



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

CFP – 016M
C.P. – P.L. 37
Centre d'acquisitions
gouvernementales et
Infrastructures
technologiques 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

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	1
Présentation de la FCCQ	2
Sommaire exécutif	2
1. La FCCQ et les contrats publics	4
2. La création du Centre d'acquisitions gouvernementales	5
3. La création d'Infrastructures technologiques Québec.....	8
4. Vers une réforme de la Loi sur les contrats des organismes publics	9
5. Une politique d'achats en lien avec les priorités du gouvernement : Faire une place prépondérante à l'innovation dans le choix des soumissionnaires.....	12
6. Les modes alternatifs dans le domaine de la santé	15
7. Honoraires professionnels, fardeaux administratifs et délais de paiement	17
Conclusion	18
Liste des recommandations.....	19

PRÉSENTATION DE LA FCCQ

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) a été fondée en 1909. La FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Grâce à son vaste réseau de plus de 130 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la FCCQ représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Depuis sa fondation, la FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre et à défendre les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques afin de favoriser un environnement d'affaires innovant et concurrentiel qui contribuera à la richesse collective du Québec. À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Les contrats publics représentent des dépenses qui sont principalement effectuées par des milliers d'entreprises, pour une très grande variété de biens, d'équipements, de travaux et de services. Il est essentiel que les marchés publics soient gérés avec rigueur, que le gouvernement et ses réseaux obtiennent des services et des biens de qualité à prix compétitif et que la population fasse confiance au mécanisme de gestion et de contrôle des processus d'octroi de contrats publics.

Par le projet de loi n° 37, *Loi visant principalement à instituer la Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*, le gouvernement envisage la création d'un organisme unique, spécialisé dans les acquisitions de biens et services, à qui il donnera l'orientation d'augmenter significativement les achats regroupés. Selon les évaluations gouvernementales, l'État québécois pourrait réaliser des économies de l'ordre de 295 M\$ annuellement, et ce, dès l'exercice financier 2020-2021.

La FCCQ reconnaît l'intérêt du gouvernement à l'égard des achats regroupés. Il y a vraisemblablement là un potentiel d'économie. De plus, il est tout à fait pertinent d'offrir aux petites organisations gouvernementales et paragouvernementales une assistance technique ou institutionnelle afin de combler leur manque d'expertise en matière d'acquisition et de favoriser leur participation à d'éventuels achats regroupés.

La recherche d'économies à court terme ne doit pas toutefois être la seule motivation gouvernementale. Les achats doivent devenir un outil stratégique pour soutenir l'innovation et la croissance des entreprises de toutes les régions. Il faut aller au-delà d'une simple vision comptable et faire des approvisionnements publics un véritable outil de développement et de croissance durable.

Bien qu'elle reconnaisse les objectifs légitimes recherchés par le gouvernement, la FCCQ exprime des réserves et émet des mises en garde et des recommandations à l'égard de la création de ce nouvel organisme.

1. Le regroupement, au sein d'une même entité, d'un grand nombre d'organismes qui ont des missions et des besoins très divers, ne constitue pas en soi un gage d'efficacité et de cohérence.
2. Il y a un risque de diluer l'expertise, en particulier celles du secteur de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des technologies de l'information, en affectant en partie ces ressources spécialisées aux acquisitions d'autres biens.

3. On ne doit pas sous-estimer la tentation d'harmonisation réglementaire au sein d'une même organisation, qui pourrait générer des effets non désirés. Les règles d'acquisition des médicaments, du matériel médical et des biens scolaires peuvent différer pour de multiples raisons objectives. L'organisme qui va gérer à la fois les regroupements en matière de santé, d'éducation et d'administration publique va fatalement être tenté d'harmoniser la réglementation, les modes de pratiques et la gestion. La diversité réglementaire est toujours mal perçue au sein d'une même organisation. Soudainement, ce qui va bien au sein d'une organisation spécialisée devient un peu plus compliqué et plus contraignant dans un plus grand ensemble.
4. Même si l'on prévoit doter le futur *Centre d'acquisitions gouvernementales* (CAG) d'antennes régionales, on pourrait assister à une plus grande centralisation des processus d'acquisition. Personne n'a intérêt à voir émerger un monopole, un fournisseur unique qui approvisionnerait l'ensemble du système de santé pour une gamme donnée de produits, tout en augmentant le fardeau administratif et les coûts associés.
5. Il y a un risque d'effriter la responsabilité des donneurs d'ordres. Cette tendance a été observée à la suite de la mise en place du *Centre des services partagés*. Certains ministères ne portaient plus le même intérêt à la préparation et au suivi des appels d'offres parce que le Centre s'était vu attribuer une partie de ces tâches. Or, si les besoins ne sont pas bien définis par les experts du domaine avant le lancement des appels d'offres et si le suivi des contrats échappe en totalité ou en partie à ces experts, il y a des risques élevés d'imprécision, d'interprétation divergente entre les parties prenantes, multipliant les litiges de même que les dépassements de coûts et d'échéancier. Il est essentiel que les experts sectoriels continuent d'exercer leur mandat, même avec la mise en place du *Centre des acquisitions gouvernementales*.
6. La difficulté d'établir des dialogues avec les grands acteurs privés des secteurs. Que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, les grands donneurs d'ordres entretiennent des communications régulières avec les fournisseurs potentiels. C'est ainsi que les donneurs d'ordres sont correctement informés de l'évolution des technologies et des marchés, des dernières innovations, de l'évaluation de certains matériaux ou techniques, etc. Ils peuvent ainsi préparer leurs appels d'offres avec une meilleure connaissance de la situation du marché. Il est donc essentiel d'organiser, dans les divers secteurs des marchés publics, des échanges structurés, en toute transparence, qui permettent notamment de traiter de l'évolution des technologies et des marchés ainsi que de l'évolution des mécanismes d'appels d'offres et d'octroi de contrats à la lumière des expériences vécues par les entreprises dans d'autres juridictions.
7. Finalement, le projet de loi n° 37 est une occasion manquée de revoir l'importance accordée à la notion du plus bas soumissionnaire conforme. Ce critère principal des appels d'offres publics figure parmi les préoccupations les plus importantes des entreprises, au cours des dernières années.

1. LA FCCQ ET LES CONTRATS PUBLICS

La Fédération des chambres de commerce du Québec porte un intérêt très net à l'égard des contrats publics et des processus qui président à l'octroi de ces contrats avec le gouvernement, les municipalités et les autres organismes publics et parapublics. Cet intérêt est motivé par quatre raisons principales :

1. Des raisons économiques : un enjeu de plus d'une dizaine de milliards de dollars par année, sans compter les marchés publics du gouvernement fédéral et du municipal;
2. Des opportunités de rendre ces achats plus structurants afin de transformer la fonction d'approvisionnement en un moteur de croissance économique et de promouvoir de l'innovation pour améliorer la compétitivité de nos entreprises;
3. Des raisons associées à l'impératif de raffermir la confiance de la population à l'égard de la gestion publique, à tous les niveaux;
4. Des raisons d'efficience des administrations publiques.

Chaque année, le gouvernement du Québec alloue près de 12 G\$ à la réalisation de contrats publics.¹ À cela, il faut ajouter les milliards de dollars que dépensent annuellement les organismes municipaux et paramunicipaux. Il s'agit donc d'une activité économique considérable. Ces contrats sont effectués par des milliers d'entreprises privées et coopératives et, dans une moindre mesure, par des organismes à but non lucratif, pour une très grande variété de biens, d'équipements, de travaux et de services.

Les contrats publics permettent au gouvernement et aux instances municipales d'avoir accès à la grande capacité de production de même qu'à l'expertise et à l'innovation du secteur privé. Les organismes publics ont ainsi l'opportunité d'acquérir au Québec une proportion très élevée de biens et services dont ils ont besoin, en respectant des standards de qualité à des prix concurrentiels.

Les marchés publics ont aussi pour effet concret de consolider les activités de nombreuses entreprises privées. Dans certains domaines, le secteur public représente même le principal donneur d'ordres pour les entreprises privées. De plus, l'expertise de nombreuses entreprises se raffermi en offrant des biens et des services au gouvernement et aux municipalités, ce qui leur permet de conquérir de nouveaux marchés, d'accélérer leur croissance et d'exporter. Dans le passé, le gouvernement du Québec a favorisé l'émergence de champions québécois en utilisant les marchés publics comme levier pour le développement d'entreprises leaders. On peut entre autres citer l'exemple du génie-conseil, des technologies de l'information ainsi que des technologies médicales.

Bref, les marchés publics constituent un levier considérable de notre écosystème économique. Il est normal qu'ils fassent l'objet d'un intérêt particulier. Il est essentiel que les marchés publics soient gérés avec rigueur, qu'ils procurent la meilleure valeur pour le gouvernement et les citoyens et que la population ait confiance au mécanisme de gestion et de contrôle des processus d'octroi de contrats publics.

¹ Il ne semble pas exister des statistiques récentes qui donnent un aperçu du montant global des marchés publics au Québec. Les *Statistiques sur les contrats des organismes publics 2017-2018* qui comptabilisent un montant de 11,8 milliards \$ attribuables aux contrats de 25 000 \$ et plus. Mais ces statistiques excluent notamment, outre les contrats de moins de 25 000 \$, les contrats conclus en PPP, les dépenses d'infrastructures Québec et les contrats concernant la gestion du parc immobilier gouvernemental.

2. LA CRÉATION DU CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES

Dans le *Budget de dépenses 2019-2020*, le gouvernement annonce la création prochaine du *Centre d'acquisitions gouvernementales*, venant ainsi démontrer sa volonté de renforcer le recours aux achats regroupés afin de réaliser des économies.

Il fait le constat que 288 organismes publics de l'administration gouvernementale, du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur acquièrent des biens et services selon de multiples processus d'acquisition. Les statistiques relatives aux contrats publics révèlent que « les achats regroupés en biens et en services ne représentent en moyenne que 32 % des acquisitions de l'ensemble des organismes publics, alors que, dans le réseau de la santé et des services sociaux, les achats regroupés dans ces mêmes catégories de contrats représentent 52 % des acquisitions ».²

Par le projet de loi n° 37, *Loi visant principalement à instituer la Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*, le gouvernement envisage donc la création d'un organisme unique, spécialisé dans les acquisitions de biens et services, à qui il donnera l'orientation d'augmenter significativement les achats regroupés. Selon les évaluations gouvernementales, l'État québécois pourrait réaliser des économies de l'ordre de 295 M\$ annuellement, et ce, dès l'exercice financier 2020-2021.

La FCCQ reconnaît l'intérêt du gouvernement à l'égard des achats regroupés. Il y a vraisemblablement là un potentiel d'économie. De plus, il est tout à fait pertinent d'offrir aux petites organisations gouvernementales et paragouvernementales une assistance technique ou institutionnelle afin de combler leur manque d'expertise en matière d'acquisition et de favoriser leur participation à d'éventuels achats regroupés.

Bien qu'elle reconnaisse les objectifs légitimes recherchés par le gouvernement, la FCCQ exprime des réserves et émet des mises en garde et des recommandations à l'égard de la création de ce nouvel organisme.

1. Le regroupement, au sein d'une même entité, d'un grand nombre d'organismes qui ont des missions et des besoins très divers, ne constitue pas en soi un gage d'efficacité et de cohérence. L'actuel gouvernement en fait relativement la démonstration en constatant l'échec relatif du *Centre des services partagés*, le regroupement de services informatiques qu'il entend abolir.³ Ici pourtant, la logique de rassembler bon nombre de ministères et d'organismes qui ont des besoins comparables en matière de technologies de l'information permettait d'anticiper des économies et une plus grande cohérence d'action. Il semble que la réalité ait fait fondre ces avantages présumés. En sera-t-il autrement pour le *Centre d'acquisitions gouvernementales*? Après tout, les mêmes causes produisent les mêmes effets; les mêmes décisions ne sont guère susceptibles d'aboutir à des résultats bien différents. L'imposition de cibles d'achats regroupés pour tous les organismes publics créera une lourdeur administrative improductive qui ralentira les processus d'approvisionnement sans tenir compte des spécificités des multiples secteurs concernés.

² https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/19-20/fr/1Strategie_gestion_depenses.pdf

³ <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/>. Les termes utilisés par le Conseil du trésor sont : *Les activités et les ressources du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) seront redéployées au sein de deux nouveaux organismes. À terme, toutes les activités du CSPQ auront été redéployées et celui-ci sera dissout.*

2. Il y a un risque de diluer l'expertise, en particulier celles du secteur de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des technologies de l'information, en affectant en partie ces ressources spécialisées aux acquisitions d'autres biens. Le Secrétariat du Conseil du trésor reconnaît d'ailleurs l'excellence du secteur de la santé et des services sociaux dans les processus d'achats regroupés. Il entend même étendre le modèle du secteur de la santé et des services sociaux aux autres domaines de l'administration et des réseaux publics. Faudrait-il pour cela intégrer, pour ne pas dire noyer les spécialistes de la santé dans un fourre-tout administratif qui s'occuperait de l'acquisition d'une multitude de biens et de services qui n'ont souvent aucun rapport entre eux ? Bien sûr, d'autres effectifs s'ajouteront à ceux de la santé et des services sociaux, l'effet de dilution sera assez marqué tout de même. Ne vaudrait-il pas mieux transposer dans les autres secteurs les meilleures pratiques en les adaptant à leur contexte et besoins particuliers ?

Il en va de même pour le secteur TI. Dans ce domaine, les projets sont à ce point complexes et particuliers qu'il ne serait optimal de regrouper et de diluer l'expertise de certains organismes dans la création d'un vaste guichet unique centralisé.

3. On ne doit pas sous-estimer la tentation d'harmonisation réglementaire au sein d'une même organisation, qui pourrait générer des effets non désirés. Les règles d'acquisition des médicaments, du matériel médical et des biens scolaires peuvent différer pour de multiples raisons objectives. Tant que le réseau de la santé et des services sociaux gère en quelque sorte lui-même ses achats regroupés, il se dote de règles qui lui sont relativement spécifiques, même si le Conseil du trésor exerce un contrôle évident. L'organisme qui va gérer à la fois les regroupements en matière de santé, d'éducation et d'administration publique va fatalement être tenté d'harmoniser la réglementation, les modes de pratiques et la gestion. La diversité réglementaire est toujours mal perçue au sein d'une même organisation. Soudainement, ce qui va bien au sein d'une organisation spécialisée devient un peu plus compliqué et plus contraignant dans un plus grand ensemble.
4. Même si l'on prévoit doter le futur *Centre d'acquisitions gouvernementales* d'antennes régionales, on pourrait assister à une plus grande centralisation des processus d'acquisition. Le Conseil du trésor sera plus présent que jamais dans les procédures d'achat. Il sera l'acteur déterminant qui, à la fois, délimitera les budgets d'acquisition, établira la réglementation et les règles de pratiques, tout en posant de nouvelles conditions, notamment celles relatives au regroupement des achats. Il n'y a pas vraiment de contre-pouvoir dans ce mode de centralisation des achats gouvernementaux. Il convient de rappeler ici que plus l'on regroupe et l'on centralise, plus l'on favorise les grandes entreprises situées dans les grands centres urbains. De plus petits joueurs ne couvrant pas l'ensemble du territoire, notamment des PME en région, sont implicitement écartées des processus centralisés d'appels de propositions. Aussi, cette approche pourrait avoir des impacts sur l'innovation et le développement de solutions sur mesure pour des problèmes spécifiques. Personne n'a intérêt à voir émerger un monopole, un fournisseur unique qui approvisionnerait l'ensemble du système de santé pour une gamme donnée de produits tout en augmentant le fardeau administratif et les coûts associés. En assurant une fragmentation dans les appels d'offres et une diversité des fournisseurs, le gouvernement s'assurerait d'obtenir des tarifs intéressants tout en réduisant les risques de nuire à l'innovation et à l'industrie.
5. Il y a un risque d'effriter la responsabilité des donneurs d'ordres. Cette tendance a été observée à la suite de la mise en place du *Centre des services partagés*. Certains ministères ne portaient plus le même intérêt à la préparation et au suivi des appels d'offres parce que le Centre s'était vu attribuer une partie de ces tâches. Or, si les besoins ne sont pas bien définis

par les experts du domaine avant le lancement des appels d'offres et si le suivi des contrats échappe en totalité ou en partie à ces experts, il y a des risques élevés d'imprécision, d'interprétation divergente entre les parties prenantes, multipliant les litiges de même que les dépassements de coûts et d'échéancier. Il est essentiel que les experts sectoriels continuent d'exercer leur mandat, même avec la mise en place du *Centre des acquisitions gouvernementales*.

6. La difficulté d'établir des dialogues avec les grands acteurs privés des secteurs. Ni dans le secteur de la santé et des services sociaux, ni celui de la construction, du génie-conseil, des TI ou encore autres services professionnels, et encore moins dans celui des infrastructures municipales, on ne trouve un dispositif de dialogue relativement formel et structuré entre d'une part, les responsables des marchés publics, des infrastructures et les grands donneurs d'ouvrages du gouvernement et, d'autre part, des représentants du secteur privé. La pratique de fermeture à l'égard des partenaires du secteur privé ne risque-t-elle pas de se généraliser au sein du *Centre d'acquisitions gouvernementales*? Or, justement, il importe de trouver des moyens de ramener ce dialogue.

À titre d'exemple des initiatives comme la vitrine technologique inversée (où les ministères et organismes publics invitent les entreprises à une présentation, qui expose leurs besoins et perspectives organisationnels en TI, en prévision du lancement d'appels d'offres publics) doivent être encouragées et maintenues.

Le dialogue entre le secteur privé et l'État est un facteur de partage de connaissances, de bonnes pratiques en TI et en gouvernance de projets. Il permet, au bénéfice du gouvernement, le partage :

- D'expériences reconnues de l'entreprise dans des domaines spécifiques et stratégiques, l'émergence de pratiques innovantes et de tendances de marchés;
- D'expériences reconnues de l'entreprise dans des projets d'envergures et de natures similaires aux besoins du gouvernement;
- D'expériences des équipes à diriger avec succès des projets d'envergures et de natures similaires aux besoins du gouvernement; et
- De la capacité démontrée à livrer des projets et des solutions à l'intérieur des budgets et des échéances.

Recommandations

1. **Que la gouvernance et la structure de direction du CAG prévoient des équipes sectorielles et spécialisées;**
2. **Que le CAG soit soumis aux mêmes principes de transparence que les autres organismes du gouvernement, dont une évaluation de performance qui n'est pas simplement reliée à son volume d'affaires et la présentation d'un rapport annuel détaillé et public, analogue aux futurs « bulletins des ministères »;**
3. **Que le CAG soit intégré au cadre budgétaire du gouvernement et qu'il tire donc la totalité de ses revenus des crédits budgétaires du gouvernement, interdisant ainsi la pratique des ristournes obligatoires pour les fournisseurs;**
4. **Que le CAG soit assujéti aux lois sur l'accès à l'information, sur le lobbying et sur le vérificateur général.**

3. LA CRÉATION D'INFRASTRUCTURES TECHNOLOGIQUES QUÉBEC

La refonte du Centre de services partagés du Québec dans la nouvelle entité *Infrastructures technologiques Québec* (ITQ) est conforme aux annonces du budget de dépenses du gouvernement du Québec (déposé le 21 mars 2019) et de la future *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023* intervenue le 11 septembre 2019.

La FCCQ salue la volonté du gouvernement de permettre la création d'une expertise centralisée, avec la création d'ITQ, qui vient en soutien aux ministères et organismes dans la mise en œuvre de leur plan de transformation numérique.

Toute organisation de la taille du gouvernement du Québec doit pouvoir compter sur une expertise dédiée à définir les grandes orientations stratégiques en technologie, assurer la qualité de l'exécution des projets et appuyer les ministères et organismes, surtout pour les projets les plus importants.

Le projet de loi n° 37 doit être analysé comme le premier jalon d'un prochain processus plus profond qui prendra forme lors de la mise en œuvre de la future *Stratégie de transformation numérique gouvernementale*. Pour l'instant la date de dévoilement de la feuille de route de cette stratégie demeure inconnue.

À la lecture du projet de loi 37, nous comprenons que l'ITQ va :

- Hériter de la gestion des grands systèmes informatiques gouvernementaux tels que SAGIR etc.;
- Rapatrier la formation et le développement de la main-d'œuvre gouvernementale en TI;
- Internaliser certaines ressources afin de *concentrer et développer une expertise interne en infrastructures technologiques communes* (article 3.); et
- Fournir des « services obligatoires » aux ministères et organismes de l'État, ces derniers ayant l'obligation de recourir à l'ITQ (article 7.).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la future stratégie numérique, un plan de transformation numérique sera demandé à chacun des ministères et organismes de l'État. L'ITQ sera alors responsable du déploiement selon les orientations de la future stratégie et les priorités du plan de transformation.

Tout en reconnaissant l'intention du gouvernement du Québec de vouloir améliorer et accélérer l'efficacité et la transformation numérique des infrastructures publiques, il nous paraît fondamental de mieux comprendre les intentions futures du gouvernement au sujet de :

- La portée de l'internalisation des ressources;
- La contribution et des attentes à l'égard du secteur privé dans la mise en œuvre de la future *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*.

4. VERS UNE RÉFORME DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Le regroupement anticipé par le biais du CAG est de nature à accorder encore plus d'importance au seul critère du plus bas prix conforme, souvent au détriment de la qualité, de l'innovation et de la durée de vie utile du service ou de l'ouvrage. Le centre opérera en effet dans une dynamique de recherche d'économie à court terme.

Or, de nombreux exemples ont démontré au cours des dernières années que le critère du plus bas prix conforme oblige les soumissionnaires à limiter les actions de planification, à choisir les matériaux et les technologies les plus traditionnels, à ne pas tenir vraiment compte de la durabilité du produit et des frais d'entretien subséquents. Pourtant, le choix prédominant accordé au plus bas prix à court terme a des limites. Les exemples de pratiques à succès adoptées par de nombreuses autres juridictions abondent, pratiques qui mettent davantage l'accent sur la valeur. Malgré cela, toutes les mesures de révision des règles applicables aux contrats publics qui furent adoptées par le gouvernement du Québec au cours des dernières années ont réaffirmé, comme une sorte d'obsession, le critère décisif du plus bas prix conforme. Il serait inusité que la centralisation de certaines phases des achats publics conduise à un assouplissement de ces règles.

L'importance accordée à la notion du plus bas soumissionnaire par le gouvernement du Québec dans l'octroi des contrats publics, figure parmi les préoccupations les plus importantes entendues chez les entreprises au cours des dernières années. Lors des dernières années, des exemples ont pourtant démontré l'inefficience du principe du plus bas soumissionnaire dans l'octroi de plusieurs contrats du gouvernement. Cette approche a fait en sorte que des éléments importants sont souvent négligés, afin de rencontrer les critères du prix global le moins élevé. Les choix sont tournés régulièrement vers ce qu'il y a de moins cher, et ce, même dans les composantes essentielles des projets. Donc, pour de faibles différences de prix, des offres de qualité peuvent être rejetées, malgré des possibilités plus intéressantes en termes de qualité.

Cela signifie que la durabilité et la qualité des projets ont sans nul doute été pénalisées à de multiples reprises, simplement afin de pouvoir rencontrer le critère du plus bas prix conforme et ainsi, obtenir le contrat. Ces solutions s'avèrent néanmoins plus coûteuses à moyen et long terme et cette politique est nuisible pour toutes les parties (fournisseurs, donneurs d'ordres et contribuables). On ne peut donc pas affirmer que ce sont des pratiques rencontrant les standards les plus élevés en matière de gestion des finances publiques. À d'autres occasions, certains entrepreneurs ont affirmé avoir dû se résoudre à soumettre un prix inférieur à leurs estimations initiales, simplement afin de pouvoir remporter l'appel d'offres, ce qui a favorisé des dépassements de coûts importants, celles-ci reflétant davantage leurs évaluations préliminaires.

Ce genre de situation est d'autant plus dommageable dans le cas de renouvellement de contrats fixés à long terme où le premier fournisseur qui a développé une expertise et évalué les coûts d'opération réels verra son offre rejetée, au bénéfice d'un nouvel entrant dont la qualité de la prestation sera très probablement affectée par des coûts sous-évalués.

Cette importance accordée au mécanisme du plus bas prix décourage également certaines entreprises à soumettre leur candidature dans l'obtention de contrats publics, préférant aller ailleurs qu'au Québec. Certaines entreprises sont d'avis que les contrats les moins payants pour les entreprises au Canada se trouvent au Québec. Cette situation a inévitablement un impact sur la qualité et sur le niveau d'expertise des soumissionnaires, qui pourrait pourtant être grandement bénéfique à l'État québécois.

En résumé, le mécanisme du plus bas soumissionnaire peut appliquer une pression sur les coûts, pousser les entreprises à soumissionner à perte, augmenter les risques juridiques et les risques de

coûts additionnels, tout en décourageant la participation de certaines entreprises intéressantes pour le marché public québécois. Cette solution place également les organismes publics dans une situation de qualité plafonnée puisqu'elle freine l'innovation. Des fournisseurs détenant une expertise supérieure peuvent délaisser les marchés publics en faveur des contrats privés et à plus forte valeur ajoutée.

Il faut profiter de la mise sur pied du CAG pour entreprendre un chantier de révision de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) et introduire un des « modes d'adjudication fondés sur la valeur » et même des « appels aux solutions⁴ ».

Le prix doit être un critère, mais ne doit pas être celui qui prédomine le choix du soumissionnaire pour un contrat, que ce soit en infrastructures ou dans tout autre bien et service demandé par l'État. Il faut souligner que bien que la LCOP permette des modes d'adjudication permettant l'ajustement des prix soumis par l'évaluation de la qualité, la grande majorité des appels d'offres se négocie uniquement sur la base du *prix plus bas conforme*.

Le principe du plus bas soumissionnaire apparaît comme une exception en Amérique du Nord, alors que les critères touchant à la qualité ont tendance à prendre le dessus dans la plupart des juridictions concurrentes.

C'est d'ailleurs ce qu'on observe pour d'autres provinces, au gouvernement fédéral ainsi que plusieurs pays comparables.

Le récent changement législatif à Terre-Neuve sur les marchés publics⁵ est centré sur la notion de « meilleure valeur » :

“3. (1) The purpose of this Act is to establish a statutory framework which, through its operation, enables public bodies to achieve best value, transparency and accountability in procurement.
2(b) “best value” includes the best balance of cost, quality, performance and support, as achieved through a transparent, efficient and competitive procurement process using clear and fair evaluation and selection criteria;”

En Ontario, le cadre normatif donne beaucoup de latitude aux organismes publics, le prix n'étant qu'un des critères possibles⁶ :

“Evaluation criteria must be developed, reviewed and approved by an appropriate authority prior to commencement of the competitive procurement process. Competitive procurement documents must clearly outline mandatory, rated, and other criteria that will be used to evaluate submissions, including weight of each criterion. Mandatory criteria (e.g., technical standards) should be kept to a minimum to ensure that no bid is unnecessarily disqualified.
“Request for Proposal (RFP)” means a document used to request suppliers to supply solutions for the delivery of complex products or services or to provide alternative options or solutions. It is a process that uses predefined evaluation criteria in which price is not the only factor.”

C'est ainsi qu'en Ontario on peut voir des appels d'offres dont le prix ne compte que pour par exemple 20 % de la note globale.

⁴ Mesure d'ailleurs prévue dans la *Stratégie québécoise des sciences de la vie*.

⁵ <https://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/p41-001.htm>

⁶ [https://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/Attachments/001-BPS_Procurement_Directive/\\$FILE/BPS_Procurement_Directive.pdf](https://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/Attachments/001-BPS_Procurement_Directive/$FILE/BPS_Procurement_Directive.pdf)

L'Union européenne a aussi instauré des politiques favorisant des critères de passation de marchés non exclusivement fondés sur le prix, mais sur « l'offre économiquement la plus avantageuse »⁷ :

« (90) Le marché devrait être attribué selon des critères objectifs qui assurent le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement, dans le but de garantir une comparaison objective de la valeur relative des offres afin de déterminer, dans des conditions de concurrence effective, quelle est l'offre économiquement la plus avantageuse. Il convient d'indiquer expressément que l'offre économiquement la plus avantageuse devrait être évaluée sur la base du meilleur rapport qualité/prix, qui devrait dans tous les cas comporter un élément en rapport avec le prix ou le coût. Il y a également lieu de préciser que cette évaluation de l'offre économiquement la plus avantageuse pourrait aussi être fondée exclusivement sur le prix ou le rapport coût/efficacité. Il convient par ailleurs de rappeler que les pouvoirs adjudicateurs sont libres de fixer des normes de qualité adéquates en arrêtant des spécifications techniques ou des conditions d'exécution du marché. Pour favoriser les passations de marchés publics davantage orientées vers la qualité, les États membres devraient être autorisés à interdire ou limiter, lorsqu'ils le jugent approprié, le recours au seul critère de prix ou de coût pour évaluer l'offre économiquement la plus avantageuse. »

On retrouve en fait une approche similaire dans le domaine municipal ici même au Québec où on fait recours à une grille de pondération incluant le prix ainsi que d'un nombre d'autres critères, comme :

- La qualité ou la quantité des biens, des services et des travaux;
- Les modalités de livraison;
- Les services d'entretien;
- L'expérience et la capacité financière requises de l'assureur, du fournisseur ou de l'entrepreneur;
- Tout autre critère directement relié au marché.

Ce mode d'adjudication n'est pas offert aux organismes publics assujettis à la LCOP. En plus de l'expertise, la prise en considération de la durabilité et des coûts d'entretien est parmi les critères de valeur à privilégier. L'État peut par exemple en établissant les besoins en termes de durabilité et au moment de l'évaluation des soumissions, tenir compte du cycle de vie de certains matériaux, tenir un registre de la performance des soumissionnaires dans la réalisation des mandats au cours des dernières années, convoquer une entrevue de sélection (ou un banc d'essai) contenant les trois ou quatre firmes finalistes pour la réalisation de travaux de grande envergure, etc. De plus, le gouvernement devrait se positionner en leader et être le premier acheteur de technologies favorisant la réduction des GES. Tout achat de véhicule de la flotte des différents ministères, réseaux de transports et compagnies publiques devrait être des véhicules à émissions réduites. Cela créerait un effet d'entraînement, puisque l'augmentation de la demande permettrait la réduction des coûts de production et d'innovation.

Recommandations

- 5. La FCCQ demande une révision de la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin que le plus bas prix conforme ne soit plus le critère principal d'évaluation dans l'octroi des contrats publics.**
- 6. La FCCQ plaide pour que le choix des soumissionnaires mise d'abord et avant tout sur la valeur globale, incluant des critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité des solutions proposées ainsi que la garantie sur les résultats.**

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=en>

5. UNE POLITIQUE D'ACHATS EN LIEN AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT : FAIRE UNE PLACE PRÉPONDÉRANTE À L'INNOVATION DANS LE CHOIX DES SOUMISSIONNAIRES

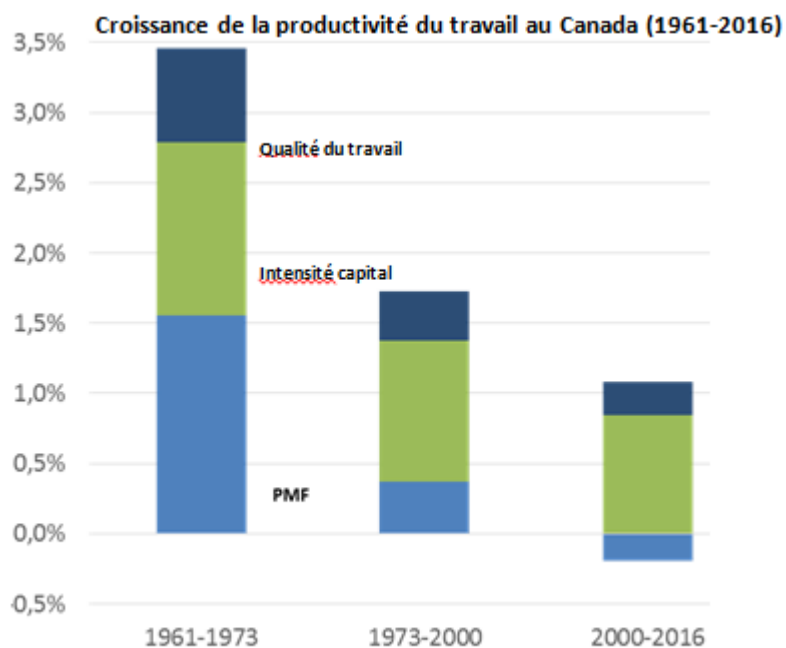
Le soutien à l'innovation par les zones d'innovation

La FCCQ salue l'importance qu'accorde le gouvernement à l'innovation. Le gouvernement a notamment annoncé un projet de loi-cadre pour favoriser la création et le développement des zones d'innovation.⁸ Le projet de zones d'innovation est au cœur de la vision économique du gouvernement du Québec, qui vise à augmenter la productivité du Québec qui est en deçà, depuis plusieurs décennies, du Canada et de l'OCDE.

L'enjeu de la productivité

Notre croissance économique est tributaire de deux facteurs, soit d'accroître le travail, ce qui est peu faisable dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre, ou encore d'accroître la productivité. Cependant, tel qu'illustré ci-dessous, notre productivité est en décroissance continue depuis les années 60 sur les trois composantes de la productivité :

- La composition du travail, qui mesure la qualité de la main-d'œuvre selon l'éducation et l'expérience;
- L'intensité capitaliste, qui mesure le stock de capital – machines, matériel, infrastructures, etc. – mis à la disposition des travailleurs;
- La productivité multifactorielle (PMF), un indicateur de l'efficacité conjointe du travail et du capital mesurant l'apport du changement technologique.

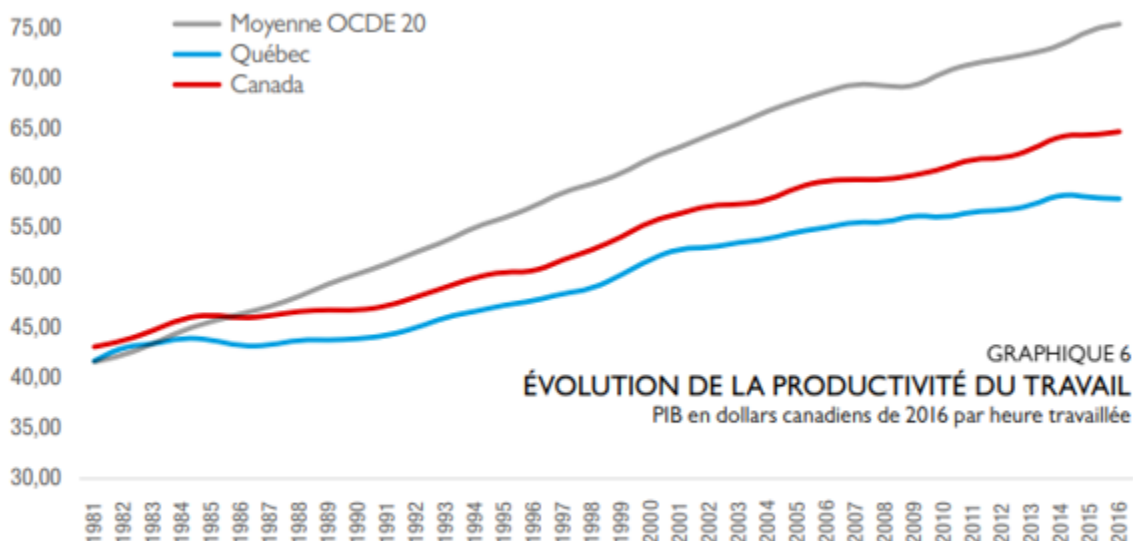


Source: CANSIM 383-0021, compilation Peter Nicholson

De plus, cette dernière, la composante « innovation » de la croissance de la productivité du travail est non seulement en décroissance, mais négative depuis deux décennies.

⁸ MEI, « Créer des zones d'innovation à travers le Québec », Guide du participant, 2019.

Un des premiers constats découlant de ces recherches est que l'enjeu n'est pas au niveau de la recherche fondamentale. Depuis au moins 10 ans, nous constatons que malgré une excellente performance en R&D, le Canada et le Québec affichent une mauvaise performance au chapitre de l'innovation.



Source : Productivité et prospérité au Québec (HEC Montréal), février 2018.

Les zones d'innovation et les facteurs de succès⁹

Une piste importante de solution passe par des zones d'innovations axées plutôt sur le développement et la commercialisation de nouveaux produits, en misant sur la collaboration entre la recherche universitaire et les entreprises, avec l'appui des gouvernements.

Il y a un large consensus émanant de la performance de telles zones, bien connues en Europe et aux États-Unis, que les zones d'innovation contribuent à l'accroissement de la productivité et à l'essor économique. Cependant, pour réussir, ces zones doivent satisfaire un certain nombre de facteurs de succès clés. Ces facteurs incluent :

- **Compétence de base** : Il doit exister une raison économique pour les zones – une activité économique en quoi la région se démarque d'emblée afin de développer sa force concurrentielle.
- **Ressources humaines et formation** : Les exigences pour réussir nécessitent un leadership fort, des chercheurs hautement qualifiés axés sur les enjeux de développement des entreprises et une main d'œuvre formée et avec accès à la formation en continu, ce qui requiert un maillage serré avec les instances éducatives.
- **Une demande sophistiquée** : Un des enjeux les plus souvent cités pour expliquer le manque de productivité de nos entreprises est la faible demande pour intégrer les innovations dans les entreprises. Les nouveaux produits et services doivent trouver un marché. Ce marché peut être domestique, stimulé par des appels d'offres des gouvernements misant sur l'innovation, ou encore à l'échelle nationale ou internationale, appuyé par un accompagnement du gouvernement.

⁹ https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/05/es_20180508_bailyclustersandinnovation.pdf

- L'accès au financement : Les entreprises en démarrage ont besoin d'un soutien financier. Le financement est également nécessaire pour l'infrastructure des zones, incluant bureaux, laboratoires, etc.
- Investissement en infrastructure : Les actifs physiques et les équipements publics tels que les aéroports, les routes, les installations portuaires, l'internet haute vitesse, les logements et le parc immobilier constituent la base d'une zone d'innovation.
- Environnement réglementaire : Des processus lourds pour l'obtention de permis peuvent ralentir, voire même freiner, le développement de zones d'innovation.
- Culture : La culture requise pour l'épanouissement d'une zone d'innovation nécessite une culture d'entreprise et de recherche et des infrastructures physiques qui favorisent le partage des idées ainsi qu'un mode de vie qui attire des personnes de calibre mondial.

Recommandation

7. La FCCQ recommande que le gouvernement s'assure de la mise en place des mesures législatives et réglementaires pour assurer la mise en œuvre des facteurs nécessaires au succès des zones d'innovation, notamment la revue de la loi du plus bas soumissionnaire pour y intégrer un volet valorisant l'innovation.

En effet, l'innovation devrait être davantage valorisée à l'intérieur des processus d'évaluation des appels d'offres, alors qu'elle est présentement trop souvent ignorée. Les entreprises constatent en effet une prudence excessive à l'égard de solutions innovantes en matière de contrats publics. Par exemple, les matériaux non traditionnels sont très souvent écartés. Ce niveau de prudence et de conservatisme conduit les administrateurs à privilégier les matériaux utilisés depuis très longtemps. Pourtant, certains matériaux novateurs, notamment pour les conduites, la construction et le pavage, ont été développés, souvent par des entrepreneurs québécois. Ces matériaux sont davantage vendus et utilisés ailleurs au Canada et aux États-Unis, qu'au Québec.

L'État québécois devrait considérer les marchés publics comme une forme de contribution au développement économique et s'en servir comme vitrine pour l'exportation de certaines innovations, autre priorité économique importante du gouvernement. Les marchés publics peuvent agir comme moteur économique. Dans divers domaines, notamment en technologie médicale, les marchés publics devraient contribuer à jouer le rôle de premier acheteur, appuyant concrètement le développement des PME par la validation implicite de la technologie, ce qui est souvent essentiel pour l'exportation.

C'est d'ailleurs l'une des recommandations du Conseil consultatif sur l'économie et l'innovation, soit de « rendre les achats gouvernementaux plus structurants pour l'économie et plus avantageux pour les PME innovantes en passant du « plus bas soumissionnaire » à l'approvisionnement gouvernemental stratégique. »¹⁰

La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) recommandait par ailleurs d'accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés, par la prise en compte obligatoire des produits équivalents et innovants lors de la rédaction et l'évaluation des appels d'offres. Il faut permettre aux innovations de pénétrer la sphère publique si les produits concernés s'avèrent pertinents et à coût concurrentiel : « *De manière générale, un secteur où l'innovation technologique est lente ou inexistante le rend vulnérable à la collusion. En effet, dans ce type de marché, la possibilité de déstabiliser une*

¹⁰ http://s3.amazonaws.com/medias.ccei.quebec/report/CCEI_rapport_integrateur.pdf

entente de collusion par l'arrivée d'une nouvelle technologie développée par un concurrent demeure peu probable », ¹¹ pouvait-on lire dans le rapport final.

6. LES MODES ALTERNATIFS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Le secteur de la santé est en quelque sorte unique, car nous parlons ici de la santé des citoyens du Québec, et c'est l'endroit où nous investissons environ 50 % des dépenses budgétaires de l'État.

Le domaine stratégique de la santé est soumis lui aussi à la politique du plus bas prix conforme. La FCCQ reconnaît que des modifications au cadre normatif apportées au fil du temps permettent maintenant plus de latitude aux organismes publics, par exemple le facteur d'ajustement pour la qualité (*facteur k*) et le *coût total d'acquisition*. Malheureusement, sur le terrain, ces mécanismes sont peu utilisés tel qu'illustré ci-dessous. Selon une analyse de Medtech Canada¹², sur 80 dossiers appels d'offres analysés depuis 2018, 90 % ont été attribué en fonction du critère de prix.

ANALYSE SEAO CATÉGORIE G21 Fourniture et équipement médicaux et produits pharmaceutiques <i>Dossiers publiés depuis juin 2018</i>		
Éléments d'analyse	N	%
Nombre de dossiers analysés	80	
Adjudication sur prix seulement	72	90%
Avec au moins un addendum	62	78%
Longueur moyenne du devis (pages)	11	
Pas de séance d'information	67	84%
ANALYSE SEAO CATÉGORIE G21 <i>Dossiers publiés entre mai 2016 et février 2017</i>		
Éléments d'analyse	N	%
Nombre de dossiers analysés	30	
Adjudication sur prix seulement	25	83%
Facteur k	5	17%
Facteur k moyen (certains avec restriction)		23%

L'Institut du Québec, un organisme neutre, a proposé en 2017, des alternatives à ce mode d'approvisionnement, des alternatives par ailleurs bien connues et implantées ailleurs. Nous en présentons ici les constats et les pistes alternatives de solution. « Depuis la politique du médicament, les dirigeants du système de santé n'ont pas systématiquement démontré leur intention de favoriser l'intégration d'innovations dans leurs méthodes d'approvisionnement – autrement que par des moyens traditionnels. Si quelques groupes de concertation et tables de discussion ont proposé des solutions, celles-ci tardent à être mises en œuvre. » ¹³

L'une d'entre elles consisterait à transformer le système d'approvisionnement actuel fondé sur les coûts en un système d'approvisionnement fondé sur la valeur. Ce genre de système laisse aux soumissionnaires le soin de suggérer des solutions aux problèmes définis par l'acquéreur. Il permet aussi de faire émerger des solutions qui n'existent pas actuellement sur le marché et de trouver de nouvelles réponses à des problèmes existants en réduisant les coûts.

Plusieurs modèles d'approvisionnement par appel de solutions ont déjà été en place dans le monde, tels que :

- les paiements groupés pour l'ensemble de l'épisode de soins;
- la définition d'un appel de solutions par la présentation d'un cas hypothétique;
- les essais préalables de produits avant de procéder aux appels d'offres;
- les ententes de partage de risques;

¹¹ Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1229

¹² Medtech Canada est l'association nationale représentant le secteur novateur des technologies médicales au Canada.

¹³ L'Institut du Québec. L'adoption d'innovations en santé au Québec. Propositions de modèles alternatifs. Mars 2017.

- l'évaluation globale des coûts-bénéfices des médicaments;
- la mise en place de registres de patients dont les données sont accessibles;
- l'ouverture au dialogue avec les entreprises avant les appels d'offres.

L'Institut du Québec suggère ainsi au gouvernement d'envisager la mise en place de projets pilotes ayant pour but d'expérimenter un ou plusieurs types d'approvisionnement basés sur la valeur. Nous faisons nôtres ces observations et suggestions. On pourrait aussi s'inspirer des travaux majeurs entrepris depuis 2014 par l'Union européenne relativement à un projet de réforme du mode d'approvisionnement dans le domaine médical. Il s'agit du projet *Europe-wide Innovative Procurement of Health and Care Innovation (EURIPHI)*. C'est ainsi que, selon une directive du Parlement européen de 2014¹⁴, les contrats doivent être attribués selon « *l'offre économiquement la plus avantageuse* », c'est-à-dire en fonction du coût ou du prix « *selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité* » qui tient compte notamment du cycle de vie, la qualité, y compris la valeur technologique, les aspects environnementaux et/ou sociaux, les qualifications et l'expérience du personnel assigné, le service après-vente, l'assistance technique et les conditions de livraison.

Cette réforme axée sur la qualité, l'innovation et les meilleurs coûts globaux sera implantée dans divers pays à compter de 2020.

¹⁴ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

7. HONORAIRES PROFESSIONNELS, FARDEAUX ADMINISTRATIFS ET DÉLAIS DE PAIEMENT

Parmi les freins à l'accessibilité des entreprises aux contrats publics du gouvernement du Québec, il y a également les honoraires fixés par l'État pour les différents services professionnels, entre autres dans les technologies de l'information et des communications. Il faut dire que la situation actuelle favorise une préférence pour des mandats plus payants et sans risque de délais ou de contraintes « démesurées. » Donc, dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, les entreprises se trouvent légitimement à devoir faire des choix. Les entreprises constatent en examinant les contrats offerts par les différentes administrations publiques au Canada, que les moins payants sont au Québec, ce qui signifie qu'elles préfèrent régulièrement soumissionner ailleurs, d'autant plus que le Québec se démarque par des contraintes réglementaires plus lourdes que dans le reste du Canada.

Si l'on prend par exemple le secteur du génie-conseil, il n'y a eu aucune indexation des *Taux horaires admissibles pour les services d'ingénieurs*, depuis une décennie. De plus, en plus de 30 ans, il n'y a eu aucune mise à jour du décret encadrant le travail des firmes de génie-conseil, via le *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*. Cette absence de mise à jour signifie que les honoraires actuels fixés pour des services d'ingénierie n'atteignent même pas la moyenne salariale des ingénieurs au Québec.¹⁵ Il devient de plus en plus complexe, d'année en année, de gérer cet écart qui prend toujours un peu plus d'ampleur. Plusieurs entreprises soutiennent qu'une plus grande sensibilité des fonctionnaires à leur réalité favoriserait une meilleure culture économique chez les ministères sollicitant les services au secteur privé pour réaliser leurs projets.

En plus des honoraires inférieurs aux conditions retrouvées dans les contrats du secteur privé, ainsi que des conditions de facturation qui ne maximisent pas les critères de qualité, mais le plus bas prix, un plus grand fardeau administratif exigé chez les entreprises représente un frein supplémentaire pour les entreprises à soumissionner. Des entreprises se questionnent quant à certains articles du projet de loi. L'abaissement des obligations associées aux contrats de 25 000 \$ et plus à 10 000 \$ ne va-t-il pas dans le sens contraire de l'allègement du fardeau administratif et réglementaire imposé aux entreprises? Les économies gouvernementales présumées imposeront un coût administratif énorme et contreproductif aux organisations publiques soumises aux directives centralisées.

Finalement, des entreprises soutiennent que peu d'améliorations n'ont été observées jusqu'ici dans la réduction des délais de paiement dans le projet pilote instauré par le précédent gouvernement. Néanmoins, une seule année s'est écoulée depuis les modifications apportées aux calendriers de paiement, donc les preuves sont encore à faire.

Lancé à l'été 2018 jusqu'en août 2021, le projet pilote découlant de la loi 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, vise à tester un calendrier de paiement obligatoire et un mécanisme de règlement des différends rapide. La loi 108 prévoyait en effet des dispositions relatives aux retards de paiements (30 jours pour les contractants puis 7 jours pour les sous-traitants). La disposition reste cependant en projet pilote pour un secteur particulier et sa généralisation est urgente. Les impacts positifs de ces mesures tardent à se matérialiser. D'importantes sommes restent inscrites dans les comptes à recevoir et laissent de nombreuses PME dans l'impossibilité de payer des fournisseurs, et se trouvent à faire face à un risque de faillite.

¹⁵ http://www.afg.quebec/uploads/documentation/memoires/2018-07-20_AFG_Memoire%20CONTRATS_avec%20annexes.pdf

Ainsi, le gouvernement du Québec doit s'attaquer à cette perte de confiance observée du côté des entreprises privées qui, devant les complications et les risques des marchés publics québécois, se tournent davantage vers les opportunités offertes dans les autres juridictions. Étant donné le poids des contrats publics dans le PIB du Québec, le renoncement d'acteurs majeurs est un signal à ne pas prendre à la légère.

CONCLUSION

En conclusion, à l'égard de la création à venir du Centre d'acquisitions gouvernementales, la FCCQ craint qu'elle ne permette pas la réalisation des économies annoncées tout en soulevant des risques. D'abord, elle craint la dilution de l'expertise en acquisition de biens spécialisés, en particulier l'expertise du réseau de la santé et des services sociaux. Aussi, elle observe les risques de centralisation du processus d'octroi de contrat, et la réduction du dialogue entre le gouvernement et les entreprises soumissionnaires.

Finalement, elle croit que cet avènement pourrait renforcer le critère du plus bas prix conforme à court terme, en dépit des enjeux de la qualité, de l'innovation et des coûts réels plus élevés à moyen et long terme. La méthode du plus bas soumissionnaire peut engendrer certaines dérives et amener des impacts néfastes quant au résultat des projets, puisqu'elle revient souvent à choisir les solutions les plus bas de gamme. Les entreprises se voient dans l'obligation de choisir des composantes de moindre coût afin de correspondre aux critères misant sur le prix dans l'octroi des contrats publics. D'autres fois, elles ont dû déclarer des avenants qui ont souvent illustré que le prix final correspondait au prix initial du soumissionnaire, mais que celui-ci devait faire une proposition beaucoup plus basse afin de pouvoir obtenir le contrat, selon le critère du plus bas soumissionnaire. La qualité et le résultat ont été lourdement pénalisés par le passé et ces solutions s'avèrent souvent plus coûteuses à moyen et long terme et cette politique est nuisible pour toutes les parties (fournisseurs et donneurs d'ordres.)

À l'égard de l'octroi de contrats publics, la Fédération des chambres de commerce du Québec énonce les principes suivants :

- Les pouvoirs publics doivent tirer profit de l'expertise, de l'innovation et de la flexibilité d'exécution du secteur privé. Ils doivent faire appel aux entreprises et aux entrepreneurs qui sont capables d'offrir les meilleurs services au meilleur prix, tout bien considéré.
- Le processus d'octroi de contrats publics doit tabler sur la concurrence entre les entrepreneurs afin de sélectionner les meilleures entreprises de la discipline, de bénéficier de leur expertise et de réduire les coûts à court et long terme. L'émulation entre les entreprises demeure le meilleur gage de qualité et de prix.
- À chacune des étapes du processus de recours au secteur privé, les pouvoirs publics doivent faire preuve de transparence et de probité. Les entrepreneurs, quant à eux, doivent se conformer en tout temps aux règles qui garantissent l'équité.
- Que le principe du plus bas soumissionnaire conforme soit remplacé par un principe de compétence en accordant une pondération axée principalement sur la valeur, intégrant des critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité des solutions proposées.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que la gouvernance et la structure de direction du CAG prévoient des équipes sectorielles et spécialisées;
2. Que le CAG soit soumis aux mêmes principes de transparence que les autres organismes du gouvernement, dont une évaluation de performance qui n'est pas simplement reliée à son volume d'affaires et la présentation d'un rapport annuel détaillé et public, analogue aux futurs « bulletins des ministères »;
3. Que le CAG soit intégré au cadre budgétaire du gouvernement et qu'il tire donc la totalité de ses revenus des crédits budgétaires du gouvernement, interdisant ainsi la pratique des ristournes obligatoires pour les fournisseurs;
4. Que le CAG soit assujetti aux lois sur l'accès à l'information, sur le lobbying et sur le vérificateur général.
5. La FCCQ demande une révision de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) afin que le plus bas prix conforme ne soit plus le critère principal d'évaluation dans l'octroi des contrats publics.
6. La FCCQ plaide pour que le choix des soumissionnaires mise d'abord et avant tout sur la valeur globale, incluant des critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité des solutions proposées ainsi que la garantie sur les résultats.
7. La FCCQ recommande que le gouvernement s'assure de la mise en place des mesures législatives et réglementaires pour assurer la mise en œuvre des facteurs nécessaires au succès des zones d'innovation, notamment la revue de la loi du plus bas soumissionnaire pour y intégrer un volet valorisant l'innovation.