passation électronique de marchés, des lignes directrices, des manuels, des modèles et des outils de coopération, accompagnés de la formation, de l'assistance et de l'expertise correspondantes, ainsi que le regroupement des connaissances et l'échange de bonnes pratiques.

¹⁵³ Recommandation (UE) 2017/1805 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la professionnalisation de la passation des marchés publics. Concevoir une architecture pour la professionnalisation de la passation des marchés publics, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>.

¹⁵⁴ *Ibid.* 5e considérant.

Ces recommandations se sont ainsi traduites par la mise à disposition d'une bibliothèque de bonnes pratiques et d'outils à destination des acteurs publics membres de l'UE afin d'atteindre les objectifs de renforcement des compétences définis plus haut. Aucune donnée n'existe cependant sur l'impact de cet outil.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ **Prise en considération du cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la carrière de l'acheteur public ;**
- ❖ **Incitation pour les organismes publics de mettre l'accent sur la formation et la gestion des carrières.**

Nos commentaires et pistes de solutions décrites sous la meilleure pratique 22 concernant l'atténuation de l'aversion pour les risques sont également applicables dans le cadre du renforcement des compétences et de l'expertise des acheteurs publics et nous y renvoyons donc le lecteur. Nous nous concentrerons ici sur l'aspect connaissance/formation et certification.

Exemples de mise en application au Canada (échelon fédéral)

Le renforcement des compétences des acheteurs publics est déjà au programme du gouvernement fédéral du Canada, dans le cadre de sa stratégie d'approvisionnement. Cette ambition s'est traduite par l'élaboration de plusieurs programmes de certification et de formation, dont deux sont dignes de mention :

- ❖ **Programme de certification de la collectivité des acquisitions et de la gestion du matériel du gouvernement fédéral GCPedia¹⁵⁵.**

L'objectif poursuivi par ce programme est de faire évoluer l'achat public vers une fonction stratégique par le biais d'un perfectionnement professionnel des acheteurs publics. Cette initiative est menée par le Bureau de la gestion des collectivités du secteur des services acquis et des actifs, un organisme gouvernemental qui soutient la formation professionnelle de plus de 16 000 fonctionnaires responsables des acquisitions, de la gestion du matériel et des biens immobiliers.

Afin de renforcer leurs compétences et connaissances, cet organisme a élaboré un programme de certification fédérale. Ce programme permet aux spécialistes en acquisitions et en gestion du matériel d'obtenir une attestation professionnelle favorisant la reconnaissance de leur profession et officialisant leur niveau de compétence. Les certifications, désormais reconnues nationalement et internationalement, sont au nombre de trois :

- **Spécialiste fédéral certifié en acquisitions (SFCA), niveau I ;**
- **Spécialiste fédéral certifié en acquisitions (SFCA), niveau II ;**
- **Spécialiste fédéral certifié en gestion du matériel (SFCGM).**

¹⁵⁵ <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ongc-cgsb/certification/index-fra.html>

Politique sur les achats écologiques¹⁵⁶ et formation sur les achats écologiques. Comme mentionné dans la partie I, la Politique sur les achats écologiques intègre à sa mise en œuvre un programme de formation et des procédures adaptées aux acheteurs publics développé par la Direction de la stratégie d’approvisionnement et de la gestion du rendement (DSAGR). Spécifiquement, les acheteurs publics doivent ainsi suivre le cours en ligne «Achats écologiques» de l’École de la fonction publique du Canada.

Applicabilité au Québec

Au Québec, il n’existe pas de certification similaire à celle du fédéral ou des formations spécifiques sur des thématiques liées à la mise en œuvre d’objectifs secondaires comme le développement durable dans l’approvisionnement public.

Cependant, tant au niveau provincial que municipal, des outils et services pour s’assurer de former ou de fournir des services-conseils aux organismes publics existent :

- ❖ **Initiatives du Conseil du trésor.** Le Secrétariat du Conseil du trésor (le «SCT») a notamment pour rôle de renforcer l’expertise des donneurs d’ouvrage publics. L’exécution de ce mandat est réalisée sous forme de conseils quant au cadre normatif et son évolution, de services-conseils auprès des donneurs d’ouvrage, de formations ou du développement d’outils au bénéfice du public (site Internet) et des organismes publics (extranet). Le SCT constitue d’ailleurs en lui-même un pôle d’expertise. Le rapport d’audit de l’application de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) de 2019 (le «Rapport LCOP»)¹⁵⁷ a analysé les activités du SCT relatives au développement de l’expertise des donneurs d’ouvrage. Ces activités incluent les suivantes :
 - o Diffusion de meilleures pratiques et conception d’outils et de documents de référence, y compris les balises et un guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l’information ;
 - o Élaboration de balises à l’égard des exigences et des critères contractuels propres au secteur des TEI ;
 - o Offres de formations et de rencontres d’information, adaptées aux réalités de certains organismes publics et comprenant des exemples pratiques, à la demande de ces derniers ;
 - o Offre de services-conseils afin de soutenir les organismes publics dans l’application de l’encadrement juridique, par téléphone ou par courrier électronique.
- ❖ Le Rapport LCOP note que les améliorations suivantes sont requises quant à l’offre de services-conseils :
 - o Instaurer des standards de service et mettre en place des indicateurs de suivi ;
 - o Communiquer régulièrement l’offre de services-conseils aux organismes publics afin de s’assurer que tous les intervenants en gestion contractuelle, particulièrement ceux qui sont nouveaux, sont informés de la nature et de la portée des services offerts ;

¹⁵⁶ <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/60/1>

¹⁵⁷ Source : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_application_loi_contrats_organismes_publics.pdf

- o Revoir l'organisation du travail et améliorer les outils pour réduire le volume de demandes, favoriser le contact dès le premier appel et diminuer le temps de réponse;
 - o Déterminer les changements à mettre en œuvre pour améliorer l'approche usager en tenant compte des attentes exprimées par les organismes publics;
 - o Consulter les organismes publics sur leurs besoins en matière de services-conseils stratégiques.
- ❖ Partage de meilleures pratiques par l'AMP. Tant les mandats de l'AMP que du Bureau de l'inspecteur général (le «BIG») comprennent la formation des acheteurs publics, afin de permettre aux organismes publics de définir, de déceler et de prévenir les manquements qui affectent l'intégrité des processus contractuels.

À titre d'exemple, le mandat du BIG comprend la formation à destination des employés et aux élus de la Ville de Montréal. Ces formations s'adressent plus spécifiquement aux gestionnaires et aux employés de la Ville de Montréal ayant la responsabilité de rédiger des documents d'appels d'offres, d'octroyer des contrats et de surveiller l'exécution de contrats. Elles abordent notamment les thèmes suivants, principalement axés sur l'intégrité et le respect de l'encadrement juridique plus que sur l'efficacité ou la formation [ce qui est l'une des lacunes au Québec]:

- o **Facteurs de vulnérabilité aux manquements à l'intégrité;**
 - o **Indices et stratagèmes de collusion;**
 - o **Bonnes pratiques en matière contractuelle;**
 - o **Interprétation et application des exigences contractuelles.**
- ❖ **Appui aux municipalités du pôle d'expertise en gestion contractuelle¹⁵⁸.** À l'échelon municipal, le pôle d'expertise en gestion contractuelle a été mis en place par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le but de soutenir les municipalités dans l'utilisation de saines pratiques en matière de passation de contrats et pour réduire leur dépendance aux firmes externes.

Le pôle d'expertise en gestion contractuelle est organisé en trois comités techniques, composés d'un représentant des associations suivantes:

- o **Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ);**
- o **Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ);**
- o **Association des directeurs généraux des municipalités régionales de comté du Québec (ADGMRCQ);**
- o **Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ);**
- o **Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ);**
- o **Membres observateurs: la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ).**

¹⁵⁸ <https://www.mamh.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle/gestion-contractuelle/nouvelle-page/>

Les travaux du pôle d'expertise en gestion contractuelle ont donné lieu à de nombreuses publications d'intérêt pour les organismes publics intéressés à la gestion contractuelle, parmi lesquelles un «Guide sur les modes d'adjudication de contrats par appels d'offres publics»¹⁵⁹, ainsi qu'un outil intitulé «Outil d'aide à la décision – Tableau illustrant des irrégularités mineures et majeures des soumissions»¹⁶⁰.

Un sondage ou une analyse des besoins additionnels ou de l'adéquation des activités existantes seraient ici aussi pertinents.

→ Meilleure pratique 24 : Évaluer systématiquement les systèmes de passation des marchés

Description

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, leur évaluation systématique s'avère indispensable¹⁶¹. Cette évaluation de l'approvisionnement public doit s'effectuer sur deux niveaux :

❖ Au niveau des contrats :

- o Suivi et contrôle en cours de contrat et à la fin du contrat ;
- o Respect du prix soumis (hors changements) et analyse des changements
- o Critères contractuels: s'assurer que le fournisseur respecte les conditions, incluant ceux relatifs aux objectifs secondaires (p. ex. émissions de CO₂ de véhicules) ;
- o Satisfaction de l'acheteur public.

❖ Au niveau des organismes publics :

- o Suivi de leur performance et des approvisionnements publics qui relèvent de leur responsabilité ;
- o Objectif: s'assurer de l'efficacité de l'application des politiques publiques et comprendre l'atteinte des marchés publics des objectifs secondaires.

Comme l'illustre l'Étude de cas 15 (ci-dessous), l'OCDE a élaboré une méthodologie en vue d'évaluer la performance des approvisionnements publics, de fournir des recommandations et de proposer une liste d'indicateurs clés de performance.

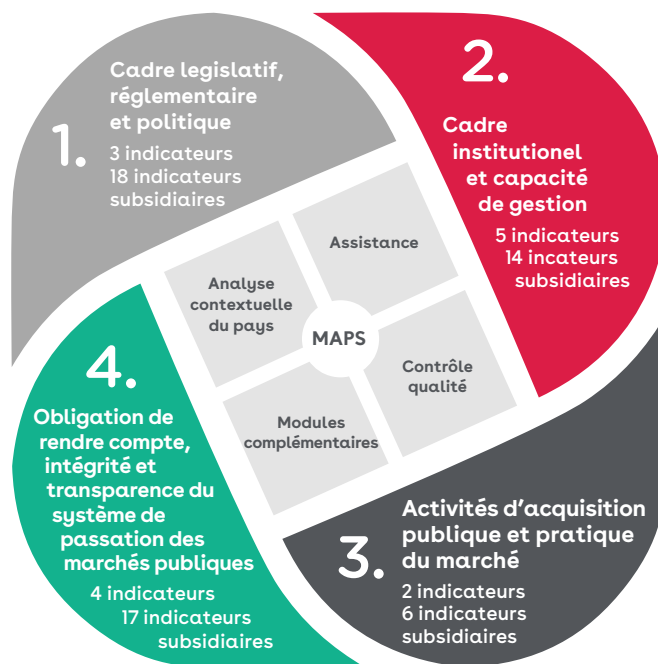
¹⁵⁹ Guide sur les modes d'adjudication de contrats par appels d'offres publics https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_adjudication.pdf

¹⁶⁰ Outil d'aide à la décision – Tableau illustrant des irrégularités mineures et majeures des soumissions, https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/tableau_irregularites_mineures_majeures_soumissions.pdf

¹⁶¹ Des initiatives d'évaluation existent présentement au sein de certaines instances publics. À titre d'exemple, les sociétés de transport renvoient régulièrement leurs processus d'acquisition et ont établi divers indicateurs de performance.



ÉTUDE DE CAS 14: MAPS (METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS), OCDE¹⁶²



MAPS (*Methodology for assessing procurement systems*) est un outil développé par l'OCDE pour évaluer les systèmes d'approvisionnements publics. Il permet de définir des pistes d'améliorations et orienter ainsi l'élaboration des politiques publiques. Cette méthodologie s'appuie sur les quatre dimensions illustrées dans le schéma à droite et quatorze indicateurs.

MAPS fournit les gabarits (p. ex. grille d'évaluation sur Excel) et les documents nécessaires (p. ex. guide d'utilisation) pour que les organismes publics puissent déterminer les indicateurs de performance et évaluer leur performance.

MAPS permet de définir certains domaines au sein des approvisionnements publics nécessitant une attention particulière et son utilisation permet d'orienter les politiques publiques. Cependant, les recommandations qui en découlent sont à très haut niveau et nécessitent de la réflexion et du temps pour être mises en œuvre.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ Indicateurs de performance et outils pour les mettre en œuvre ;
- ❖ Permet d'entamer la discussion sur de potentiels enjeux et amélioration à mettre en œuvre.

¹⁶² Sources :

<http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodologie-evaluation-systemes-passation-marches.pdf>
https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/maps_norway.pdf

Applicabilité au Québec

Au Québec, il ne semble pas exister d'évaluation systématique des approvisionnements publics ou de leur impact quant à la mise en œuvre des objectifs de politiques publiques, outre l'indice d'accessibilité aux marchés publics créé par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) que nous avons décrit à la partie II.

Plus particulièrement :

- ❖ L'encadrement juridique, outre de possibles rencontres de rétroaction pour expliquer les résultats des soumissionnaires non sélectionnés, ne prévoit spécifiquement comme suivi que des rapports de rendement en cas de prestation insatisfaisante de la part du fournisseur (ce type de rapport existe également au niveau fédéral);
- ❖ Ce même encadrement juridique ne prévoit pas d'évaluation de la performance relative des marchés publics (ni d'indicateurs de performance sur lesquels cette évaluation serait effectuée) sur des critères essentiels tels que :
 - o les besoins ayant justifié le marché public ;
 - o l'adéquation du produit ou service fourni ;
 - o le prix initialement offert et le prix payé à la fin du contrat ;
 - o le respect des exigences ou critères contractuels ou auxquels le fournisseur s'était engagé dans son offre ;
 - o l'atteinte des objectifs secondaires ;
- ❖ Cette évaluation n'existe pas non plus quant aux règles du cadre juridique des marchés publics ciblées comme problématiques, par exemple :
 - o l'efficacité de certaines mesures telles que la règle du plus bas soumissionnaire conforme ; ou
 - o le manque de souplesse de l'encadrement juridique sur la participation des marchés publics ;

Cela empêche donc de réfléchir à ces enjeux et de trouver des pistes d'amélioration.

Un enjeu connexe au Québec est l'absence de collecte de données concernant les approvisionnements publics.

Il est intéressant de noter que nous-mêmes et nos consultants avons été confrontés à ces enjeux dans le cadre de la rédaction de cette Étude. En effet, très souvent, lors de l'analyse des politiques, initiatives, projets, plans ou des règles considérées comme problématiques, peu de données sur leurs impacts réels existaient ou étaient rendues publiques.

→ Meilleure pratique 25: Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs clés de performance

Description

L'évaluation de l'efficacité des systèmes de passation des marchés requiert des données fiables et des mesures claires. Pour pouvoir les analyser, il est primordial de mettre en place des indicateurs de performance et de les mettre à jour régulièrement.

Ces indicateurs clés de performance peuvent porter, entre autres, sur :

- ❖ **L'efficience des processus d'approvisionnement ;**
- ❖ **L'impact, notamment budgétaire (p. ex. suivi des économies et des fonds non dépensés) de ces processus.**

Une fois ces indicateurs clés de performance mis en place, ils doivent également être mis à jour régulièrement afin de les adapter à l'évolution des achats publics et de leurs objectifs (incluant les objectifs secondaires).

En effet, ces indicateurs de performance doivent eux-mêmes évoluer pour s'adapter à l'évolution des politiques publiques, à l'encadrement juridique et aux processus d'approvisionnement.

L'**Étude de cas 16** (ci-dessous) fournit un exemple pertinent d'indicateurs de performance spécifiques au développement durable, dans le cadre du Plan national d'action pour des achats publics durables mis en place en France.



ÉTUDE DE CAS 15: PLAN NATIONAL D'ACTION POUR DES ACHATS PUBLICS DURABLES, FRANCE¹⁶³

En France, un Plan national d'actions pour des achats publics durables («**PNAAPD**») a été adopté pour les années 2015-2020 (des PNAAPD avaient été adoptés auparavant). Le PNAAPD fixe comme objectif pour 2020 qu'un minimum de 25 % des marchés passés au cours de l'année comprennent au moins une disposition sociale.

En vertu du PNAAD, un achat public durable :

- ❖ intègre des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ;
- ❖ prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- ❖ permet de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incite à la sobriété sur le plan de l'énergie et des ressources et qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.

Le PNAAPD comprend trois axes et onze chantiers, dont la mise à disposition des outils pour les acteurs publics et la mise en place d'un dispositif permettant une constante amélioration continue des marchés publics.

Cette amélioration continue passe par exemple par :

- ❖ l'établissement d'un comité de suivi inter-administrations pérenne pour effectuer le suivi et évaluer les résultats ;
- ❖ une définition des objectifs et des indicateurs ;
- ❖ le travail en partenariat avec les chambres de commerce et des industries, les fédérations professionnelles et les chambres d'agriculture pour avoir une meilleure connaissance du tissu économique ;
- ❖ une intégration des objectifs et des indicateurs propres aux achats publics durables dans les stratégies d'achat durables des ministères ; et
- ❖ une communication sur les choix et résultats obtenus après de la Commission européenne, des fournisseurs, des acheteurs, des organisations syndicales, des agents et du public.

Par exemple, en 2016, pour les « achats durables », l'un des indicateurs était le nombre de marchés supérieurs à 25 000 € avant taxes notifiées sur la Plateforme des achats de l'État (PLACE) avec une disposition environnementale (hors défense et sécurité) divisé par le nombre global de marchés supérieurs à 25 000 € avant taxes notifiées dans PLACE dans l'année N (hors défense et sécurité).

¹⁶³ Sources:

<http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PNAAPD.htm>
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan-national-d-action-pour-les-achats-publics-durables-2015-2020.pdf>
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_mesure_resultats_2016.pdf

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ Établissement d'indicateurs de performance propres à un domaine donné ;
- ❖ Nécessité de mettre à jour régulièrement les indicateurs de performance.

Applicabilité au Québec

Peu d'indicateurs de performance existent au Québec, bien que certains organismes publics en aient établi et publié eux-mêmes.

Par exemple, le Secrétariat du Conseil du trésor a développé l'indicateur d'accessibilité aux marchés publics (voir nos commentaires à cet égard à la partie II).

L'Étude de cas 17 (ci-dessous) offre un aperçu des indicateurs de performance développés et mis en œuvre par la Ville de Montréal pour ses approvisionnements publics. Cette démarche proactive est intéressante, en particulier dans une optique de transparence et de bonne gestion des fonds publics.



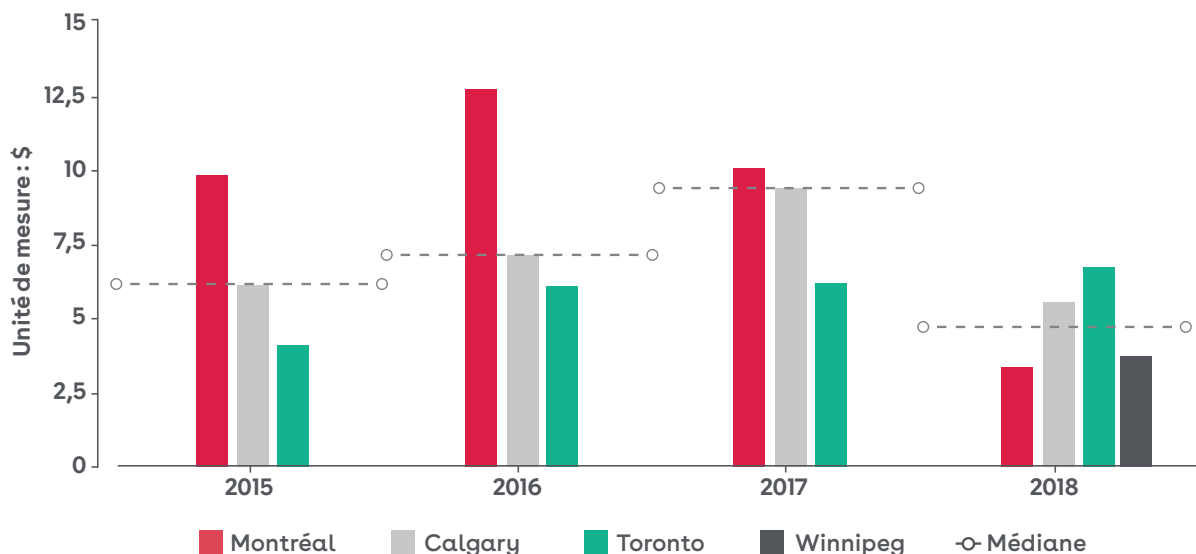
ÉTUDE DE CAS 16: INDICATEURS DE PERFORMANCE DU SERVICE APPROVISIONNEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL¹⁶⁴

Depuis 2015, la Ville de Montréal, de concert avec le Réseau d'étalonnage municipal du Canada (REMC), publie annuellement les résultats de 141 indicateurs de performance dans 20 domaines d'activités. La Ville compare les résultats de ses approvisionnements publics obtenus grâce à ces indicateurs de performance à trois autres grandes villes canadiennes de taille comparable, sinon équivalente dans une certaine mesure: Toronto, Calgary et Winnipeg.

Les indicateurs liés à l'approvisionnement sont au nombre de quatre :

1. Coûts d'exploitation du service centralisé des achats pour 1 000 \$ d'achats de biens et services ;
2. Nombre moyen de soumissions par appels d'offres ;
3. Pourcentage de biens et services municipaux achetés par le service centralisé des achats via un processus d'approvisionnement ;
4. Valeur des acquisitions de biens et services par employé du service centralisé des achats.

Coûts d'exploitation du service centralisé des achats pour 1 000\$ d'achats de biens et services



Exemple de l'indicateur clé de performance de la Ville de Montréal consacré aux coûts d'exploitation du service centralisé des achats pour 1 000 \$ d'achats de biens et services.

On doit cependant noter que les indicateurs de performance se limitent à la phase de la procédure d'approvisionnement. Elle ne s'étend pas au suivi contractuel ni à l'atteinte des thématiques et objectifs secondaires qui pourraient être poursuivis par les marchés publics.

Des exemples d'indicateurs plus adaptés à une véritable évaluation des marchés publics sont proposés dans les recommandations.

¹⁶⁴ Source : <http://ville.montreal.qc.ca/vuesurlesindicateurs/index.php?categorie=11>

Meilleure pratique 26 : Intégrer les bases de données gouvernementales

Description

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. L'Étude de cas 18 (ci-dessous) fournit un exemple de centralisation des bases de données gouvernementales à l'échelle d'un pays.



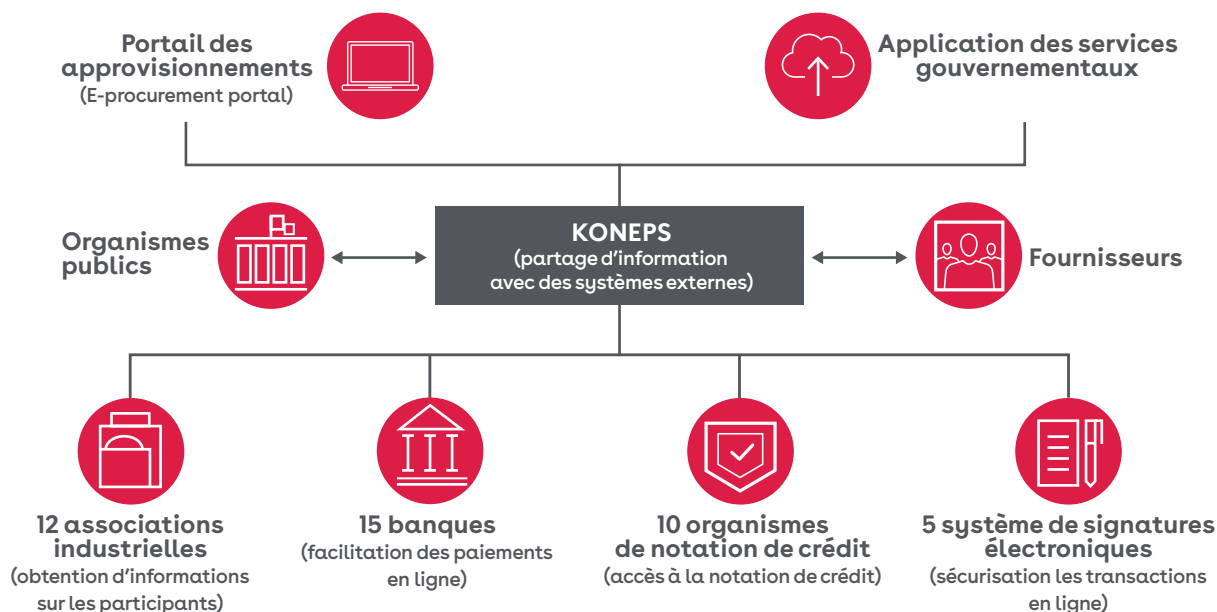
ÉTUDE DE CAS 17: KONEPS: CENTRALISATION DES BASES DE DONNÉES, CORÉE DU SUD¹⁶⁵

Korea ON-line E-Procurement System («**KONEPS**») est un outil de centralisation des données pour toutes les organisations publiques en Corée du Sud. KONEPS vise à établir un système d'approvisionnement en ligne permettant de gérer l'ensemble du processus d'achat (demande d'achat, appels au marché, relation fournisseurs, contractualisation et paiement) pour les acteurs publics et privés inscrits. Ce système de passation électronique des marchés publics est le plus intégré: il est connecté à 200 systèmes de base de données, dont 65 appartiennent à des entités publiques. Les autres bases de données incluent celles de 12 associations professionnelles du secteur privé, neuf sociétés de notation de crédit et le système de paiement de 15 banques commerciales. KONEPS sollicite non seulement des données de sources externes, mais transmet ses propres données à des entités publiques (28) et des systèmes informatiques du système privé.

Principales fonctionnalités et avantages de l'outil

FONCTIONNALITÉS	AVANTAGES
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Centralisation des approvisionnements publics dans un seul outil capable de gérer l'ensemble du processus d'approvisionnements. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Orientation des pratiques vers des normes d'approvisionnement pour améliorer l'expertise. ❖ Harmonisation des pratiques au sein des organismes publics. ❖ Visibilité sur le marché accru pour les fournisseurs inscrits. ❖ Soutien disponible pour les acheteurs publics. ❖ Réduction des coûts d'achat pour les organismes publics.
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Inscription unique pour les fournisseurs. ❖ Système de paiement intégré à l'outil. ❖ Partage et transparence des passations des marchés publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Accès facilité au marché public à l'ensemble des acteurs privés, notamment les petites et moyennes entreprises. ❖ Délais de paiement raccourci pour le fournisseur. ❖ Guichet unique pour les fournisseurs et les organismes publics.

¹⁶⁵ Sources: <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng>

Illustration de l'architecture de KONEPS :**Applicabilité au Québec**

Au niveau pancanadien, il est intéressant de noter que la volonté du Québec d'avoir une autonomie administrative par rapport au gouvernement fédéral semble constituer le principal enjeu à une intégration entre les deux paliers de gouvernement. Cette situation s'illustre notamment par la transition de Merx (plateforme canadienne) à SEAO (plateforme québécoise) créée spécifiquement par le gouvernement du Québec pour les marchés publics québécois.

Au Québec, les bases de données ne sont pas vraiment intégrées; chacune de ces dernières fonctionne indépendamment.

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 CliqSÉQR: la demande d'autorisation de l'Autorité des marchés publics (AMP) ou l'attestation de Revenu Québec peuvent être obtenues par le biais de différents comptes CliqSÉQR.

Cependant, cette intégration est limitée. L'intégration de certaines bases de données pourrait être envisagée, notamment en vue d'alléger la lourdeur administrative liée aux appels d'offres publics, à l'instar de l'étude de cas n° 10 sur le Document unique de marché européen.

→ Meilleure pratique 27: Favoriser les approches collaboratives et la participation de l'ensemble des parties prenantes

Description

L'efficacité des achats publics est souvent pénalisée par un manque de collaboration. Ce manque de collaboration pourrait être comblé par la mise en place de groupes de réflexion, de discussions ou d'engagements entre les parties prenantes en dehors du contexte d'un approvisionnement public. Comme stipulé à la partie II, un tel dialogue doit également être envisagé au stade de l'évaluation des besoins.

Ces espaces d'échanges permettraient aux participants des secteurs public et privé (y compris des secteurs universitaire et associatif) de discuter des enjeux (et des pistes de solutions), des possibilités d'approvisionnement public, ainsi que des leçons apprises. Dans le domaine de l'innovation, la promotion de l'innovation demande un engagement de tous les créateurs, acheteurs et utilisateurs potentiels de ces innovations, y compris l'utilisateur final. Cet engagement permet alors aux décideurs politiques, aux législateurs et aux organismes publics de mieux comprendre les innovations, les enjeux de leur développement et de leur commercialisation et, par conséquent, d'élaborer des réponses de politiques publiques plus adaptées sur le plan juridique, procédural ou institutionnel¹⁶⁶.

L'Étude de cas 19 (ci-dessous) illustre un exemple californien d'engagement des parties prenantes à l'élaboration de normes et de règlements dans le secteur de la qualité de l'air (et indirectement dans le secteur des TEI). Bien que ces normes et règlements soient en amont des processus d'approvisionnement potentiels, ils sont pertinents pour la mise en œuvre des objectifs et des normes élaborés. Certaines des personnes interrogées nous ont parlé de l'Agence pour la qualité de l'air de l'État de Californie, en la citant en exemple.

¹⁶⁶ Voir par exemple, Jakob Edler, A costly Gap: The Neglect of the Demand Side in Canadian Innovation Policy, IRPP Insight, May 2019, No. 28., p. 2. <https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Costly-Gap-The-Neglect-of-the-Demand-Side-in-Canadian-Innovation-Policy.pdf>, p. 9 et 11.



ÉTUDE DE CAS 18 : AGENCE POUR LA QUALITÉ DE L'AIR (CARB), CALIFORNIE¹⁶⁷

CARB, mentionnée dans notre étude de cas 3.2.2. B, fait partie de la *California Environmental Protection Agency*, une organisation qui relève directement du bureau du gouverneur de la branche exécutive du gouvernement de l'État de 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 permet de protéger les personnes les plus vulnérables et par l'élaboration de programmes et de mesures pour lutter contre les changements climatiques, que ce soit l'élaboration d'exigences pour des voitures et des carburants «propres» ou l'adoption de solutions innovantes pour réduire les émissions de GES.

Réglementation

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, en s'attaquant aux principales sources de pollution atmosphérique. L'Agence estime que, grâce à ces normes, les voitures sont aujourd'hui 99 % plus propres qu'elles ne l'étaient dans les années 1970, et que la qualité de l'air est meilleure, ce qui réduit les séjours à l'hôpital et les absences du travail et de l'école attribuables aux maladies respiratoires et cardiopulmonaires.

La réglementation californienne a également stimulé d'importantes innovations et développements technologiques, comme le convertisseur catalytique ou le pot catalytique, qui a réduit de près de 60 % les substances appauvrissant la couche d'ozone. L'objectif de la Californie est de réduire les GES de 80 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050.

Depuis 2006, avec la *Global Warming Solutions Act de 2006*, le rôle de CARB a été élargi afin d'élaborer et de surveiller les principaux programmes de réduction des émissions de GES de la Californie des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre aux programmes de véhicules zéro émission.

¹⁶⁷ Sources :
<https://ww2.arb.ca.gov/>
<https://ww2.arb.ca.gov/rulemaking>
<https://ww2.arb.ca.gov/rulemaking-activity>

Engagement avec le public et le marché

Dans le cadre du processus de réglementation, CARB doit suivre les procédures de réglementation et les normes de l'*Administrative Procedure Act* (APA) de la Californie (Government Code, section 11340 et s. et les réglementations adoptées par l'*Office of Administrative Law* [OAL] [sauf exception]. Le but de ces règles est de garantir que tous les intervenants et la communauté ont la possibilité d'être entendus et, de façon plus générale, de participer à l'adoption des règlements et autres règles, mais également de s'assurer que toutes les options possibles ont été considérées quant à l'objet d'un règlement ou d'une norme donnée. Le processus de réglementation comprend la publication, pendant une période donnée, d'avis publics exhaustifs sur les mesures proposées et la possibilité de formuler des commentaires lors d'audiences publiques. Ce n'est qu'une fois ce processus terminé que les règlements élaborés par CARB peuvent être adoptés. Les rencontres de l'Agence, qui ont généralement lieu tous les mois, sont ouvertes au public et aussi accessibles par webdiffusion. L'ordre du jour de ces réunions est disponible 10 jours avant chaque rencontre. Finalement, l'industrie et les experts scientifiques sont régulièrement consultés dans le cadre du processus décisionnel.

Éléments clés de succès et leçons apprises :

- ❖ Engagement avec le public et le marché
- ❖ Collaboration au stade de l'élaboration de politiques publiques
- ❖ Utilisation des possibilités permises par les outils en ligne [formulaire en ligne, diffusion des rencontres en ligne, etc.] pour encourager la participation des parties prenantes

Applicabilité au Québec

Plusieurs initiatives existent d'ores et déjà en ce sens au Québec :

- ❖ Le SCT coordonne les activités de concertation et de discussion entre les organismes publics et les associations de fournisseurs du secteur public pour faire évoluer les règles et les pratiques. Dans le cadre de ce rôle, le SCT a créé des forums d'échange, comme le Forum d'échange sur les contrats des organismes publics dans le domaine de la construction, ainsi que des tables de concertation, notamment celles visant à établir des balises ;
- ❖ L'ARTM effectue également des consultations publiques dans le cadre de ses fonctions de promotion ;
- ❖ Le MTQ a mis en place des tables de concertation et de consultation [voir section 4, phase 1] ;

L'idée d'un groupe multisectoriel, réunissant des organismes publics et privés, ainsi que des usagers, qui serait encadré par une entité indépendante, a été évoquée et appuyée par les personnes interrogées dans le cadre des entrevues. Nous renvoyons également à nos commentaires sur une telle entité indépendante dans la partie I.

Volet TEI

Dans le secteur des TEI, la prise en considération de l'utilisateur final doit être favorisée pour mieux comprendre ses attentes et définir le résultat souhaité. Ainsi, on s'assure de l'efficacité des solutions développées ainsi que leur commercialisation sur le marché. À titre d'exemple, le secteur de la santé prend en compte de plus en plus le rôle des patients et place ses enjeux au cœur de sa stratégie d'innovation.

Ce principe s'inspire des méthodologies allégées et agiles qui visent à développer une valeur ajoutée orientée vers le client ou l'utilisateur final. Cela permet de prioriser les projets et d'éliminer les tâches à faible valeur ajoutée [c.-à-d. qui ne servent pas l'intérêt du client final].

Cette inclusion de l'utilisateur est également importante dans le cadre de l'amélioration continue des politiques, de l'encadrement juridique et des processus d'approvisionnement, en particulier au cours de l'exécution du contrat et l'évaluation de ce dernier. Il faudrait également élaborer des indicateurs de performance associés à l'inclusion de l'utilisateur final [p. ex. satisfaction].



ANNEXES

ANNEXE A - LISTE DES ORGANISATIONS CONSULTÉES DANS LE CADRE DES ENTREVUES

1. ABB
2. AddÉnergie
3. Bombardier Transport
4. Effenco
5. Exo – Réseau de transport Métropolitain
6. Medtech
7. Netlift
8. Novabus
9. Orange Traffic
10. Société de Transport de Laval
11. The Lion Electric Co
12. Transdev
13. Transport Québec | Ministère des transports du Québec
14. Ville de Montréal

ANNEXE B

A. L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS AU QUÉBEC/CANADA

1. Contexte général

Le Canada est une démocratie parlementaire fédérale et une monarchie constitutionnelle. Pour cette raison, l'encadrement juridique des marchés publics est distinct selon le palier de gouvernement avec lequel un fournisseur fait affaire. Différents ensembles de règles s'appliquent donc aux niveaux fédéral, provincial et territorial et municipal et, à l'intérieur même d'un ordre juridique donné, selon l'identité de l'autorité contractante, la nature du contrat ou son montant. À cela s'ajoute la coexistence de deux systèmes juridiques : la *common law* (pour le palier fédéral et les provinces et territoires à l'exception du Québec (*Rest of Canada* ou «**ROC**»)); et le droit civil (au Québec).

Au Canada (incluant le Québec), les contrats publics s'appuient, tout comme les contrats privés, sur le droit commun des contrats développé par la *common law* pour le ROC¹⁶⁸ et le droit civil (dont le Code civil du Québec) pour le Québec notamment en ce qui concerne la formation du contrat incluant la capacité des parties, l'échange de consentement, l'objet du contrat et les droits et obligations qui résultent des contrats octroyés.¹⁶⁹ À ces règles générales ou complémentaires s'ajoutent tout un corpus de règles ou «cadre de gouvernance» spécifique aux organismes publics ou aux contrats publics qu'ils octroient. Ce cadre est composé, tant au niveau fédéral que provincial/territorial ou municipal, de nombreuses normes qui réglementent l'ensemble du Cycle de passation des marchés publics, incluant le suivi des contrats, l'intégrité des marchés publics et la capacité et l'autorité des organismes publics à contracter.

De manière générale, ce cadre juridique se compose :

- ❖ de lois générales et particulières et leurs règlements d'application ;
- ❖ d'Accords de commerce ;
- ❖ de décrets (notamment au Québec) ;
- ❖ de politiques, directives, procédures et lignes directrices ;
- ❖ de processus de contestation/de règles d'interprétation de droit privé et de droit public/ jurisprudence ;
- ❖ de cahiers de charges et autres documents contractuels.

Au niveau fédéral, outre les Accords de commerce dont nous discuterons plus bas, les principales lois ayant une incidence sur les marchés publics comprennent la *Loi sur le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le *Règlement sur les marchés de l'État*, la *Loi fédérale sur la responsabilité*, la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et le *Règlement sur l'ombudsman de l'approvisionnement*. Diverses politiques fédérales sont également pertinentes, notamment la *Politique des marchés du Conseil du Trésor*, le *Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat*, le *Guide des approvisionnements*, le *Code de conduite pour l'approvisionnement* et la *Politique d'inadmissibilité et de suspension*.¹⁷⁰

¹⁶⁸ En common law, les processus d'achat concurrentiels contraignants (binding procurement) créent deux Contrats: (i) le Contrat d'appel d'offres, qui définit les «règles» qui s'appliquent au processus d'approvisionnement concurrentiel («Contrat A»); et (ii) le Contrat de fond conclu entre l'autorité contractante et les soumissionnaires retenus («Contrat B»). Ce cadre contractuel s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé lors de l'émission ou de la réponse à des processus d'achat concurrentiels contraignants et a été intégré dans le droit civil.

¹⁶⁹ D'autres lois d'application générales s'appliquent également aux Contrats publics que ce soit la Loi sur la protection du consommateur ou la Charte de la langue française.

¹⁷⁰ TPGCS joue un rôle important dans le cadre des approvisionnements fédéraux, puisqu'il est le fournisseur de services communs d'approvisionnement obligatoires et facultatifs. Ce rôle est notamment défini plus en détail dans la Politique sur les services communs du Conseil du Trésor.

Certains secteurs de l'économie ou géographiques ont également leur propre encadrement juridique ou stratégique comme le secteur de la Défense avec la *Stratégie d'approvisionnement en matière de défense*¹⁷¹ ou le Nunavut pour les marchés publics qui sont conduits sur son territoire.¹⁷² D'autres règles particulières existent également pour certains types de contrats comme les partenariats publics-privés.

Au niveau provincial, chaque province dispose de lois, règlements et politiques régissant les marchés publics de diverses entités gouvernementales et quasi gouvernementales. Par exemple, en Ontario, l'approvisionnement de certaines entités du secteur public est régi par le *Broader Public Sector Accountability Act, 2010* et diverses directives émises par le Conseil de gestion du gouvernement (*Management Board of Cabinet*).

Au Québec, au niveau provincial, les modalités d'adjudication des contrats tant des ministères, des organismes et entités qui relèvent du gouvernement provincial ou de l'Assemblée nationale, que des organismes publics des secteurs social et de l'éducation et de la santé,¹⁷³ sont régis par des lois et règlements dont la principale est la *Loi sur les contrats des organismes publics* («**LCOP**») et ses règlements d'application sous la responsabilité du Conseil du trésor.

Au niveau municipal, les modalités d'adjudication de contrats des municipalités et des organismes municipaux, incluant les sociétés de transport, sont, quant à elles, régies par des lois et des règlements sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Les sections qui suivent identifient certains des Accords de commerce applicables aux niveaux fédéral, et, pour le Québec, provincial et municipal ainsi que certains des principales lois, règlements, politiques et directives applicables au Québec, que ce soit au provincial ou municipal. Compte tenu du nombre de règles applicables, les tableaux ci-dessous ne sont cependant pas exhaustifs.

¹⁷¹ <https://www.tpsgc-pwgs.gc.ca/app-acq/amd-dp/samd-dps/index-fra.html> (consulté le 13 mars 2020).

¹⁷² Voir la Directive sur les marchés de l'État, incluant les baux immobiliers, dans la région du Nunavut, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32610> (consulté le 13 mars 2020)

¹⁷³ Selon l'article 4 de la LCOP, les Organismes publics régis par cette loi sont : °

«1° les ministères du gouvernement ;

2° les organismes budgétaires énumérés à l'annexe 1 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001), à l'exception des organismes visés à l'article 6 ;

3° les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ;

4° les organismes autres que budgétaires énumérés à l'annexe 2 de la Loi sur l'administration financière même lorsqu'ils exercent des fonctions fiduciaires, ainsi que la Commission de la construction du Québec, le Conseil Cris-Québec sur la foresterie, l'Office franco-québécois pour la jeunesse et l'Office Québec-Monde pour la jeunesse ;

5° les commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les collèges d'enseignement général et professionnel, et les établissements universitaires mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1) ;

6° les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 435.1 de cette loi, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik instituée en application de l'article 530.25 de cette loi, le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James institué en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5) et les centres de communication santé visés par la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2) ;

6.1° les filiales d'un ou de plusieurs Organismes publics visés aux paragraphes 4°, 5° ou 6° du présent alinéa ;

7° tout autre organisme ou catégorie d'organismes que le gouvernement détermine.

Est considérée comme un organisme une personne nommée ou désignée par le gouvernement ou un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou un ministre.

Aux fins du paragraphe 6.1° du premier alinéa, est une filiale d'un ou de plusieurs Organismes publics la personne morale ou la société de personnes qui est contrôlée par un ou plusieurs Organismes publics.

Une personne morale est contrôlée par un ou plusieurs Organismes publics lorsque celui-ci ou ceux-ci détiennent, directement ou par l'entremise de personnes morales que celui-ci ou ceux-ci contrôlent, plus de 50% des droits de vote afférents aux titres de participation de cette personne morale ou lorsque celui-ci ou ceux-ci peuvent élire la majorité de ses administrateurs.

Une société de personnes est contrôlée par un ou plusieurs Organismes publics lorsque celui-ci ou ceux-ci en détiennent, directement ou par l'entremise de personnes morales que celui-ci ou ceux-ci contrôlent, plus de 50% des titres de participation. Toutefois, une société en commandite est contrôlée par un ou plusieurs Organismes publics lorsque celui-ci ou ceux-ci ou une personne morale que celui-ci ou ceux-ci contrôlent en est le commandité.»

B. PRINCIPES GOUVERNANT L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS

1. Accords de commerce

Le tableau ci-dessous présente de manière très schématique les Accords de commerce applicables aux différents paliers de gouvernement fédéral et québécois (provincial et municipal). Il ne détaille pas les types d'organismes à l'intérieur de chaque palier de gouvernement, ni les contrats ou les montants au-delà desquels ces contrats sont assujettis ou les exceptions applicables.¹⁷⁴ Pour le gouvernement fédéral, seuls certains des Accords de commerce sont mentionnés.¹⁷⁵

Il convient de noter que le nouvel accord États-Unis-Mexique-Canada («**USMCA**») signé le 30 novembre 2018, à remplacé l'Accord de libre-échange nord-américain (l'«**ALENA**») le 1^{re} juillet 2020. Le chapitre de l'USMCA sur les marchés publics ne s'applique qu'au Mexique et aux États-Unis mais non au Canada. Les règles pour les marchés publics pour les fournisseurs américains et canadiens sont celles prévues par l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (l'«**OMC-AMP**»).

¹⁷⁴ Pour plus d'information sur les Accords de commerce, voir notamment : section 1.25 du Guide des approvisionnements de Services Publics et Approvisionnement Canada (SPAC) (« Guide d'approvisionnement SPAC ») disponible à <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/25> (consulté le 11 mars 2020) et qui contient un hyperlien vers le texte des accords; le site du Conseil du trésor (Québec) sous l'onglet « Accords de libéralisation » disponible à <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/accords-de-liberalisation/> (consulté le 11 mars 2020) qui contient également des renvois aux textes applicables ainsi que sous l'onglet « Mode de sollicitation » disponible à <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-Contrats-au-gouvernement/modes-de-sollicitation/> (consulté le 11 mars 2020), qui inclut des tableaux de synthèse; voir également le site du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire disponible à <https://www.mamh.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle/gestion-contractuelle/> (consulté le 11 mars 2020).

¹⁷⁵ Voir section 1.25 Guide des approvisionnement SPAC; voir également <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra> (consulté le 11 mars 2020)

Tableau 9 - Principaux Accords de commerce applicables

	FÉDÉRAL	PROVINCIAL (QC)	MUNICIPAL (QC)
INTERNATIONAUX – MULTILATÉRAUX			
Accord global et progressif de partenariat transpacifique (PTPGP)	X		
Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC-AMP)	X	X (limité aux ministères et organismes budgétaires)	
Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne	X	X	X
PANCANADIEN			
Accord de libre-échange canadien (ALEC) – remplaçant l' Accord sur le commerce intérieur (ACI) sauf pour les approvisionnements ayant débuté avant le 1er juillet 2017	X	X	X
INTERNATIONAUX – BILATÉRAUX			
Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York		X	X
BILATÉRAUX – CANADA			
Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario		X	X
Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau Brunswick		X	X
Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction (2006)		X (application très limitée entre termes d'organismes publics et de règles)	

Assujettissement des approvisionnements publics aux Accords de commerce et principes

Les Accords de commerce prévoient des principes et des règles procédurales applicables aux approvisionnements assujettis.

i) Assujettissement

L'assujettissement d'un approvisionnement public aux Accords de commerce et aux règles et principes qui y sont prévus dépend de quatre facteurs :

1. **l'organisme public doit être une entité à laquelle l'Accord de commerce s'applique. Les entités sont généralement identifiées par palier de gouvernement dans les annexes aux chapitres applicables aux marchés publics ;**
2. **le besoin faisant l'objet de l'approvisionnement doit être visé par l'accord. De manière générale, les marchés couverts par les Accords de commerce incluent les contrats de biens, de services et de travaux de construction mais l'étendue de la couverture de ces contrats varie selon les accords. Certaines exceptions peuvent également s'appliquer ayant pour conséquences que certaines ou toutes les règles de l'Accord de commerce pourront être écartées (par exemple, pour des raisons de sécurité nationale ou de protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique, pour la protection de la propriété intellectuelle ou pour la protection de la vie humaine et la sécurité des personnes) ;**
3. **aucune exclusion expresse n'est applicable. Au nombre des exclusions, nous trouvons par exemple au Québec, en vertu de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union Européenne (l'«AECG»), certains achats de marchandises par Hydro-Québec ou, en vertu de l'Accord de libre-échange canadien (l'«ALEC»), les contrats d'emploi ;**
4. **finalement, le montant estimé du contrat à être octroyé (incluant toutes les options et les taxes applicables) doit être supérieur au seuil applicable prévu dans les Accords de commerce.¹⁷⁶**

Si les quatre facteurs ci-dessus sont présents, on parle alors de « marchés couverts ».

¹⁷⁶ Les seuils d'assujettissement sont indexés périodiquement. De plus les seuils de l'OMC-AMP et de l'AECG sont fixés en droits de tirage (DTS), un actif de réserve international, créé en 1969, par le Fond monétaire international pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Pour un aperçu des seuils actuellement applicable pour les Accords de commerce applicables au Québec, voir https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/accords/tab_synthese_seuils_accords.pdf (consulté le 11 mars 2020) ; pour les autres Accords de commerce dont le Canada est signataire voir <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/avis-politique/avis-politique-marches-2018-01.html> (consulté le 11 mars 2020) qui indique les seuils applicables jusqu'au 31 décembre 2019.

ii) Principes et «contenu canadien»

Lorsqu'un marché est couvert, l'organisme public doit respecter les règles procédurales dans le cadre de son approvisionnement, lesquelles doivent être appliquées conformément à certains principes.

Ces derniers incluent les principes qui s'appliquent aux appels d'offres en général au Canada (incluant le Québec) soit l'ouverture, la concurrence, la transparence et l'impartialité ainsi que le traitement équitable des soumissionnaires. À ces principes traditionnels aux processus concurrentiels s'ajoutent les deux principes additionnels suivants :

- ❖ **la non-discrimination** qui interdit toute discrimination qui se fonde *sur l'origine des biens ou des fournisseurs* (incluant les personnes qui les détiennent ou les contrôlent). Ainsi, un ministère du Québec ne pourrait traiter de manière moins favorable un fournisseur d'un autre pays membre d'un Accord de commerce auquel son appel d'offres est assujéti.
- ❖ **l'interdiction des compensations** ; c'est-à-dire « *toute condition ou activité favorisant le développement local, comme l'utilisation de contenu national ou local.* »¹⁷⁷ Ainsi, sauf exception, les marchés publics couverts par l'ALENA, l'OMC-AMP ou l'AECG ne peuvent exiger de contenu canadien. Les marchés publics qui seraient assujétiés à l'ALEC mais non à l'AECG pourraient, quant à eux, imposer du contenu canadien mais non un contenu d'une province ou d'un territoire en particulier.

Les règles relatives au «contenu local» et aux possibles exceptions sont analysées plus en détail à la Section 2 de l'Étude.

Les tableaux qui suivent identifient les principales règles régissant l'encadrement juridique provincial et l'encadrement juridique municipal.

¹⁷⁷ Article 1.25.1, Guide d'approvisionnement SPAC.

iii) Encadrement juridique provincial (principales normes contraignantes ou de guide/soutien)

a) Général

Tableau 10 - Encadrement juridique provincial des marchés publics: principaux instruments juridiques généraux (lois, règlements, et autres normes ou guides)

Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)	
	Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics
	Règlement sur certains contrats de services des organismes publics
	Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics
	Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information
	Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes visés à l'article 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics
	Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics
	Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics
	Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle
	Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics
	Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles
	Procédures de traitement des plaintes formulées lors de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat public et lors d'un processus d'homologation de biens et de qualification d'entreprises (doit être adopté par tout organisme public)
	Balises à l'égard des exigences et critères contractuels (santé, technologies de l'information, services professionnels liés à la construction, construction)
	Bulletin d'interprétation des marchés publics
Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec (Loi 37)	
Loi sur l'Autorité des marchés publics	
Loi concernant la lutte contre la corruption	

b) Infrastructure, incluant transport

Tableau 11 - Encadrement juridique provincial des marchés publics: principaux instruments juridiques dans le domaine de l'infrastructure et du transport

Loi sur les infrastructures publiques
Critères permettant de déterminer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur
Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique
Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique
[Document de soutien] Guide d'élaboration et de mise en œuvre – Cadres de gestion des infrastructures publiques
Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport
Loi sur les transports (notamment chapitre IX.3)
Loi sur le réseau électrique métropolitain

c) Transport (autre)

Tableau 12 - Projet-pilote relatif aux autobus et aux minibus autonomes

Projet-pilote relatif aux autobus et aux minibus autonomes (adopté conformément au Code de la sécurité routière)

iv) Encadrement juridique municipal (principales normes contraignantes ou de guide/soutien)

d) Général (organismes municipaux en général)

(i) Organismes municipaux (encadrement général)

Tableau 13 - Encadrement juridique municipal des marchés publics: principaux instruments juridiques généraux (lois, règlements, et autres normes ou guides)

Loi sur les cités et les villes (LCVM) (municipalités ayant le statut de ville) ou Code municipal du Québec (CM) (pour tout autre municipalité)

Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudiqué qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celle-ci

Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels

Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux

Règles relatives à l'adjudication de certains contrats nécessaires à l'implantation, l'exploitation ou l'utilisation d'un organisme municipal ou une commission scolaire d'un réseau de télécommunication à large bande passante (uniquement pour la LCVM)

Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public

Guide sur les modes d'adjudication de contrats par appels d'offres publics

Guide pour procéder à l'évaluation de rendement

Sommaire à l'intention des élus sur les modes de passation des contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public

Formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

(ii) Exemple de ville: ville de Montréal (exemple) – Général et transport

Tableau 14 - Encadrement juridique municipal des marchés publics : l'exemple de la ville de Montréal

Règlement du conseil d'agglomération sur la gestion contractuelle

Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle

Politique d'approvisionnement responsable et équitable de la ville de Montréal

Politique verte du matériel roulant

Procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes formulées dans le cadre de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat

Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d'arrondissement

e) Sociétés de transport en commun

(i) Général (organismes municipaux en général)

Tableau 15 - Encadrement juridique supra-/municipal: sociétés de transport en commun et transport métropolitain (exemples)

Loi sur les sociétés de transport en commun (LSTC)
Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celle-ci
Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels
Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux
Loi concernant le réseau structurant de transport en commun de la ville de Québec (compétence pour réaliser le réseau transféré à la ville de Québec en dérogation à la compétence de la Société de transport de Québec)
Loi sur l'autorité régionale de transport métropolitain
Loi sur le réseau de transport métropolitain

(ii) Exemple de société de transports: Société de transport de Laval (STL)

Tableau 16 - Encadrement juridique supra-/municipal: l'exemple de la Société de transport de Laval

Règlement concernant la gestion contractuelle de la Société de transport de Laval
Procédure de traitement des plaintes en vertu de l'article 103.2.1 de la Loi sur les sociétés de transport en commun - Plaintes dans le cadre de d'un processus de contrat par demandes de soumissions publiques ou d'attribution d'un contrat suit à un avis d'intention
Code d'éthique

2. Aperçu des principes gouvernant les approvisionnements publics au Québec (hors Accords de commerce)

a) Principes généraux

La LCOP prévoit, en son article 2, les principes qui doivent gouverner tous les marchés publics au Québec. Aux principes traditionnels de transparence des processus, de traitement intègre et équitable des concurrents et de l'assurance de processus concurrentiels, la LCOP ajoute:

- ❖ la confiance du public dans les marchés publics en attestant de l'intégrité des concurrents;
- ❖ Ce principe témoigne de l'accent sur l'intégrité qui sous-tend l'encadrement juridique des marchés publics au Québec bien que l'intégrité ne fasse pas partie de l'objet de cette Étude;

- ❖ *la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable adéquate et rigoureuse des besoins qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ;*
- ❖ Ce principe énonce expressément l'objectif secondaire de développement durable comme devant être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des besoins ;
- ❖ *la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ;*
- ❖ *la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.*

Au niveau municipal, la *Loi sur les cités et villes* (la «**LCVM**») ou le *Code municipal du Québec* (le «**CM**») et, pour les sociétés de transport en commun, la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (la «**LSTC**»), ne contiennent pas d'article spécifique qui énonce les principes directeurs de marchés publics. De tels principes se retrouvent néanmoins dans certaines politiques des municipalités. Par exemple, la *Politique d'approvisionnement responsable et équitable de la ville de Montréal* énonce, en son article 1, les orientations de la Ville, lesquelles incluent l'intégration lorsqu'applicable, des «*principes du développement durable dans les processus d'acquisition en tenant compte des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, lors de la prise de décision*» ; orientation plus large que celle de la LCOP.

Notons qu'aucun de ces textes ne mentionne l'innovation et sa promotion comme principe directeur.

3. Principales règles gouvernant les approvisionnements publics au Québec

L'encadrement juridique des approvisionnements publics est construit autour :

- ❖ *des types de contrats* qui leur sont assujettis ;
- ❖ *des modes de sollicitation* pour choisir un ou des fournisseurs, c'est-à-dire le processus par lequel le contrat est octroyé : appel d'offres public ou sur invitation, qualification de fournisseurs et contrats-cadre, contrats dits de «gré à gré» (c'est-à-dire en négociant avec un seul fournisseur), dialogue compétitif (etc.). Ces modes de sollicitation sont le plus souvent fonction des montants des contrats, mais parfois aussi, de leur nature ;
- ❖ *des modes d'adjudication*, c'est-à-dire la règle particulière selon laquelle un ou des fournisseurs sont sélectionnés dans le cadre d'un processus en particulier : règle du plus bas soumissionnaire conforme, qualité et prix, qualité seule (etc.) ;
- ❖ *des règles de publication aux fins de transparence des marchés publics.* Au Québec, les informations concernant les approvisionnements publics se retrouvent sur le système électronique d'appel d'offres, le «**SEAO**».

Généralement, que ce soit au fédéral, provincial ou municipal, le cadre juridique applicable aux marchés publics vise les contrats d'approvisionnement en biens, de services (techniques et professionnels) et de travaux de construction. Certaines normes comme la LCOP étendent leur application aux partenariats public-privé.

La règle fondamentale du cadre juridique est qu'au-delà de certains montants (ou seuils) qui diffèrent selon le type de contrat et coïncident généralement aux seuils d'application des Accords de libéralisation, les contrats doivent être octroyés, sauf exception, par le biais d'un processus compétitif ouvert (au Québec, ce processus est l'appel d'offres public). En-dessous de ces seuils, les Organismes publics disposent d'une plus grande flexibilité et peuvent généralement choisir entre plusieurs modes de sollicitation. Au Québec, ce choix se fait entre le contrat de gré à gré, l'appel d'offres sur invitation auprès d'au moins deux soumissionnaires ou l'appel d'offres public.

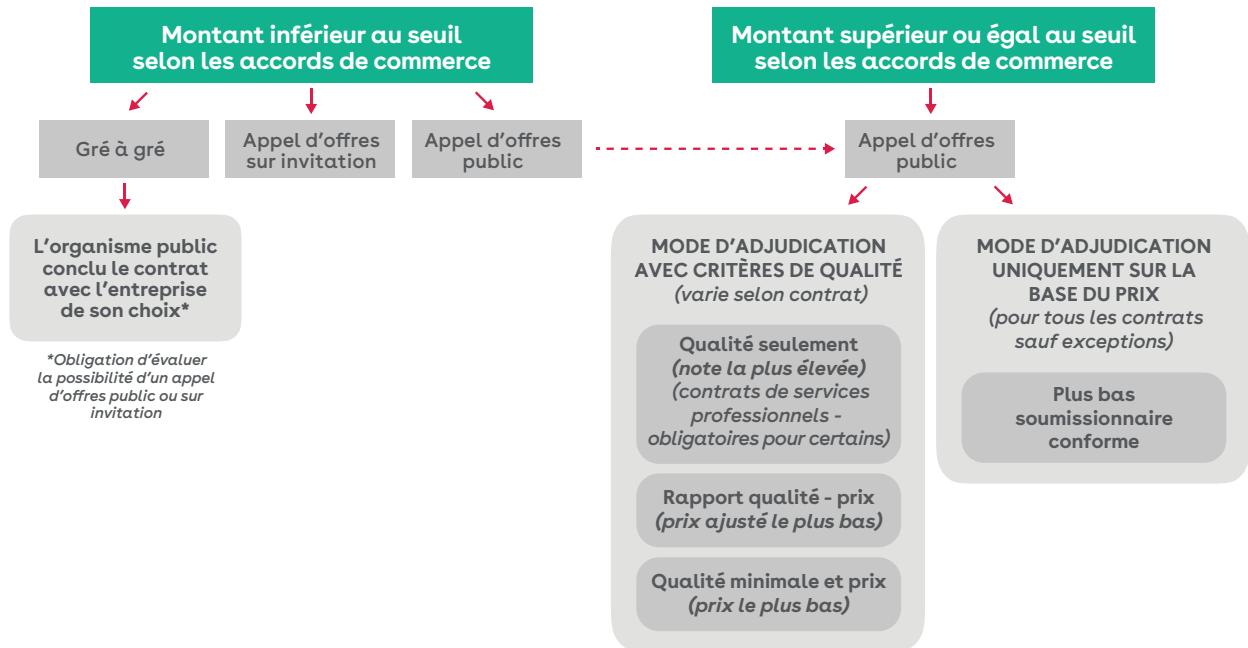
En *common law*, en dessous des seuils prévus par les Accords de commerce et sous réserve du cadre spécifique de chaque organisme public, un approvisionnement pourra être « contraignant » (binding) ou « non-contraignant » (non-binding), distinction qui n'existe pas au Québec. Un processus non-contraignant donnera plus de flexibilité à l'organisme public notamment quant au choix du soumissionnaire.

Les deux schémas ci-dessous exposent les différents modes d'adjudication existant au Québec aux niveaux provincial et municipal selon le mode de sollicitation. Il est à noter qu'au niveau municipal, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* connu sous le nom de Projet de loi no. 122 est venu ajouter de la flexibilité quant aux modes d'adjudication.

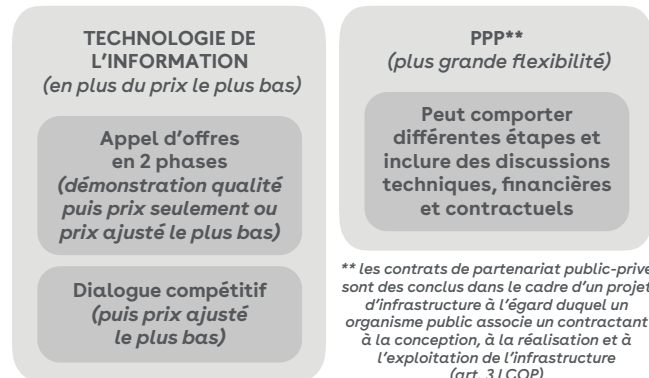
MODES D'ADJUDICATION

Contrat de services (*techniques et professionnels*), d'approvisionnement et de travaux de construction, technologies de l'information (*hors exceptions*)

ORGANISMES PUBLICS PROVINCIAUX | ASSUJETTIS À LA LCOP



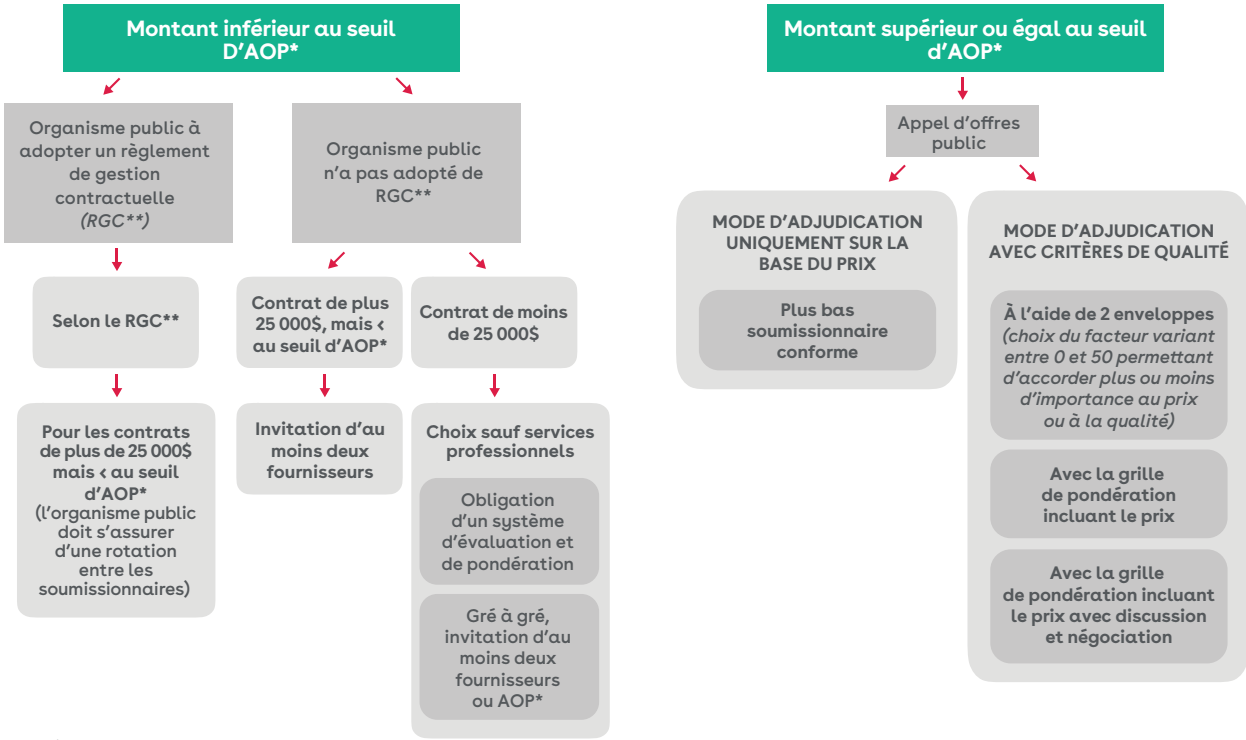
PROCESSUS PARTICULIERS



© Blakes

MODES D'ADJUDICATION
 Contrat de services (*techniques et professionnels*), d'approvisionnement
 et de travaux de construction, technologies de l'information (*hors exceptions*)

ORGANISMES PUBLICS MUNICIPAUX (INCLUANT LES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT)



LÉGENDE
 *AOP : Appel d'offres public | **RGC : Règlement de gestion contractuelle

© Blakes

Directions actuelles vers une centralisation des achats

Il est finalement important de mentionner le projet de loi n° 37 *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec* (la «**Loi 37**»), récemment adopté par l'Assemblée nationale. La Loi 37 prévoit la création d'un Centre d'acquisitions gouvernementales (le «**CAG**») chargé de l'approvisionnement en biens et services dont les organismes publics ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions. Le CAG aura notamment pour mandat d'élaborer un plan des acquisitions gouvernementales qu'il transmettra au Conseil du Trésor¹⁷⁸. La Loi 37 prévoit que pour tous les biens et services visés par un arrêté¹⁷⁹, l'organisme public sera tenu de recourir au CAG qui dispose de «*tous les pouvoirs nécessaires pour conclure un contrat pour le compte de l'organisme et aux frais de ce dernier*»¹⁸⁰.

Il sera donc important de surveiller l'adoption de ces arrêtés afin de s'assurer :

- ❖ que les biens et services visés seront, en effet, bénéficiaires de cette approche centralisée ;
- ❖ qu'ils n'incluent pas de biens ou services qui, en raison de leur nature, ne seraient pas adéquatement acquis par un processus centralisé dans le cadre duquel le prix et l'économie des coûts sont les objectifs principaux.

La Loi 37 prévoit également la création d'un deuxième organisme : Infrastructures technologiques Québec dont le mandat est de «*fournir aux organismes publics des services en infrastructures technologiques et en systèmes de soutien communs [...] afin de favoriser leur transformation numérique*».¹⁸¹

Ces deux organismes devaient initialement débiter leurs opérations en juin 2020. Cependant, en raison de la pandémie de COVID-19 et des priorités gouvernementales, cette date est repoussée à une date ultérieure qui sera communiquée lorsque l'état d'urgence sanitaire aura pris fin.¹⁸²

L'intention gouvernementale sous-tendant l'adoption de la Loi 37 est de favoriser les achats groupés, susceptibles de permettre des économies non négligeables au budget de l'État, tout en offrant aux plus petits organismes publics des ressources sans lesquelles elles ne pourraient pas participer à de telles procédures d'approvisionnement. Il est intéressant de noter que l'Ontario désire également centraliser certaines de ses acquisitions.¹⁸³

¹⁷⁸ Article 7 de la Loi 37.

¹⁷⁹ L'article 8 de la Loi 37 vise tout « bien ou service que détermine par arrêté le président du Conseil du trésor, le ministre de la Santé et des Services sociaux ou le ministre responsable de l'éducation et de l'enseignement supérieur [...] ».

¹⁸⁰ Articles 8 et 15 de la Loi 37.

¹⁸¹ Notes explicatives de la Loi 37.

¹⁸² Report de la mise en œuvre du Centre d'acquisitions gouvernementales et d'Infrastructures technologiques Québec, https://www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=568&cHash=fa6cc7a154e8f95b8bd01a21f30dccb6. Décret numéro 496-2020 du 29 avril 2020 <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/lois-reglements/decret-496-2020.pdf?1588275285>, ou si le Projet de loi no. 61 - Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclarée le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19 est adopté et que les dispositions relatives au CAG et à Infrastructures technologiques Québec demeurent, comme prévu par ce Projet de loi.

¹⁸³ Voir par exemple, Treasury Board Secretariat, Government Saving the People of Ontario a Billion Dollars Annually. Protecting Health Care and Education by Saving Taxpayer Money through Efficiencies and Centralized Procurement, March 18, 2019, disponible à <https://news.ontario.ca/tbs/en/2019/03/government-saving-the-people-of-ontario-a-billion-dollars-annually.html>. Voir également le site de "Doing Business with the Government, Supply Chain Centralization, at <https://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/>.

Certains groupes ont manifesté leur déception face à la Loi 37 la qualifiant d’«*occasion manquée de revoir l’importance accordée à la notion du plus bas soumissionnaire conforme*»¹⁸⁴ et en soulevant les risques de dilution de l’expertise en acquisition de certains biens, notamment dans des secteurs tels que la santé et des services sociaux, liée à une centralisation du processus d’approvisionnement. Cependant, certains aspects de la Loi 37, par exemple, le fait que tous les approvisionnements ne seront pas gérés par le CAG, et la prise en compte de certaines des recommandations mises de l’avant par différents groupes au cours de son examen, par exemple l’assujettissent du CAG à la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ont conduit certains groupes à salué l’adoption de la Loi 37. Une association l’a accueilli avec «optimisme» précisant que cette loi pourrait permettre au Gouvernement du Québec «*de s’ouvrir davantage au potentiel de qualité, d’innovation et de valeur offert par des pratiques d’approvisionnements plus stratégiques*» dans la mesure où certains changements additionnels étaient effectués à la réglementation en vigueur notamment par l’introduction d’approvisionnement fondés sur la valeur.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Pour que les achats gouvernementaux deviennent un levier d’innovation et de développement économique, Projet de loi no. 37: commentaires de la FCCQ, Mémoire présenté à la Commission des Finances Publiques, Assemblée nationale du Québec. Voir également Mémoire de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l’Association des directions générales des commissions scolaires sur le projet de loi no 37 Loi visant principalement à instituer le Centre d’acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, Octobre 2019, [https://www.fcsq.qc.ca/upload/files/M%C3%A9moires/Projet-loi_no_37_VF%20\(I\).pdf](https://www.fcsq.qc.ca/upload/files/M%C3%A9moires/Projet-loi_no_37_VF%20(I).pdf); Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, Mémoire - Projet de Loi n° 37 - Centre d’acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, https://spgg.qc.ca/wp-content/uploads/2019/10/Memoire2019_PL37_CSPQ-creation-ITQ-CAG.pdf; Fédération des médecins spécialistes du Québec, Mémoire -Projet de loi no..37 - Consultations particulières sur le Projet de loi no. 37: Loi visant principalement à instituer le Centre d’acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, <https://www.fmsq.org/fr/mediatheque/memoires;jsessionid=E2EA14E24B36ADBF9E7A1E4581C350B5>; Medtech Canada, Énoncé de position - Transformation et centralisation de l’approvisionnement à l’échelle provinciale - Perspective de l’industrie des technologies médicales, Septembre 2019, https://cdn.ymaws.com/medtechcanada.org/resource/resmgr/position_papers/positionpaper-persp_cent_pro.pdf.

¹⁸⁵ Benoit Larose, vice-président de Medtech Canada pour le Québec cité dans «Medtech Canada accueille avec optimisme l’adoption du projet de loi 37» disponible à <https://pharmabio.qc.ca/medtech-canada-accueille-avec-optimisme-ladoption-du-projet-de-loi-37/>.

ANNEXE C - BIBLIOGRAPHIE

Acheteurs-publics.com :

<http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/achats-d-innovation>

Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario :

https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/accords/quebec_ontario/signature_accord_quebec_ontario.pdf

Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/accords/aqnb_2008.pdf

Accord de libre-échange canadien (ALEC) :

https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2020/04/CFTA-Consolidated-Text-Final-French_April-24-2020.pdf

Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) :

<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/index.aspx?lang=fra>

Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) :

<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/text-texte/index.aspx?lang=fra>

Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne :

<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>

Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York :

<https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/accords-de-liberalisation/textes-des-accords/aqny/>

Accord sur le commerce intérieur (ACI) :

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/25/15>

Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC-AMP) :

<https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/accords-de-liberalisation/textes-des-accords/amp/>

Affaires municipales et Habitation Québec – Pôle d’expertise en gestion contractuelle :

<https://www.mamh.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle/gestion-contractuelle/nouvelle-page/>

Alberta Innovates - Alberta Small Business Innovation and Research Initiative :

<https://albertainnovates.ca/programs/alberta-small-business-innovation-and-research-initiative/>

Association des firmes de génie-conseil Québec - Mémoire sur le règlement modifiant le règlement sur certains contrats de service des organismes publics, juillet 2018, Association des firmes de génie-conseil Québec :

http://www.afg.quebec/uploads/documentation/memoires/2018-07-20_AFG_Memoire%20_CONTRATS_avec%20annexes.pdf

Autorité des marchés publics (2019) - Ordonnance 2019-01, 21 juin 2019, Décision annulant l’appel d’offres public 1272 055 publié par le CHU de Québec-Université Laval :

https://amp.quebec/fileadmin/documents/decisions/Ordonnances/Decision-2019-01_CHU-de-Quebec.pdf

Autorité des marchés publics (2019) - Recommandation 2019-01, 8 août 2019, Recommandations formulées au dirigeant du CIUSSS de l’Est-de-l’Île-de-Montréal concernant le processus d’adjudication 1232604 :

https://amp.quebec/fileadmin/documents/decisions/Recommandations/Decision_2019-08-08_CIUSSS-EMTL.pdf

Autorité des marchés publics (2020) - Ordonnance 2020-01 2 mars 2020, Décision ordonnant à l’Institut de cardiologie de Montréal de modifier l’appel d’offres public 1329 685 :

https://amp.quebec/fileadmin/documents/decisions/Ordonnances/Decision-2020-03-02_Inst.de_cardiologie_de_Mtl.pdf

Autorité régionale de transport métropolitain (2020) – Plan de relance économique du Québec, Proposition d’actions prioritaires en transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal :

https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2020/05/RP_Plan-relance-economique_Proposition_actions_prioris%C3%A9es_2020-05-01-1.pdf

Balises à l’égard des exigences et critères contractuels (santé, technologies de l’information, services professionnels liés à la construction, construction) :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/Balise_construction_services_professionnels.pdf

Bulletin d'interprétation des marchés publics :

<https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/publications/bulletin-dinterpretation-des-marches-publics/>

Bibliothèque du Parlement (2015) – Les partenariats public-privé – Les Canadiens ont-ils toute l'information voulue? :

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201550E#a2

Broader Public Sector Accountability Act, 2010 :

<https://www.ontario.ca/laws/statute/10b25>

Cabinet du premier ministre (2019) – Lettre de mandat de la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement :

<https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-publics-et-de>

Cabinet du premier ministre (2019) – Lettre de mandat du ministre des Transports :

<https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-du-ministre-des-transports>

California Air Resources Board :

<https://ww2.arb.ca.gov/>

California Air Resources Board : Zero-Emission Vehicle Fleet :

<https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/zero-emission-vehicle-fleet/about>

California Climate Investments :

<http://www.caclimateinvestments.ca.gov/about-cci>

California Fuel Cell Partnership - A Road Map for Zero Emission, Fuel Cell Electric Buses in California :

<https://cafcp.org/blog/road-map-zero-emission-fuel-cell-electric-buses-california>

California Hybrid and Zero-Emission Truck and Bus Voucher Incentive Project (HVIP) :

<https://www.californiahvip.org/>

Canadian Urban Transit Research & Innovation Consortium (CUTRIC) - Pan-Canadian Electric Bus Demonstrations and Integration Trial :

<https://cutric-crituc.org/project/pan-canadian-electric-bus-demonstration-integration-trial/>

Chambre de commerce de Manicouagan – Politique d’approvisionnement et d’achat local de la Chambre de commerce de Manicouagan :

https://www.ccmanic.qc.ca/images/Politique_dapprovisionnement_SiteWeb.pdf

Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Propulsion Québec (2019) – Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents :

<https://www.ccm.ca/fr/publications/memoires/positionner-le-quebec-et-sa-metropole-comme-leaders-des-transports-electriques-et-intelligents/>

Chambre des communes Canada (2018) - Modernisation des marchés publics fédéraux pour les petites et moyennes entreprises, les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises autochtones, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, juin 2018, 42^e législature, 1^{re} session :

<https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/OGGO/Reports/RP9996115/oggorp15/oggorp15-f.pdf>

Charte de la langue française :

<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-11>

Clean Fleets (2014) - Clean Buses – Experiences with Fuel and Technology Options, Clean Fleets, purchasing clean public vehicles :

https://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/Clean_Buses_-_Experiences_with_Fuel_and_Technology_Options_2.1.pdf

Clean Fleets (2014) - Procuring clean and efficient road vehicles, Clean Fleets Guide, November 2014 :

https://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/Clean_Fleets_Guide_screen_version.pdf

Clean Fleets :

<https://clean-fleets.eu/home/>

Code d’éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d’arrondissement :

http://ville.montreal.qc.ca/pls/porta/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_2018.PDF

Code d’éthique et de déontologie des élus :

<https://www.laval.ca/Pages/Fr/Citoyens/code-dethique-et-de-deontologie-des-elus.aspx>

Code de la sécurité routière :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-24.2>

Code municipal du Québec :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-27.1>

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (2018) Modernisation des marchés publics fédéraux pour les petites et moyennes entreprises, les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises autochtones, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, juin 2018, 42^e législature, 1^{re} session :

<https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/OGGO/Reports/RP9996115/oggorp15/oggorp15-f.pdf>

Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (2015):

Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, novembre 2015, p.99.:

<https://www.ceic.gouv.qc.ca/la-commission/rapport-final.html>

Commission européenne (2014) – Les marchés publics, moteur de l'innovation dans les PME et les services publics :

<https://op.europa.eu/ga/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1/language-fr>

Commission européenne (2017) - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Faire des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe :

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>

Commission européenne (2017) – Recommandation (UE) 2017/1805 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la professionnalisation de la passation des marchés publics. Concevoir une architecture pour la professionnalisation de la passation des marchés publics :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>

Commission européenne (2018) - Communication de la Commission Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes :

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

Commission européenne (2018) – Communication de la Commission, Orientations sur la participation des soumissionnaires et des produits de pays tiers aux marchés publics de l'Union européenne :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EL>

Commission européenne - Clean transport, Urban transport, Clean Vehicles Directive :

https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/clean-vehicles-directive_en

Commission européenne - eDUME - FAQ :

ec.europa.eu

Commission européenne – Horizon 2020 :

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>

Conseil consultatif sur l'économie et l'innovation – Agir ensemble, Pour un Québec innovant, inclusif et prospère, septembre 2017 :

<http://www.ccei.quebec/fr/rapport-integrateur>

Copenhagen Climate Plan :

<https://www.energycommunity.org/documents/copenhagen.pdf>

De Giacomo, M. et al. (2018) – “Does Green Public Procurement lead to Life Cycle Costing (LCC) adoption?”, Journal of Purchasing and Supply Management :

<http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2018.05.001>

Direction des achats de l'État (France) – Les achats de l'État et de ses établissements publics et autres organismes, objectifs et indicateurs, guide de la mesure des résultats :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_mesure_resultats_2016.pdf

Direction des analyses et du soutien stratégique en collaboration avec la Direction des communications du Québec (2019) – Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf, p.19

Directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1161&from=FR>

Directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/LSU/?uri=CELEX:32009L0033>

Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32014L0025>

Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/gestion_contractuelle.pdf

Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/gestion_risques.pdf

Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/reddition_comptes.pdf

Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/infrastructures_publicques/directive_gestion_projets_majeurs.pdf

Directive sur les marchés de l'État, incluant les baux immobiliers, dans la région du Nunavut :

<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32610>

Document unique de marché européen (DUME) :

<https://dume.publicprocurement.be/filter?lang=fr>

Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics (France) – Le partenariat d'innovation :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/parteneriat-innovation.pdf

Énergie et Ressources naturelles Québec – Plan d'action de la politique énergétique 2030 :

https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Tableau-PA-PE2030_FR.pdf

Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction (2006):

https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/lois_et_reglements/Ententes/EntenteQC-ON.pdf

Environnement et Changement climatique Canada (2019) – Rapport d'inventaire national 1990-2017: Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada :

<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/emissions-gaz-effet-serre/inventaire.html>

European Resource Efficiency Knowledge Centre - Life Cycle Costing tools:

<https://www.resourceefficient.eu/en/support-programme/life-cycle-costing-tools>

Fédération des chambres de commerce du Québec – Pour que les achats gouvernementaux deviennent un levier d'innovation et de développement économique, Projet de loi no. 37: commentaires de la FCCQ, Mémoire présenté à la Commission des Finances Publiques, Assemblée nationale du Québec :

<https://www1.fccq.ca/wp-content/uploads/2019/10/Mémoire-PL-37-Favoriser-linnovation-et-le-développement-économique.pdf>

Fédération des commissions scolaires du Québec et Association des directions générales des commissions scolaires (2019) - Mémoire de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des directions générales des commissions scolaires sur le projet de loi no 37 Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, octobre 2019 :

https://www.fcssql.quebec/upload/files/Mémoires/Projet-loi_no_37_VF.pdf

Fédération des médecins spécialistes du Québec – Mémoire – Projet de loi no. 37 – Consultations particulières sur le Projet de loi no. 37: Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec :

<https://www.fmsq.org/fr/mediatheque/memoires;jsessionid=E2EA14E24B36ADBF9E7A1E4581C350B5>

Fédération québécoise des municipalités – Lettre ouverte, Projet de loi no. 37 – Une nécessaire politique d'approvisionnement local:

<https://www.fqm.ca/lettres-ouvertes/une-necessaire-politique-dapprovisionnement-local/>

Formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation :

<https://www.mamh.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle/gestion-contractuelle/>

La Presse – Francis Vailles, «À bas la formule du plus bas prix», 18 juillet 2019 :

<https://www.lapresse.ca/affaires/201907/17/01-5234273-a-bas-la-formule-du-plus-bas-prix.php>

Gouvernement de l'Ontario – Propositions non sollicitées: infrastructure :

<https://www.ontario.ca/fr/page/propositions-non-sollicitees>

Gouvernement de l'Ontario :

<https://news.ontario.ca/mto/fr/2019/01/modifications-apportees-au-programme-pilote-de-mise-a-lessai-des-vehicules-automatisees-de-lontario.html>

Gouvernement de l'Ontario – Proposed Amendments to Ontario Regulation 306/15 : Pilot Project – Automated Vehicles – Summary :

<https://www.ontariocanada.com/registry/showAttachment.do?postingId=26147&attachmentId=36324>

Gouvernement du Canada – Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques :

https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/mesures-complementaires-reduire-emissions.html#3_3

Gouvernement du Canada – Politique d'inadmissibilité et de suspension :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-fra.html>

Gouvernement du Canada – Plan canadien de mobilisation du secteur industriel pour lutter contre la COVID-19 :

<https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2020/03/20/premier-ministre-annonce-plan-canadien-de-mobilisation-du-secteur>

Gouvernement du Canada – Stratégie fédérale de développement durable :

<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/durabilite/strategie-federale-developpement-durable.html>

Guide d'élaboration et de mise en œuvre – Cadres de gestion des infrastructures publiques :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicues/cadresGestionInfrastructures.pdf

Guide pour procéder à l'évaluation de rendement :

https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_evaluation_rendement.pdf

Guide sur les modes d'adjudication de contrats par appels d'offres publics :

https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_municipaux.pdf

Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public :

https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_municipaux.pdf

Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Initiative des surpergrappes d'innovation :

<http://www.ic.gc.ca/eic/site/093.nsf/fra/accueil>

**Innovation, Sciences et Développement économique Canada (2019)
Principales statistiques relatives aux petites entreprises – novembre 2019 :**

[https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/KSBS_Nov-2019_Fr_Final_4.pdf/\\$file/KSBS_Nov-2019_Fr_Final_4.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/KSBS_Nov-2019_Fr_Final_4.pdf/$file/KSBS_Nov-2019_Fr_Final_4.pdf)

Institut du Québec – L'adoption d'innovations en santé au Québec, propositions de modèles alternatifs, mars 2017, partenariat entre le Conference Board du Canada et HEC Montréal :

https://www.conferenceboard.ca/temp/9a4d7fe6-00b8-4cb6-a802-e48ee453a806/8576_Innovations-Sante_IdQ-BR.pdf

Investissement Québec – Programme d'innovation :

<https://www.investquebec.com/quebec/fr/produits-financiers/toutes-nos-solutions/Programme-innovation.html>

IRPP, A Costly Gap: The Neglect of the Demand Side in Canadian Innovation Policy (2019)

<https://irpp.org/wp-content/uploads/2019/05/A-Costly-Gap-The-Neglect-of-the-Demand-Side-in-Canadian-Innovation-Policy.pdf>

La Presse, Marie-Claude Lortie (2020) – « Achat local : il faut faire un plan », 1^{er} avril 2020 :

<https://www.lapresse.ca/affaires/entreprises/202003/31/01-5267380-achat-local-il-faut-faire-un-plan.php>

Lettre ouverte au premier ministre, 3 avril 2020 – Contributions en vue de compléter les mesures de soutien et de relance dans le contexte de la crise de la COVID-19 :

http://copticom.ca/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Lettre-PM-et-Mesures-de-soutien-et-de-relance_FINAL.pdf

Lindsay McGlashan, Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales, Bibliothèque du Parlement, Parlement du Canada (2015) – Les partenariats public-privé – Les Canadiens ont-ils toute l'information voulue? :

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201550E#a2

Loi concernant la lutte contre la corruption :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/l-6.1>

Loi concernant le réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-25.03>

Loi concernant le réseau électrique métropolitain :

<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-25.02>

Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-9.001>

Loi fédérale sur la responsabilité :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-5.5/>

Loi sur l'Autorité des marchés publics :

www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-33.2.1

Loi sur l'autorité régionale de transport métropolitain :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-33.3>

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-15.1.0.1>

Loi sur la gestion des finances publiques :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/>

Loi sur la protection du consommateur :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/p-40.1>

Loi sur le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-38.2/>

Loi sur le réseau de transport métropolitain :

<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-25.01>

Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-18.3/>

Loi sur les cités et les villes :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-19>

Loi sur les contrats des organismes publics :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-65.1>

Loi sur les infrastructures publiques :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/l-8.3>

Loi sur les sociétés de transport en commun :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/s-30.01>

Loi sur les transports :

www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/T-12

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C13F.PDF>

Marcelin Joanis & Youri Chassin & Lydia Yakonowsky, 2009 (version mise à jour en mai 2010) - Marchés publics et développement économique au Québec Leçons des expériences européennes et nord-américaines, » CIRANO Project Reports 2009rp-02, CIRANO :

<https://cirano.qc.ca/files/publications/2009RP-02.pdf>

marche-public.fr :

<http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Dematerialisation/Gtpoe-lien-service-dume-e-certis.htm>

marche-public.fr

<http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PNAAPD.htm>

MCE Conseils – Étude économique : Impact des formules d'appels d'offres avec prix dans les marchés municipal, provincial et fédéral, étude réalisée pour l'Association des architectes en pratique privée du Québec et l'Association des firmes de génie-conseil Québec, 11 avril 2019 :

<http://www.aappq.qc.ca/content/file/pr--sentation-aappq-afg---formule-qualite-prix.pdf>

Medtech Canada (2019) – Énoncé de position – Transformation et centralisation de l’approvisionnement à l’échelle provinciale – Perspective de l’industrie des technologies médicales, septembre 2019:

https://cdn.ymaws.com/medtechcanada.org/resource/resmgr/position_papers/positionpaper-persp_cent_pro.pdf

Medtech Canada (2017) –Le dilemme de l’innovation – Valeur ajoutée, résultats en santé et contribution à la nouvelle économie – L’avenir des technologies médicales au Canada :

https://gallery.mailchimp.com/ee57ed699fe269d23646e430e/files/d5f5726b-6e0c-4137-b790-2444ca0c9e8f/MEDEC_Le_dilemme_de_l_innovation.pdf

Méthodologie d’évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) (2018):

<http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodologie-evaluation-systemes-passation-marches.pdf>

Ministère de l’Écologie et des Finances (France) – Direction des achats de l’État :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_mesure_resultats_2016.pdf

Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie (France) – Plan national pour les achats publics durables 2015-2020 :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf

**Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie (France)
Plan national d’action pour les achats publics durables 2015-2020 :**

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf

Ministère de l’Économie et de l’Innovation – Plan d’action pour l’industrie du transport terrestre et de la mobilité durable 2018-2022 :

https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/secteur_activites/transport/plan_action_mobilite_durable_2018-2023.pdf

Ministère de l’Économie et de l’Innovation – Zones d’innovation Québec :

<https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/zones-dinnovation/creation-de-zones-dinnovation/>

Ministère de l’Économie et de l’Innovation (2020) – Guide de présentation d’un projet de zone d’innovation :

<https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/zones-dinnovation/creation-de-zones-dinnovation/>

Ministère de l'Économie et de l'Innovation – Programme innovation :

<https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/programmes/aide-financiere/programme-innovation/>

Ministère des Transports (Ontario) – Programme pilote de mise à l'essai des véhicules automatisés de l'Ontario :

<http://www.mto.gov.on.ca/french/vehicules/automated-vehicles.shtml>

Ministry of Government and consumer services (Ontario) - Doing Business with the Government, Supply Chain Centralization :

<https://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/>

Ministère de l'Économie et de l'innovation – Plan d'action pour l'industrie du transport terrestre et de la mobilité durable 2018-2023 :

<https://www.economie.gouv.qc.ca/fr/bibliotheques/plan-action/plan-daction-pour-industrie-du-transport-terrestre-et-de-la-mobilite-durable2018-2023/>

Municipalité de Saint-Isidore-de-Clifton – Politique d'approvisionnement et d'achat local pour les achats de 25 000 \$ et moins de la municipalité de Saint-Isidore-de-Clifton :

https://www.st-isidore-clifton.qc.ca/fr/politique-de-developpement-durable.htm?ssid=xicp731wpx7sqeg&ssname=polit13_achat_local.pdf

OCDE (2015) – Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics :

<https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf>

OCDE (2015) – Réforme des marchés publics: Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE :

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/621e6366-fr/index.html?itemId=/content/publication/621e6366-fr>

OCDE (2017) – Public Procurement for Innovation, Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Review, OECD Publishing, Paris :

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>

OCDE (2017) – Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris :

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

OCDE (2018) – SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD Public Governance Reviews ;

<https://www.oecd.org/fr/publications/smes-in-public-procurement-9789264307476-en.htm>

OCDE (2019) –Panorama des administrations publiques 2019, Éditions OCDE, Paris

<https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>

OCDE (2019) – Réforme des marchés publics: Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l’OCDE, Examens de l’OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE :

<http://www.oecd.org/fr/publications/reforme-des-marches-publics-621e6366-fr.htm>

OCDE (2019) –Trade Policy Brief, Local content requirements :

<https://www.oecd.org/fr/echanges/sujets/exigences-de-contenu-local/>

Ontario’s Ministry of Transportation – Sustainability Insight, An innovative strategy for Ontario’s Ministry of Transportation :

http://www.mto.gov.on.ca/english/sustainability/strategy/MTO_sustainabilityreport-en.pdf

Pharmabio Développement (2020) – Medtech Canada accueille avec optimisme l’adoption du projet de loi 37:

<https://pharmabio.qc.ca/medtech-canada-accueille-avec-optimisme-ladoption-du-projet-de-loi-37/>

Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d’infrastructure publique :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/projets_infrastructure/politique_cadre_mars2010.pdf

Politique concernant les responsables de l’application des règles contractuelles

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/politique_gestion_contractuel.pdf

Politique d’approvisionnement responsable et équitable de la ville de Montréal :

https://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/politique_approvisionnement.pdf

Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d’appel d’offres des contrats des organismes publics :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/politique_gest_cont_resserrement.pdf

Politique verte du matériel roulant :

https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8957,142656529&_dad=portal&_schema=PORTAL

Portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics (France):

<https://www.economie.gouv.fr/daj/parteneriat-innovation-2019>

Procédure de traitement des plaintes en vertu de l'article 103.2.1 de la Loi sur les sociétés de transport en commun – Plaintes dans le cadre d'un processus de contrat par demandes de soumissions publiques ou d'attribution d'un contrat suit à un avis d'intention :

https://www.stl.laval.qc.ca/userfiles/files/pdf/ProcEDURE_Traitement_des_plaintes_article_103.2.1_LSTC.pdf

Procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes formulées dans le cadre de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat :

https://amp.quebec/fileadmin/documents/plaintes/20190911_procedurePlaintes_2103LCOP.pdf

Procédures de traitement des plaintes formulées lors de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat public et lors d'un processus d'homologation de biens et de qualification d'entreprises (doit être adopté par tout organisme public):

https://tmf.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Documents_telechargeables/ProcEDURE_de_traitement_des_plaintes_du_TMF_21.0.3_LCOP.pdf

Projet de loi n° 37 Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec :

<http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-37-42-1.html>

Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification :

www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-44-42-1.html

Projet de loi no 165, Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2018C7F.PDF>

Projet pilote relatif aux autobus et aux minibus autonomes – Code de la sécurité routière :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-24.2,%20r.%2037.01/>

Propulsion Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain : 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, mai 2019 :

<https://propulsionquebec.com/2019/05/06/positionner-le-quebec-et-sa-metropole-comme-leaders-des-transports-electriques-et-intelligents/>

Propulsion Québec, Les impacts de la COVID-19 pour l'industrie des transports électriques et intelligents, 6 avril 2020

Propulsion Québec, Mémoire sur la contribution de l'industrie québécoise des transports électriques et intelligents à la relance post-covid 2019 :

https://propulsionquebec.com/wp-content/uploads/2020/05/MEMORANDUM_PROPULSION_QUEBEC_2020-05-29.pdf?download=1

Public Procurement Service (Corée) – KONEPS :

<https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng>

Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2008-143/index.html>

Règlement concernant la gestion contractuelle de la Société de transport de Laval :

https://stl.laval.qc.ca/userfiles/files/pdf/CA-16_Reglement_concernant_la_gestion_contractuelle.pdf

Règlement d'exécution (UE) 2016/7 de la Commission du 5 janvier 2016 établissant le formulaire type pour le document unique de marché européen :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0007>

Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celle-ci :

legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-19,%20r.%205/

Règlement du conseil d'agglomération sur la gestion contractuelle :

<http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=29382&typeDoc=1>

Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle :

<http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=29377&typeDoc=1>

Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%202/>

Règlement sur certains contrats de service des organismes publics

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%204/>

Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-19,%20r.%202/>

Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux :

<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-19,%20r.%203>

Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information :

<http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%205.1/>

Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes visés à l'article 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%201.1/>

Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-65.1,%20r.%205/>

Règlement sur les marchés de l'État :

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-87-402/>

Règles relatives à l'adjudication de certains contrats nécessaires à l'implantation, l'exploitation ou l'utilisation d'un organisme municipal ou une commission scolaire d'un réseau de télécommunication à large bande passante :

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/C-19,%20r.%201/>

Ressources Naturelles Canada – Guide des pratiques d'excellence : Écologisation des parcs gouvernementaux :

https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/transportation/NRCan_GreeningGovFleets_f.pdf

Secrétariat du Conseil du trésor (2019) – Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/marches_publics/Balises_sante.pdf

Secrétariat du Conseil du trésor (2019) – Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en construction :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/Balise_construction_services_professionnels.pdf

Secrétariat du Conseil du trésor (2020) – Report de la mise en œuvre du Centre d'acquisitions gouvernementales et d'Infrastructures technologiques :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=568&cHash=fa6cc7a154e8f95b8bd01a21f30dccf6. Décret numéro 496-2020 du 29 avril 2020 <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/lois-reglements/decret-496-2020.pdf?1588275285>

Secrétariat du Conseil du trésor (2019) – Rapport concernant l’application de la Loi sur les contrats des organismes publics, septembre 2019 :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_application_loi_contrats_organismes_publics.pdf

Secrétariat du Conseil du trésor (2015) – Passeport Entreprises – Faciliter l’accès aux contrats de l’État (octobre 2015):

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/passeport_entreprises.pdf

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Avis sur la Politique des marchés 2018-01 – Mise à jour des seuils des accords commerciaux, de l’Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste et de l’Accord Canada-États-Unis-Mexique :

<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/avis-politique/avis-politique-marches-2018-01.html>

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – Accords de libéralisation des marchés publics - seuils d’application :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fleadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif_accords/tab_synthese_seuils_accords.pdf

Sénat (France) – Proposition de directive modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie COM (2017) 653 final du 08/11/2017 – Contrôle de subsidiarité (article 88-6 de la Constitution):

<https://www.senat.fr/ue/pac/EUR000003709.html>

Service d’étude sur les transports, les routes et leurs aménagements (2012) – Rapport d’études : Transports intelligents. Mise en œuvre de la directive 2010/40. Éléments pour le choix d’actions publiques pour la période 2012-2017, août 2012 :

<http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1120049.pdf>

Services publics et Approvisionnement Canada –Le gouvernement du Canada met sur pied le Conseil sur l’approvisionnement lié à la COVID-19 pour appuyer la lutte et le redressement du Canada face à la COVID-19 :

<https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/nouvelles/2020/05/le-gouvernement-du-canada-met-sur-pied-le-conseil-sur-lapprovisionnement-lie-a-la-covid-19-pour-appuyer-la-lutte-et-le-redressement-du-canada-face-.html>

Services publics et Approvisionnement Canada – Bureau des petites et moyennes entreprises :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ontario/bpme-osme/index-fra.html>

Services publics et Approvisionnement Canada – Programme de certification de la collectivité des acquisitions et de la gestion du matériel du gouvernement fédéral :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ongc-cgsb/certification/index-fra.html>

Services publics et Approvisionnement Canada : Stratégie d’approvisionnement en matière de défense :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/samd-dps/index-fra.html>

Services publics et Approvisionnement Canada – Stratégie ministérielle de développement durable : Rapport sur les résultats ministériels 2017 à 2018 :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports-reports/rrm-drr/2017-2018/smdd-dsds-fra.html>

Smart procurement for better transport (SPICE) - Procurement of Intelligent Street Lighting City of Copenhagen:

http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

Smart procurement for better transport (SPICE), (2017) - Spice D4.1 Best practices in Common Procurement :

<http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2018/01/D-4-1-Best-practices-Common-Buyers-Group-v1.0.pdf>

Smart procurement for better transport (SPICE), (2018) - D 3 SPICE Analysis and Recommendations :

<http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/SPICE-D-3-Analysis-and-Recommendations-FINAL.pdf>

Société Nationale des Chemins de fer Français – Communiqué de presse :

https://www.sncf.com/sites/default/files/press_release/sncf_communique_commandetgvdufutur.pdf

Solutions innovatrices Canada :

<http://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/fra/accueil>

Sommaire à l’intention des élus sur les modes de passation des contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l’appel d’offres public :

https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/sommaire_elus_modes_passation_contrats.pdf

Stone, S., J. Messent and D. Flaig (2015) - «Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade», OECD Trade Policy Papers, No. 180 :

<https://doi.org/10.1787/5js1m6v5qd5j-en>

**Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec –
Mémoire – Projet de Loi n° 37 – Centre d’acquisitions gouvernementales et Infrastructures
technologiques Québec :**

https://sppg.qc.ca/wp-content/uploads/2019/10/Memoire2019_PL37_CSPQ-creation-ITQ-CAG.pdf

**The Donor Committee for Enterprise Development, Business Environment Working Group
(2017) - Technical Report: Policies that promote SME Participation in public procurement,
September 2017:**

<https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>

**The Economist Intelligence Unit (2020) - The future of public spending: why the way we
spend is critical to the Sustainable Development Goals :**

<https://unops.economist.com/wp-content/uploads/2020/01/Thefutureofpublicspending.pdf>

**Transport & Distribution, Sia Partners - TGV du futur : une approche collaborative inédite
entre un industriel et son donneur d’ordres.**

**Transport Québec – Table de consultation sur les normes de charges et dimensions pour les
véhicules et ensemble des véhicules routiers :**

<https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/ent-camionnage/processus-concertation/Pages/table-normes-charges.aspx>

Transports Canada – Transports 2030 : Le transport écologique et innovateur :

<https://www.tc.gc.ca/fra/avenir-transports-canada-transport-ecologique-innovateur.html>

**Transports Canada – Feuille de route de l’Examen de la réglementation du secteur des
transports :**

<https://www.tc.gc.ca/fra/lois-reglements/initiatives-matiere-politiques-programmes-approches-novatrices-feuille-route-examen-reglementation-secteur-transports.html>

**Transports Canada – Programme de promotion de la connectivité et l’automatisation du
système de transports :**

<https://www.tc.gc.ca/fr/programmes-politiques/programmes/programme-promotion-connectivite-automatisation-systeme-transports.html>

Transports Québec – Politique de mobilité durable 2030 :

https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf

Transports Québec - Politique de mobilité durable 2030, Plan d'action 2018-2023 :

https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/PMD-plan-action.pdf

Transports Québec – Table de concertation socio-économique sur le transport routier des marchandises :

<https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/ent-camionnage/processus-concertation/table-transport-routier-marchandises/Pages/table-transport-routier-marchandises.aspx>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Code de conduite pour l'approvisionnement :

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/index-fra.html>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat :

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-clauses-et-conditions-uniformisees-d-achat>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Politique d'achats écologiques :

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/60/1>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Politique des marchés du Conseil du Trésor :

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/30/5>

Travaux publics et services gouvernementaux Canada (2014) - Approvisionnement éclairé et la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense :

<http://itac.ca/wp-content/uploads/2014/02/Pablo-Sobrino-Smart-DPS-Presentation-to-ITAC-March-4-2014-French.pdf>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Approvisionnement éclairé :

<https://achatsetventes.gc.ca/initiatives-et-programmes/l-approvisionnement-eclairer/a-propos-de-l-approvisionnement-eclairer>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Guide des approvisionnements de SPAC :

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/1/25>

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Guide des clauses et conditions uniformisées d’achat (CCUA):

<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-clauses-et-conditions-uniformisees-d-achat>

Treasury Board Secretariat (Ontario) - Government Saving the People of Ontario a Billion Dollars Annually. Protecting Health Care and Education by Saving Taxpayer Money through Efficiencies and Centralized Procurement, March 18, 2019:

<https://news.ontario.ca/tbs/en/2019/03/government-saving-the-people-of-ontario-a-billion-dollars-annually.html>

Union des Transports Publics et ferroviaires – « La directive “Véhicules propres” modifiera-t-elle les prérogatives de la loi “TECV”? »:

https://www.utp.fr/system/files/201911_UTP_NoteTech_DirectiveVehiculesPropres.pdf

Ville de Montréal - approvisionnement, liste des indicateurs:

<http://ville.montreal.qc.ca/vuesurlesindicateurs/index.php?categorie=11>

World Electric Vehicle Journal (2019) - Governance in Maritime Passenger Transport : Green Procurement of Ferry Services, November 4, 2019 :

<https://www.mdpi.com/2032-6653/10/4/74/htm>



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.

Québec 

Partenaire principal :

BOMBARDIER