

FAITS SAILLANTS DE L'ÉTUDE

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

SEPTEMBRE 2020



la Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain

**propulsion**  
Québec

Groupe des  
transports électriques  
et intelligents



la Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain

**propulsion**  
Québec

Grappe 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 :

**Québec** 

Partenaire principal :

**BOMBARDIER**

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



## TABLE DES MATIÈRES

- 1 – Contexte de l'étude
- 2 – Méthodologie de l'étude
- 3 – Objectifs de l'étude
- 4 – Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles
- 5 – Un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires
- 6 – Une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée
- 7 – Recommandations de la Chambre et de Propulsion Québec



## CONTEXTE DE L'ÉTUDE : LA SUITE D'UNE RÉFLEXION SUR LES ATOUTS DU QUÉBEC POUR LE SECTEUR DES TEI

En mai 2019, Propulsion Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain 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 permis de mettre en évidence les atouts stratégiques de la province dans le secteur des transports électriques et intelligents (TÉI), tout en soulignant les défis qui compromettent son déploiement :

- ❖ **le besoin d'adapter les règles des appels d'offres publics;**
- ❖ **le manque de flexibilité et d'ouverture aux innovations du cadre législatif, notamment de l'approvisionnement public.**

Cette étude a permis l'amorce d'une réflexion essentielle sur l'utilisation des marchés publics comme outils stratégiques pour l'économie québécoise.

En mars 2020, l'économie du Québec et du reste du monde entre dans une situation de crise en raison de la pandémie de la COVID-19. **La réflexion sur le rôle stratégique des marchés publics devient incontournable.**

Dans ce nouveau contexte, les marchés publics prennent toute leur importance pour faire face aux défis, notamment les obstacles logistiques, que pose la pandémie et comme moteur critique de la relance de l'économie québécoise.



## OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Cette nouvelle étude met l'accent sur les **meilleures pratiques** observées ailleurs dans le monde et dans diverses industries pour encourager le déploiement et la commercialisation des **innovations** à travers l'approvisionnement public.

Les **solutions** les plus appropriées pour le contexte québécois font l'objet d'un examen approfondi. Il en découle dix recommandations visant à atteindre les objectifs secondaires suivants :

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



Cette étude se fonde sur trois principales sources de données :

- ❖ **Des entrevues avec des acteurs de l'écosystème québécois** : Une quinzaine d'entrevues individuelles d'une durée moyenne d'une heure, réalisées avec des acteurs de l'écosystème québécois du secteur public (municipal et provincial), du secteur privé (de jeunes entreprises innovantes aux multinationales en passant par les PME bien établies) et du secteur associatif et non lucratif.
- ❖ **Un atelier de travail** : D'une durée de deux heures, cet atelier de travail a été mené auprès de six entreprises innovantes du secteur des transports électriques et intelligents.
- ❖ **Des recherches documentaires approfondies sur les meilleures pratiques en approvisionnement public** : Plusieurs exemples et études de cas sont issus de documents d'analyse, de meilleures pratiques ou d'études de cas, notamment de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (l'OCDE), organisme qui nourrit la réflexion sur l'approvisionnement public à vaste échelle, et dispose de nombreuses données.



## **AXE STRATÉGIQUE 1 :**

UNE VOLONTÉ POLITIQUE CLAIRE ET DES  
POLITIQUES PUBLIQUES OPÉRATIONNELLES

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :

ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS	MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ <b>Fragmentation des politiques publiques</b> entourant l'approvisionnement public, résultant d'un manque de coordination tant entre les différents ordres de gouvernement qu'entre les différents ministères et organismes décisionnels.</li><li>❖ <b>Difficulté de mise en œuvre de ces politiques publiques</b>, en raison de leur manque de clarté, ce qui se répercute sur l'ensemble des phases des processus d'appels d'offres.</li><li>❖ <b>Absence de suivi des politiques publiques</b> et de leurs effets à long terme selon leurs objectifs.</li><li>❖ <b>Lacune à combler dans l'écosystème de financement pour</b> les entreprises, leurs produits innovants, et les projets structurants selon une perspective intergénérationnelle et dépolitisée.</li><li>❖ Discordance entre la volonté d'encourager des produits innovants, souvent plus onéreux à l'acquisition, et la <b>prépondérance de la règle du plus bas soumissionnaire conforme</b>.</li></ul>	<p style="text-align: center;">TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Une volonté politique claire d'utiliser les marchés publics comme outils stratégiques pour atteindre les objectifs stratégiques suivants :<ul style="list-style-type: none"><li>❖ faciliter la participation des PME, promouvoir l'innovation et la génération des retombées;</li><li>❖ favoriser le développement durable.</li></ul></li><li>– Des engagements précis, un budget adéquat et une coordination entre les niveaux décisionnels. Cela se traduit par des plans d'action cohérents, réalisables, et concertés tant entre les différents ordres de gouvernement qu'entre les ministères et organismes décisionnels.</li></ul>
	<p style="text-align: center;">SECTEUR DES TÉI</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ <b>Imposer aux organismes publics des objectifs chiffrés</b>, soutenus par des budgets adaptés et une approche coordonnée.</li><li>❖ <b>Planifier à court, moyen et long terme la transition vers les TEI</b>, notamment en accélérant les <b>investissements dans le développement et le maintien des infrastructures de mobilité durable</b> et en soutenant <b>l'écosystème d'entreprises québécoises des TÉI</b>.</li></ul>






## **AXE STRATÉGIQUE 2 :**

UN ENCADREMENT JURIDIQUE ADAPTÉ  
À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS SECONDAIRES

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :

	ENJEUX ET RÉFLEXION GÉNÉRALE
<p data-bbox="155 408 297 474">ENCADREMENT JURIDIQUE GÉNÉRAL</p> 	<ul data-bbox="340 353 1376 609" style="list-style-type: none"><li>❖ <b>Manque d'uniformité et degré élevé de complexité de l'encadrement juridique</b> (règles supranationales, lois et règlement, politiques de gestion contractuelle et principes jurisprudentiels) à tous les paliers.</li><li>❖ Encadrement juridique <b>peu souple</b> et mettant un accent particulier sur <b>l'intégrité des marchés publics</b>, ce qui conduit souvent à l'utilisation par défaut de la règle du plus bas soumissionnaire conforme.</li><li>❖ L'évaluation des marchés publics, centrée sur l'efficacité budgétaire, freine les réflexions stratégiques globales et perpétue la perception <b>des approvisionnements publics comme une « fonction administrative »</b> au lieu d'un outil stratégique d'obtention de valeur.</li></ul>

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :



### ÉTAPE 1

Évaluation  
des besoins et  
planification

#### ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS

- ❖ **Manque de règles permettant la collaboration et le dialogue entre le secteur privé et le secteur public** au stade de l'évaluation des besoins.
- ❖ **Commercialisation** - La première vente - **très ardue** pour les produits innovants au Québec, souvent davantage que sur des marchés étrangers.
- ❖ **Rédaction des exigences techniques basée sur des produits et services existants**, n'offrant souvent pas la flexibilité nécessaire pour acquérir un bien, produit ou service innovant.
- ❖ Processus d'approvisionnement développés davantage en fonction des **coûts d'acquisition**, et non des coûts d'exploitation, notamment en raison des modalités de financement des projets et de la budgétisation des dépenses publiques.

#### MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES

##### TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE

- ❖ **Favoriser la collaboration/l'engagement/le dialogue en amont entre les différents acteurs du marché, privés comme publics**, afin d'informer les organismes publics sur les solutions innovantes existantes ou en développement, d'atténuer ou de mieux évaluer certains risques associés aux solutions recherchées et de prendre le pouls du marché et de la concurrence.
- ❖ Utiliser un processus d'approvisionnement dès l'étape de l'évaluation des besoins par les donneurs d'ordres.

##### SECTEUR DES TÉL

- ❖ **Soutenir financièrement les marchés publics** afin qu'ils servent de bancs d'essai et de vitrines technologiques pour les innovations.
- ❖ Favoriser, sauf exception, des exigences techniques (i) formulées sous forme **d'exigences de performance et/ou de fonctionnalité** et (ii) **en référence à des normes ou règlements nationaux et internationaux reconnus**.
- ❖ Développer des **outils de mesure des exigences de performance** et de fonctionnalité.
- ❖ Prévoir des **budgets d'approvisionnement pluriannuels et/ou adaptés aux objectifs secondaires** et s'assurer que l'acquisition se fasse au sein même des opérations.

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :



ÉTAPE 2

Les modes de sollicitation

### ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS

- ❖ **Manque de flexibilité** en ce qui a trait aux **processus permettant d'acquérir des biens/ produits**, services ou solutions innovants.

### MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES

#### TOUS LES SECTEURS

- ❖ **Faciliter la participation des PME** aux marchés publics.
- ❖ Alléger la **lourdeur administrative des processus d'approvisionnement**.
- ❖ Éliminer les obstacles à la compétitivité des entreprises locales, notamment en mettant en place, dans les contrats, des exigences indirectes favorisant les retombées économiques locales.

#### SECTEUR DES TÉI

- ❖ Privilégier des procédures permettant un **dialogue entre les soumissionnaires et l'organisme public**.
- ❖ Permettre et encadrer les propositions alternatives ou variantes.

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :



### ÉTAPE 3

Les modes  
d'adjudication

#### ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS

- ❖ Utilisation de la **règle du plus bas soumissionnaire** conforme au détriment de la possibilité pour les marchés publics d'atteindre des objectifs de promotion de l'innovation, de développement des entreprises québécoises, et de création de retombées locales.
- ❖ **Absence de prise en compte des coûts sur l'ensemble du cycle de vie** qui peut par exemple désavantager les véhicules électriques lorsqu'ils sont mis en concurrence avec les véhicules traditionnels.
- ❖ **Utilisation de critères de conformité comme critères de qualité inadaptée à l'acquisition d'innovation**, et absence d'évaluation transparente de ces critères de qualité.

#### MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES

##### TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE

- ❖ Privilégier la règle de l'offre la plus avantageuse sur le plan économique/ *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).
- ❖ Utiliser des critères de qualité: i) fondés sur des paramètres liés à l'innovation; ii) liés aux besoins préalablement évalués.
- ❖ Privilégier une évaluation transparente des critères de qualité.

##### SECTEUR DES TÉI

- ❖ **Éviter de mettre en concurrence des véhicules traditionnels et des véhicules électriques** à moins de prendre en compte leur coût total sur le cycle de vie et leurs externalités.

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :



ÉTAPE 4

Les contrats

### ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS

- ❖ Utilisation systématique des **mêmes gabarits de contrats** pour un large spectre de types d'appels d'offres, due en partie à un souci d'harmonisation des exigences contractuelles et d'efficacité.
- ❖ Pour plusieurs secteurs, **manque de suivi contractuel**, que ce soit en cours d'exécution ou en fin de contrat.

### MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES

#### TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE

- ❖ **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** tout au long de la durée et à la fin des contrats.



## **AXE STRATÉGIQUE 3 :**

UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE RENFORCÉE,  
UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DES MARCHÉS  
PUBLICS ET UNE COLLABORATION ENCOURAGÉE

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

Les données recueillies dans le cadre de l'étude mettent en lumière les enjeux et défis suivants :

ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS	MEILLEURES PRATIQUES REPÉRÉES
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Aversion au risque des acheteurs publics québécois quant à l'utilisation de modes de sollicitation ou d'adjudication nouveaux ou innovants, ou qui ne se fonde pas sur la règle du plus bas soumissionnaire conforme.<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Aversion au risque particulièrement problématique pour le domaine des TEI</b></li></ul></li><li>❖ Certaines contraintes organisationnelles (budget, surcharge de travail ou manque de spécialisation) engendrent un <b>besoin d'approfondissement en expertise et connaissances</b> des acheteurs publics, notamment en innovation.</li><li>❖ <b>Manque de données et d'information sur les approvisionnements publics</b>, leur efficacité, la valeur qu'ils génèrent ou l'atteinte des objectifs politiques qu'ils doivent mettre en œuvre.</li><li>❖ <b>Difficulté d'obtenir un retour sur l'expérience.</b> Cela peut affecter les marchés publics et empêcher ou freiner l'amélioration pouvant résulter de cette évaluation.</li><li>❖ <b>Manque de cadre formel de collaboration entre les secteurs public et privé</b>, ce qui fait que le secteur public ne peut bénéficier des atouts, des forces et des expériences du secteur privé, et le secteur privé d'un interlocuteur et partenaire.</li></ul>	<p data-bbox="780 225 1415 267" style="text-align: center;">TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ Atténuer l'aversion au risque des acheteurs publics, grâce à une <b>identification précise des avantages des procédures d'approvisionnement et des solutions innovantes</b> ainsi que des <b>objectifs clairs et mesurables</b>.</li><li>❖ <b>Renforcer les compétences liées à l'achat public.</b></li><li>❖ Évaluer les <b>systèmes de passation des marchés</b> au niveau des contrats et des organismes publics.</li><li>❖ Développer et mettre à jour régulièrement des <b>indicateurs clés de performance</b>.</li><li>❖ Intégrer les bases de données gouvernementales, afin de conduire à un <b>allègement de la lourdeur administrative</b> des processus d'approvisionnement et ainsi <b>promouvoir la participation des PME</b>.</li></ul> <p data-bbox="780 826 1415 868" style="text-align: center;">SECTEUR DES TÉI</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ Favoriser les <b>approches collaboratives</b> et la participation de l'ensemble des parties prenantes.</li></ul>





## RECOMMANDATIONS

La Chambre et Propulsion Québec présentent aux décideurs publics et aux acteurs de l'industrie 10 pistes de solution pour atteindre les objectifs au cœur des trois axes stratégiques de l'étude :

- ❖ une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles;
- ❖ un encadrement juridique adapté à l'atteinte des objectifs secondaires;
- ❖ une culture organisationnelle renforcée, une évaluation systématique des marchés publics et une collaboration encouragée.

### **N°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 du secteur des TEI, par :

- L'électrification des flottes des véhicules des acheteurs publics afin qu'ils se positionnent comme clients exemplaires;
- 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.

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

**N°2** – Soutenir le renforcement des compétences des acheteurs publics par la mise en place de formations et d'outils adéquats.

**N°3** – Mettre en place un mécanisme d'évaluation systématique des approvisionnements publics ou de leur répercussions.

**N°4** – Développer et mettre à jour régulièrement des indicateurs clés de performance efficaces et pertinents.

**N°5** – Créer une plateforme d'échange entre le secteur public et le secteur privé, sur les marchés publics.

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

**N°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.

**N°7** – Revoir les modes d'adjudication pour favoriser la valeur plutôt que le prix.

**N°8** – Revoir les modèles de contrats pour favoriser les partenariats et optimiser la répartition des risques.

#### **Une volonté politique claire et des politiques publiques opérationnelles**

**N°9** – Doter le ministère de l'Économie et de l'Innovation d'une enveloppe de soutien à l'innovation et à la carboneutralité.

**N°10** – Doter le Québec d'une « Banque verte » **gérée par investissement Québec** ayant la responsabilité du développement, du soutien et de la réalisation de projets structurants intergénérationnels, notamment dans la lutte aux changements climatiques.



la Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain

**propulsion**  
Québec

Grappe 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 :

**Québec** 

Partenaire principal :

**BOMBARDIER**

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