

Mémoire :
Loi sur l’Autorité des
marchés publics
(PL-108)

INSPIRER

PROPULSER

AGIR



SOMMAIRE

Le gouvernement a déposé en juin dernier son projet de loi pour favoriser la surveillance des contrats des organismes publics, projet visant la création de l'Autorité des marchés publics (AMP). C'est dans ce contexte que l'Association québécoise des technologies (AQT) a été appelée à analyser ce projet de loi afin de livrer sa réflexion par le dépôt de ce mémoire. Par cette implication, l'AQT entend contribuer à faire de l'AMP un outil favorisant la transparence et l'équité en matière de contrats publics, des qualités susceptibles de rétablir un climat de confiance. L'AQT juge que cette confiance retrouvée accélérera la mise en œuvre des orientations émises dans la stratégie gouvernementale en TI, annoncée en 2015 par le président du Conseil du trésor, Martin Coiteux, et pour laquelle l'Association s'était pleinement investie afin de démocratiser l'accès des PME québécoises aux contrats publics.

Grâce à ses 500 membres, la représentativité des entreprises membres de l'AQT est à l'image de l'industrie, composée à 96 % de PME. Selon une enquête réalisée en 2015, la PME québécoise moyenne compte 35 employés et l'ensemble des PME représente plus de 72 000 emplois de qualités répartis dans des entreprises qui ont en moyenne 20 ans d'existence. Le secteur manufacturier occupe une grande part dans l'utilisation des technologies qu'elles développent, suivi des services financiers, des services publics, de l'administration publique et de la santé. La PME québécoise en TIC a cinq fois plus d'employés que celle du reste du Canada, représentant une force vive qui peut aborder avec succès les défis qu'on lui propose. En somme, les PME québécoises sont innovantes et agiles proposant une diversité de solutions et d'expertises qui représentent un capital technologique qui se doit d'être mis à contribution.

« L'AQT est en faveur du projet de loi portant sur la création de l'Autorité des marchés publics et estime que cette entité s'inscrit dans la série de gestes concrets vers une saine gestion des finances publiques. »

L'AQT est en faveur du projet de loi portant sur la création de l'Autorité des marchés publics et estime que cette entité s'inscrit dans la série de gestes concrets vers une saine gestion des finances publiques. L'Association soulève néanmoins le risque possible que la nouvelle structure projetée accentue la judiciarisation des processus et qu'elle soit de nature à créer des obstacles additionnels chez les donneurs d'ordres provoquant certains effets telle l'agrégation de projets, qui nuiraient à l'accessibilité des PME aux marchés publics. Les PME des technologies de l'information et des communications (TIC) ont toujours fait face à plusieurs obstacles et contraintes qui freinent leur participation au processus d'acquisitions, résultat de critères qui agissent à leur désavantage. Les derniers avancements nés de la stratégie gouvernementale en TI, qui vise à exploiter le plein potentiel des TI au sein de l'État et du Passeport entreprises, qui vise à améliorer la participation des entreprises aux marchés publics, sont des signaux prometteurs. La Loi sur l'AMP est – nous l'espérons – une action complémentaire qui favorisera l'accès aux marchés publics. Ainsi, le présent mémoire cherche à présenter le rôle de l'AQT, la situation de l'industrie et les risques que pourrait provoquer le projet de loi si des aménagements n'y sont pas faits.

TABLEAU DES MATIÈRES

Sommaire	2
À propos de l'Association québécoise des technologies (AQT).....	4
Portrait des PME de l'industrie des tic au québec	5
Mise ne contexte	6
Défis des pme face à l'état	6
Une situation qui tend à s'améliorer	7
La vision d'un québec numérique	7
Loi sur l'autorité des marchés publics	9
Portée de l'AMP	9
Points positifs	9
Risques, inconvénients et recommandations	11
Judiciarisation des procédures (art. 76 à 132)	11
Résiliation de plein droit (article 58)	11
Traitement d'une plainte (article 83)	11
Confidentialité d'une plainte (article 40 à 49)	12
Délais de traitement des plaintes (article 33 à 38)	12
Communication avec le comité de sélection (article 126)	13
Champ d'application de l'amp (article 156)	13
Inclure la notion de qualité dans l'évaluation (article 18 et 20)	14
Autres recommandations	15
Créer un pôle d'expertise en stratégie d'acquisitions	15
Conférence annuelle, ou semi-annuelle :	15
Gouvernance	15
Vigie et indicateurs :	16
Conclusion	17
Contacts	17
Information sur l'organisation	17



« L'AQT, le plus grand réseau d'affaires des TIC du Québec »

« Organisme à but non lucratif autofinancé par ses membres »

À PROPOS DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNOLOGIES (AQT)

L'Association québécoise des technologies (AQT) contribue, à l'échelle du Québec, au rayonnement des entreprises des TIC et à la croissance de ce secteur de l'économie québécoise. Forte de 500 membres, elle rassemble et accompagne les dirigeantes et dirigeants d'entreprises technologiques en les appuyant dans le développement de leurs compétences et dans la performance de leur entreprise tout en favorisant l'évolution des pratiques commerciales. **Organisme à but non lucratif et autofinancé**, l'AQT représente l'ensemble de l'industrie auprès d'instances décisionnelles et constitue aujourd'hui le plus grand réseau d'affaires des TIC au Québec.

Mission

L'AQT vise la croissance de l'industrie des TIC et le développement soutenu de ses membres en provoquant la mise en commun du savoir-faire de ses dirigeantes et dirigeants ainsi qu'en voyant à l'évolution des conditions réglementaires et économiques qui permettent aux entreprises de demeurer concurrentielles dans une économie mondialisée.

Axes d'intervention

- **Accroître le rayonnement et la représentativité de l'industrie**, par la force de son réseau et à titre de porte-parole de l'industrie auprès des différentes instances décisionnelles;
- **Rendre les entreprises plus performantes** grâce au développement de leurs dirigeants, en leur donnant accès à des expertises et des programmes de perfectionnement;
- **Provoquer le réseautage et les partenariats d'affaires**, par la mise en relation entre les individus et par le réseautage inter-entreprises.

Levier de croissance reconnu par l'ensemble du milieu

- Fondée en 1990, l'AQT cumule 26 ans d'AQTion terrain!
- Une équipe de 15 permanents dédiés et à l'écoute de besoins de ses membres.
- Depuis 16 ans, unique centre de développement d'expertise pour les présidents, Vision PDG, sommet de 3 jours exclusif aux PDG de sociétés.
- Depuis 14 ans, le Big Bang, forum dédié aux ventes & marketing des TIC pour présidents et responsables de la commercialisation.
- Un service de maillage et de recherche de partenaires d'affaires.
- Une centaine de rencontres par année d'échanges et mentorat « entre pairs » : pour des fonctions telles que : présidence, ventes et marketing, finances, ressources humaines, opérations, orientations technologiques, etc.
- Plus de 30,000 inscriptions à ses activités et événements à ce jour.
- Largement supportée par les dirigeants de l'industrie qui s'impliquent par du bénévolat et implications diverses.

Gouvernance de l'AQT

- La vision et les enjeux stratégiques sont définis par un conseil d'administration formé de dirigeants d'entreprises représentatifs de l'industrie.
- L'équipe de la permanence est composée de 15 professionnels et professionnelles dont le mandat est d'assurer le respect de la mission et d'offrir les services.
- L'AQT observe les pratiques de gouvernance les plus strictes et ses collaborateurs s'engagent à observer un code d'éthique et de déontologie.



« Leurs solutions, souvent très spécialisées, améliorent la compétitivité des entreprises de tous les secteurs d'activités. »

Au Québec, le PIB du secteur des TIC représente 14,5 milliards de dollars (2013)¹. Entre 1997 et 2013, avec une croissance annuelle moyenne de 4,4 %, le PIB du secteur a augmenté deux fois plus rapidement que le PIB total du Québec, qui pour sa part correspondait à un taux annualisé de 2,1 %.

Globalement, le secteur des TIC au Québec affiche des revenus de 31,4 milliards de dollars en 2012 en hausse de 11 % depuis 2008. Trois secteurs de l'industrie sont responsables de cette croissance soit les services informatiques, les télécommunications et l'édition de logiciel.

L'industrie des TIC au Québec représente 154 000 emplois devançant plusieurs autres secteurs d'activités économiques. De plus, elle est principalement constituée de PME. En effet, la PME québécoise équivaut à 96 % des entreprises en TIC.

Miser sur les PME en TIC, c'est soutenir des entreprises stables présentes sur tout le territoire du Québec et à fortes retombées socioéconomiques, particulièrement par la qualité et la quantité d'emplois offerts, tout en profitant de l'agilité et de l'innovation permises par leur taille et leur mode de gestion. Ainsi les PME, tous créneaux confondus, s'avèrent un investissement intelligent alliant innovation et potentiel de croissance. Les experts sont unanimes, même en période de ralentissement économique, les PME hésitent à faire des mises à pied, sachant fort bien qu'il leur faudra être prêtes à rebondir dès les premiers signaux de reprise.

Leurs solutions, souvent très spécialisées, améliorent la compétitivité des entreprises de tous les secteurs d'activités. Outre les technologies de gestion, l'intelligence artificielle, l'internet des objets, les données massives et l'infonuagique sont aussi des domaines dans lesquels les PME sont présentes. Sur le plan des retombées économiques, la province bénéficie de sources de revenus appréciables puisque ces entreprises se caractérisent par leur capacité d'exportation.

À cet effet, bien que 78 % d'entre elles exportent leurs solutions, ce qui est bien au-delà du 21 % pour tous secteurs d'activités confondus, les montants réalisés par la vente à l'étranger représentent 34 % de leurs revenus. Il est donc évident que l'accès aux contrats publics a un attrait commercial, tout en offrant une vitrine exceptionnelle pour les PME québécoises, leur permettant d'utiliser cette expérience d'affaires pour le développement de marchés à l'extérieur du Québec.

Les membres de l'AQT œuvrent dans plusieurs domaines proposant des solutions informatiques novatrices, souvent très nichées, afin de soutenir l'ensemble des activités des organisations. Le secteur manufacturier occupe une grande part dans l'utilisation des technologies que notre industrie développe, suivi des services financiers, des services publics, de l'administration publique et de la santé. D'ailleurs, la majorité d'entre elles mettent à profit leur expertise, tant sur la scène locale qu'internationale. La PME québécoise moyenne en TIC a cinq fois plus d'employés que celle du Canada anglais, cela représente une force vive qui permet d'envisager son avenir avec optimisme si elle considère l'expérience acquise. En somme, les PME québécoises sont innovantes et agiles, deux caractéristiques qui les démarquent. Elles proposent une diversité et une richesse dans leur offre qui représente un capital technologique qui se doit d'être mis à contribution.

¹ Diagnostic sectoriel de la main-d'oeuvre en TIC de TECHNOCompétences, 2015.

MISE EN CONTEXTE



« 40 % des dirigeants de PME en TIC disent avoir cessé de participer aux appels d'offres, estimant les critères beaucoup trop restrictifs »

« Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont un ensemble de technologies utilisées pour traiter, modifier et échanger des informations, plus spécifiquement des données numérisées. La naissance des TIC est due notamment à la convergence de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel. »² Les TIC, découlant de l'évolution scientifique et technologique, ont donné lieu à un ensemble d'activités économiques, lesquelles s'imposent plus que jamais comme une industrie prédominante dans les transformations des moyens de production numériques du 21^e siècle, de par son aspect innovateur marqué.

L'acquisition par le milieu des affaires ou par l'administration publique de ces technologies numériques entraîne une bonification majeure de l'efficacité de la quasi-totalité des différents processus. Selon le *World Economic Forum*, les pays qui se démarquent au sein de la nouvelle économie sont généralement ceux ayant un gouvernement qui fait évoluer ses services et ses méthodes administratives au profit des citoyens et des entreprises. Conséquemment, une vision gouvernementale avant-gardiste de l'utilisation des TIC au sein de l'appareil étatique est un élément clé — voire la pierre angulaire — qui permet de jouir des impacts économiques et sociaux rendus possibles par les transformations technologiques actuelles et futures.³ À cet effet, en raison de son pouvoir d'achat, l'administration publique québécoise constitue pour l'industrie des TIC un marché majeur.

L'objectif principal de notre association est de permettre une plus grande concurrence et un plus grand accès aux marchés publics. Notre objectif est aussi de convaincre toutes les parties prenantes incluant la population en général, que notre secteur, les TIC, en est un d'avenir et innovant qui peut contribuer au développement économique de façon substantielle et peut également améliorer la prestation de services aux citoyens en accompagnant le gouvernement dans la modernisation de ses systèmes. C'est ce qui nous motive à nous impliquer dans ce processus.

DÉFIS DES PME FACE À L'ÉTAT

Au demeurant, les PME des TIC font face à plusieurs obstacles et contraintes qui freinent leur participation au processus d'acquisitions, résultat des mécanismes et des critères qui agissent à leur désavantage, ayant pour effet de limiter la concurrence et par ricochet, priver l'État de solutions novatrices. À vrai dire, 40 % des dirigeants de PME en TIC disent avoir cessé de participer aux appels d'offres, estimant les critères beaucoup trop restrictifs, et 26 % avouent n'avoir jamais réussi⁴. Comment améliorer la participation des PME aux marchés publics? L'AQT l'a déjà documenté dans son mémoire présenté lors d'une consultation sur le sujet pour le Conseil du trésor en 2015. Le mémoire fournissait 22 recommandations au gouvernement, le tout divisé en trois axes (disponible en annexe).

Ainsi, plusieurs difficultés liées aux contrats, à la concurrence et à la stratégie d'acquisition ont déjà été observées par l'AQT : le manque d'uniformité entre les appels d'offres et contrats publics; l'exigence d'effectuer les travaux dans les locaux du client; la cession par les entreprises contractantes

² Les Technologies de l'Information et de la Communication - <http://clctic.weebly.com/deacutefinition-des-tic.html>

³ Silja BALLER et al. World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2016 : Innovating in the Digital Economy*, 2016, p. 27.

⁴ AQT : Baromètre de compétitivité AQT, 2014 et « Recommandations dans le cadre de la consultation du Conseil du Trésor sur le processus des acquisitions des TIC », Montréal, 1^e éd., 22 mai 2015, p. 2.



« Plusieurs orientations, mesures et modifications aux lois et règlements ont été annoncées et la mise en œuvre reste à être effectuée. »

de leur propriété intellectuelle; la variété de standards entre les ministères et organismes (M/O) en ce qui concerne les exigences quant à la responsabilité et des garanties de la part des fournisseurs; l'agrégation de petits contrats en un seul, rendant sa réalisation difficile – voire impossible – pour certaines PME; les délais trop courts pour les appels d'offres en TIC; l'obligation systématique d'avoir la norme ISO pour contracter. Voilà une liste non exhaustive – quoique bien longue – d'enjeux auxquels sont confrontées les PME qui désirent soumissionner pour des contrats publics.

UNE SITUATION QUI TEND À S'AMÉLIORER

Depuis l'annonce de la stratégie gouvernementale en TI en mai 2015, l'AQT constate que les marchés publics et l'utilisation des TIC sont en changement. L'AQT collabore activement aux différentes consultations menées ainsi qu'aux divers comités, et ce, avec l'objectif de favoriser une plus grande participation des PME aux contrats publics et d'accroître la concurrence entre les entreprises. Plusieurs orientations, mesures et modifications aux lois et règlements ont été annoncées et la mise en œuvre reste à être effectuée.

Parmi les annonces, notons le programme *Passeport entreprises* révélé en octobre 2015. Cette série d'actions vise à simplifier l'accès des entreprises aux contrats de l'État et leur permettre d'avoir une meilleure connaissance des règles de fonctionnement. Les effets de ces actions se feront sentir au cours des prochains mois seulement.

Autre exemple plus récent, le système d'assurance qui obligeait les entreprises contractantes à détenir une certification ISO spécifique pour tout contrat public de 500 000 \$ avait pour effet de restreindre le marché. Le seuil de la valeur des contrats sera désormais majoré à 2 millions de dollars. En même temps, l'État présentait une autre directive positive pour les PME en TIC, soit l'obligation pour les organismes publics d'inviter au moins une PME lors d'un appel d'offres sur invitation.

En somme, la création de l'Autorité des marchés publics (AMP) arrive, d'une part, dans un contexte où de nombreux obstacles persistent pour ce qui est de l'acquisition de TIC par l'administration publique. D'autre part, les effets positifs ou négatifs des modifications annoncées aux différents processus ne sont pas encore tout à fait observables. Dans ces circonstances, la création de l'AMP va-t-elle faciliter l'accès aux contrats publics pour les PME ou la complexifier?

LA VISION D'UN QUÉBEC NUMÉRIQUE

Depuis les deux dernières années, le gouvernement québécois souhaite opérer un virage vers l'économie numérique. L'atteinte de son grand objectif d'en définir une vision gouvernementale cohérente afin que la province évolue vers une société numérique dicte ses politiques. Il a mis en place sa stratégie sur la gestion des technologies de l'information, une prémisses à sa stratégie numérique pour se doter d'expertises et de règles permettant d'aborder avec assurance les transformations désirées. Son *Plan d'action en économie numérique* définissant ses priorités selon cinq grands axes par lesquels il compte intervenir pour favoriser la transformation numérique de notre société est maintenant une réalité. C'est donc dire que le mouvement vers une plus importante utilisation des TIC est entrepris, modifiant les façons de faire des entreprises et des citoyens et inévitablement du gouvernement.

Le gouvernement numérique

Le gouvernement numérique se caractérise par l'emploi des TIC pour « améliorer les processus, la communication entre citoyens et l'administration publique, ou entre administration publique et les



« L'utilisation généralisée des TIC se veut un levier économique important tout en fournissant un apport inestimable pour la productivité de l'administration publique. »

entreprises. Il vise l'efficacité de l'administration, que ce soit sur le plan des délais, de la qualité, ou de la productivité des agents publics »⁵.

Pourquoi est-ce important?

- Selon l'OCDE, « un meilleur gouvernement numérique augmente la capacité à adopter et à capitaliser l'innovation des TIC »⁶. Pour s'y faire, l'AQT note toutefois qu'une politique de gestion de la propriété intellectuelle permettant aux entreprises contractantes de demeurer propriétaire de leur solution est nécessaire.
- Une bonne utilisation des TIC bonifie l'accès à l'information et aux services, en plus d'enrichir leur qualité⁷. Un gouvernement numérique améliore aussi la participation citoyenne⁸.
- D'après le *Conference Board of Canada*, les TIC contribuent à des gains d'efficacité et à la croissance de la productivité⁹.
- Dans une récente étude menée par le chercheur Réjean Roy du CEFRIO, il est dit qu'« un meilleur gouvernement numérique simplifie les rapports des entreprises avec l'État, améliorant leur compétitivité¹⁰.
- L'étude du CEFRIO mentionne également : « Dans certains cas, les ministères et organismes peuvent aussi se servir des TI pour diminuer leurs coûts de fonctionnement ou accroître leurs revenus »¹¹

Une politique gouvernementale prônant l'intégration et l'utilisation généralisée des TIC se veut un levier économique important tout en fournissant un apport inestimable pour la productivité de l'administration publique.

À l'AQT, nous sommes ravis de constater que le gouvernement considère les TIC comme un important pilier de développement économique, mais aussi comme un agent de changement dans la modernisation de l'État. Cette réflexion du gouvernement avec sa stratégie gouvernementale en TI annoncée en 2015 et le lancement de la consultation sur la Stratégie numérique, annoncée par la ministre Dominique Anglade en 2016 s'inscrivent dans une tendance qui s'observe au niveau mondial.

Il est clair pour nous à l'AQT, et nous en sommes très fiers, que le Québec regorge d'entreprises et de personnes ayant un savoir-faire de très grande qualité. Ces gens et ces entreprises peuvent très certainement contribuer au développement économique du Québec d'aujourd'hui et de demain ainsi qu'à la modernisation de l'État.

⁵ Wikipédia, *Administration électronique*, <http://bit.ly/2b3DbZN>.

⁶ OCDE, *The Future of Productivity*, 2015, p. 40.

⁷ Réjean ROY et al. CEFRIO, *Guide sur le gouvernement électronique*, 2006, p. 13.

⁸ Silja BALLER et al. World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2016 : Innovating in the Digital Economy*, 2016, p. 13.

⁹ The Conference Board of Canada, *Investissement dans les technologies de l'information et des communications* [en ligne], 2015, <http://bit.ly/2ahcBf6>.

¹⁰ Réjean ROY et al. op.cit. p. 14.

¹¹ Ibid. p. 16.

LOI SUR L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Le 8 juin 2016, le président du Conseil du trésor, Carlos Leitão, dépose le projet de loi 108 qui vise la création de l'Autorité des marchés publics (AMP). Cette nouvelle instance devra assurer la conformité des normes des contrats accordés par les organismes publics et parapublics.

Il s'agit de la première des 60 recommandations de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

Le projet de loi a pour principal objectif d'assurer la conformité des contrats publics, mais aussi de garantir une gestion judicieuse des fonds publics et, ultimement, d'améliorer la qualité des services aux citoyens.

PORTÉE DE L'AMP

L'Autorité des marchés publics pourra se pencher sur les contrats octroyés par les ministères, les sociétés d'État et les organismes gouvernementaux, et ce, par sa propre initiative, à la demande du président du Conseil du trésor ou à la suite d'une plainte déposée par un soumissionnaire ou par une personne intéressée.

L'instance aura le pouvoir de :

- suspendre ou résilier un contrat;
- refuser ou autoriser des entreprises à contracter;
- Perquisition : pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un organisme public ou dans tout autre lieu dans lequel peuvent être détenus des documents ou renseignements pertinents;
- formuler des recommandations ou rendre des ordonnances aux organismes publics, selon le cas.

Des compagnies pourraient recevoir des sanctions pénales, s'ils tentent d'influencer des membres d'un comité de sélection.

Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil du trésor aura le pouvoir d'autoriser la poursuite d'un processus contractuel, malgré une décision de l'Autorité des marchés publics.

POINTS POSITIFS

L'Association québécoise des technologies (AQT) est en accord avec le projet de loi portant sur la création de l'AMP et estime que cette entité s'inscrit dans une série de démarches nécessaires pour une saine gestion des finances publiques.

L'AMP a la tâche d'effectuer une veille des contrats publics aux fins notamment d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles des organismes publics, en plus d'identifier les situations problématiques affectant la concurrence. Cette fonction de surveillance des marchés publics pour assurer une libre concurrence est tout à fait légitime. N'étant pas directement partie prenante des marchés, l'AMP peut mener une surveillance critique des différents processus impliqués dans l'octroi de contrats publics.

Au sein du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, il y a l'ajout d'une période de plainte concernant le processus d'adjudication et d'attribution pour les soumissionnaires, ce qui représente une mesure nécessaire pour doter les entreprises de recours si elles se sentent lésées par quelque disposition ou décision relatives à un appel d'offres ou à l'attribution d'un contrat public.

Il y a l'introduction d'obstacles à la collusion dans le projet de loi, notamment la confidentialité de l'identité des soumissionnaires. Cette disposition peut éviter des ententes secrètes pouvant causer préjudice aux contribuables et aux soumissionnaires désirant respecter la saine concurrence.

Établissement de punition pour les entreprises délinquantes : amendes et période d'inadmissibilité.

Un juge de la Cour d'appel peut annuler sommairement toute décision et ordonnance de l'Autorité. Cette disposition semble importante considérant qu'elle offre un recours aux plaignants en cas de désaccord avec une décision de l'AMP.

RISQUES, INCONVÉNIENTS ET RECOMMANDATIONS

JUDICIARISATION DES PROCÉDURES (ART. 76 À 132)

Quoique favorable à la mise en place de l'Autorité, l'AQT soulève le risque possible que la nouvelle structure accentue la judiciarisation des processus et qu'elle soit de nature à créer des obstacles additionnels chez les donneurs d'ordres pouvant provoquer l'agrégation de projets engendrant de mégas appels d'offres, qui nuiraient à l'accessibilité des PME.

RECOMMANDATION N° 1

Obliger les organismes publics à démontrer et justifier de façon très claire, pour tout contrat dont l'envergure dépasse 10 millions de dollars, qu'il ne s'agisse pas d'une agrégation de plusieurs projets en un plus grand.

RÉSILIATION DE PLEIN DROIT (ARTICLE 58)

L'AMP aura le pouvoir de résilier un contrat conclu de gré à gré si ce dernier n'a pas fait l'objet de la publication de l'avis d'intention prévue par la loi par l'organisme. Nous saluons cette disposition.

RECOMMANDATION N° 2

Cette recommandation vise, notamment, les associations représentant des fournisseurs éventuels. Il serait approprié d'effectuer des campagnes de sensibilisation auprès des entreprises afin de les informer des nouvelles dispositions de la loi.

TRAITEMENT D'UNE PLAINTÉ (ARTICLE 83)

« Une telle plainte (concernant un processus d'adjudication en cours) ne peut porter que sur le contenu des documents d'appel d'offres disponibles dans le système électronique d'appel d'offres [...] », institue l'article 83, modifiant la Loi sur les contrats des organismes publics. Considérant que des informations peuvent être transmises par des organismes publics, et ce, sans pour autant se retrouver dans ces documents précis, l'AQT observe une certaine restriction pouvant porter préjudice aux entreprises. En effet, des renseignements communiqués lors d'entretiens entre les organismes publics et les soumissionnaires où tous documents qui n'apparaissent pas dans le système électronique d'appel d'offres ne pourraient théoriquement constituer une preuve qu'il existe des conditions qui n'assurent pas un traitement intègre et équitable des concurrents. L'AQT considère que la situation est problématique, le critère étant inutilement restrictif.

RECOMMANDATION N° 3

Retirer la phrase suivante de l'article 83 modifiant l'article 21.0.4. de la Loi sur les contrats des organismes publics : « Une telle plainte ne peut porter que sur le contenu des documents d'appel d'offres disponibles dans le système électronique d'appel d'offres au plus tard deux jours avant cette date. » et remplacer par « une plainte peut porter sur tous types de documents, gestes, événements reliés à un processus d'appel d'offres ou à l'octroi d'un contrat. »

RECOMMANDATION N° 4

Il serait opportun que la notion de « partie intéressée » précise qu'une association sectorielle, telle l'AQT, représentant des fournisseurs potentiels puisse être identifiée par le projet de loi comme étant une « partie intéressée ».

CONFIDENTIALITÉ D'UNE PLAINTE (ARTICLE 40 À 49)

Nous désirons porter à votre attention l'importance que dans les interventions de l'AMP envers les organismes, il sera important de procéder avec doigté de façon à ne pas divulguer la source des plaintes. Avant tout, il faut savoir que la possibilité que l'identité de l'entreprise plaignante soit connue par l'organisme pourrait nuire à celle-ci, étant donné que certaines relations d'affaires peuvent se voir « altérées » par des dénonciations, compromettant du coup des projets futurs; une sorte de représailles indirectes qui s'avèrent impossibles à prouver et donc de condamner. Malgré l'interdiction de représailles dans la loi, il demeure possible de le faire de manière déguisée : les entreprises plaignantes peuvent être informellement listées comme indésirables par les organismes publics. Dans cette optique, le fait qu'une personne ne peut se plaindre à l'AMP qu'après s'être plainte auprès de l'organisme public est problématique. Nous comprenons l'utilité de s'adresser à l'organisme avant l'AMP, cependant par déduction les responsables de l'organisme pourront identifier le plaignant. Nous croyons tout de même qu'en aucun cas l'AMP ne devrait révéler l'identité du plaignant à l'organisme public.

RECOMMANDATION N° 5

Ajouter à la section IV de la loi, un article affirmant que l'identité du plaignant est confidentielle ainsi que toutes informations permettant d'identifier le plaignant ne peuvent pas être révélées par l'AMP. Par conséquent, les employés de l'AMP devront être formés adéquatement dans ce sens.

DÉLAIS DE TRAITEMENT DES PLAINTES (ARTICLE 33 À 38)

L'examen de processus d'octroi de contrat par l'Autorité et des plaintes y est réglementé par de courts délais :

- Plainte pour le processus d'adjudication : après s'être plainte à l'organisme public, puis avoir reçu la décision qui en a suivi, une personne toujours insatisfaite a au plus tard trois jours pour porter plainte à l'Autorité. Si l'organisme ne répond pas à sa plainte, le plaignant doit attendre deux jours avant la date limite de réception des soumissions pour porter plainte, mais doit le faire 24 heures avant ladite date limite.
- Plainte pour le processus d'attribution : une personne intéressée peut porter plainte au plus tard trois jours après la réception du choix du soumissionnaire, à moins qu'il ne reste plus que deux jours avant la conclusion du contrat. Il a alors 24 heures pour porter plainte.
- Demande d'examen : une personne intéressée a trois mois pour demander un examen par l'Autorité de tous processus après l'adjudication du contrat.

Le processus est en escalade : après s'être plaint à l'organisme public en question et avoir reçu sa décision – considérant celle-ci ne permet toujours pas un traitement équitable –, le plaignant peut alors porter plainte, dans des délais parfois serrés. Il arrive fréquemment, dans le cas des appels d'offres en TIC que les délais entre l'émission des appels d'offres et le dépôt des soumissions soient très courts.

Alors que déjà nos membres évoquent régulièrement que les délais des appels d'offres sont souvent serrés, restreignant souvent leur capacité à participer aux appels d'offres. En très grande majorité, les entreprises que nous représentons n'ont pas de contentieux à l'interne et font appel à des services externes. De plus, rares sont les entreprises qui ont une équipe interne dédiée à réagir sur le champ aux appels d'offres publics.

RECOMMANDATION N° 6

Modifier la Loi sur les contrats des organismes publics afin d'imposer un délai minimum de 25 jours pour la publication des appels d'offres.

COMMUNICATION AVEC LE COMITÉ DE SÉLECTION (ARTICLE 126)

La loi prévoit qu'il est interdit de communiquer ou de tenter de communiquer avec un des membres d'un comité de sélection dans le but de l'influencer. De plus, le nom des soumissionnaires est censé rester secret pour éviter toute collusion. Nous sommes d'accord avec ces dispositions. De plus, nous sommes d'accord avec la pratique actuelle, qui fait en sorte que les communications entre les DSI (Directeur des services informationnels) et des fournisseurs potentiels ne soient pas autorisés à communiquer entre eux pendant qu'un appel d'offres est ouvert.

RECOMMANDATION N° 7

Préciser que cette interdiction est valable à partir de la publication de l'appel d'offres jusqu'à l'adjudication du contrat.

Nous réitérons toutefois le fait que les contrats impliquant des solutions TI comportent des complexités qui nécessitent d'avoir une bonne compréhension des projets et du potentiel des solutions disponibles.

RECOMMANDATION N° 8

Faire en sorte qu'il y ait des espaces d'interactions sur une base régulière pour une meilleure connaissance de la vision de l'État sur ses ressources informationnelles.

Que des séances d'informations soient prévues avant le lancement des processus d'appel d'offres pour assurer une meilleure compréhension de la portée des projets par les parties impliquées.

CHAMP D'APPLICATION DE L'AMP (ARTICLE 156)

L'AMP aura autorité sur les ministères, organismes, réseaux du secteur public ainsi que les sociétés d'État. Nous déplorons le fait que les municipalités ne soient pas assujetties à ce projet de loi. Exclure les municipalités des présentes procédures pourrait miner la crédibilité de l'ensemble des démarches jusqu'à présent accomplies pour **rétablir la confiance du public**.

En outre, l'accès à ce marché par les entreprises est amplifié par le manque d'homogénéité dans leurs règles de gestion des appels d'offres.

RECOMMANDATION N° 9

Dans un objectif de transparence et de rigueur et surtout de rétablir la confiance, nous recommandons qu'il soit prévu que les municipalités soient visées par le projet de loi visant la conformité des contrats publics, et ce, dès son adoption

par le gouvernement. Nous recommandons également que les municipalités (et autres organismes publics) soient assujetties au Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information. L'inclusion des municipalités pourrait s'effectuer de façon graduelle.

INCLURE LA NOTION DE QUALITÉ DANS L'ÉVALUATION (ARTICLE 18 ET 20)

En technologie de l'information et des communications, considérer uniquement la notion de plus bas soumissionnaire conforme est problématique et nuisible pour toutes les parties, *i.e* les fournisseurs et les donneurs d'ouvrage. L'objectif de payer le prix le plus bas pour les donneurs d'ouvrage amène les fournisseurs à interpréter les spécifications et devis à leur plus simple expression. Il appert donc que les contrats risquent d'être octroyés sur la base des devis et spécifications qui ont été interprétés à leurs plus simples expressions, excluant la valeur ajoutée qu'offrent les solutions TI.

En contrepartie, un modèle d'évaluation tenant compte des compétences techniques, de la qualité des solutions et des coûts totaux d'acquisition sur le moyen et long terme est beaucoup plus avantageux pour l'ensemble des citoyens. En effet, certaines solutions répondant aux critères de l'appel d'offres proposent des plus-values qui, d'autre part, peuvent être plus économiques et plus efficaces. En d'autres termes, le meilleur rapport qualité/prix n'est pas forcément le plus bas soumissionnaire.

RECOMMANDATION N° 10

Modifier le processus de sélection du meilleur soumissionnaire pour qu'il tienne compte du rapport qualité/prix et de son efficience.

RECOMMANDATION N° 11

Considérer le processus des appels d'offres précompétitifs obligatoire en TIC pour tout contrat potentiel de 500,000 \$ et plus.

L'AQT a proposé plusieurs pistes de solution dans son mémoire au Conseil du Trésor en mai 2015. Elle continue de collaborer et de réfléchir à cette problématique des appels d'offres. Voici une liste non exhaustive des améliorations potentielles :

Séances d'information aux fournisseurs pour expliquer les points importants de l'appel d'offres et répondre aux interrogations dans la première semaine. L'objectif est d'informer le plus possible les fournisseurs de façon à obtenir les meilleures évaluations possible;

Dans une deuxième étape, après le dépôt des soumissions, rencontrer les fournisseurs un à un pour comprendre les réponses;

Utiliser un banc d'essai dans le cas d'un appel d'offres pour l'achat d'un logiciel de façon à s'assurer que les fonctionnalités demandées sont bien celles offertes par le fournisseur;

Dans le cas de l'achat logiciel, considérer le coût total d'acquisition, c'est-à-dire, le coût d'achat, le coût d'implémentation, le coût de maintenance, la compétence et l'expertise technique de l'équipe d'implémentation;

Considérer des appels d’offres précompétitifs où les fournisseurs qualifiés devront démontrer aux donneurs d’ouvrage que leur solution est le meilleur rapport qualité/prix pour le gouvernement. Ce processus est possible en TIC, mais l’AQT voudrait que ce processus soit la norme pour les contrats de 100 000 \$ et plus.

AUTRES RECOMMANDATIONS

CRÉER UN PÔLE D’EXPERTISE EN STRATÉGIE D’ACQUISITIONS

L’AMP sera une organisation qui principalement réagira à des situations problématiques ou litigieuses. À l’AQT, nous croyons important que toutes les parties prenantes (ex. : donneurs d’ouvrages, fournisseurs, associations, SCT, etc.) interviennent en amont pour faciliter les processus des marchés publics. L’AQT prône la création d’un pôle d’expertises en stratégie d’acquisitions, tel que proposé dans la stratégie gouvernementale en TI.

RECOMMANDATION N° 12

Nous recommandons que le Pôle d’expertise en stratégie d’acquisitions soit sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor puisque l’expertise y est déjà présente et l’historique des bonnes pratiques y est déjà répertorié. Ainsi les professionnels responsables des acquisitions au sein des différents organismes pourraient consulter les experts en acquisitions avant la publication de leur appel d’offres.

CONFÉRENCE ANNUELLE, OU SEMI-ANNUELLE :

Dans le même esprit que la recommandation précédente et dans un objectif de développement des compétences internes et de valorisation de la fonction des professionnels en acquisitions, nous recommandons de tenir des forums sur les meilleures pratiques en matière d’acquisitions.

De tels forums existent pour de nombreuses fonctions tant au privé qu’au public et permettent d’enrichir ses fonctions en plus de bénéficier de l’expérience de pairs. Cette recommandation va de pair avec la recommandation de renforcer l’expertise interne en TI. Selon nous, les professionnels en acquisitions doivent être soutenus dans leur développement professionnel.

RECOMMANDATION N° 13

Nous recommandons de mettre en place une conférence annuelle ou semi-annuelle où les différentes parties prenantes en TIC (donneurs d’ouvrage des différents ministères et organismes, fournisseurs, associations, SCT, AMP, etc.) y participeront. Ces conférences devraient être sous l’égide du SCT.

GOUVERNANCE

De façon à connaître et comprendre l’état des lieux, le pouls des marchés publics, et dans la perspective de pouvoir être proactif et non seulement réactif à des situations délicates, nous recommandons à l’AMP de se doter de comités consultatifs composés d’experts des différents secteurs d’activités dont le mandat serait de fournir un éclairage pertinent sur l’état et l’évolution des différents marchés.

RECOMMANDATION N° 14

Créer des comités consultatifs composés d'experts des différents secteurs d'activités dont le mandat serait de fournir un éclairage pertinent sur l'état et l'évolution des différents marchés.

VIGIE ET INDICATEURS :

Dans un souci de transparence et avec l'objectif d'amélioration continue, effectuer la vigie et le suivi des indicateurs. Les résultats et analyses de cette vigie devraient être rendus publics et présentés aux plus hauts dirigeants des organismes, leur donnant ainsi, un outil de comparaison à jour sur l'état de la situation.

RECOMMANDATION N° 15

Dans un objectif d'amélioration continue, l'AMP devrait se doter d'une fonction de vigie afin d'établir un processus de veille des principaux indicateurs-clés sur les contrats publics.

L'AQT a créé cette fonction de vigie par l'analyse d'indicateurs-clés avec son enquête annuelle « Baromètre » qui permet à ses membres de se comparer et de comprendre l'état de la situation de l'industrie au Québec. L'AQT serait disposé à partager avec l'AMP son expérience.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, l'AQT multiplie les efforts afin qu'évoluent les conditions dans lesquelles les entreprises en TIC font des affaires. Pour l'Association, cette évolution a comme critères principaux que les entreprises puissent demeurer concurrentielles, que leurs solutions soient reconnues à leur juste valeur et qu'il y ait de l'équité entre les joueurs de l'industrie quand il s'agit de contrats publics. Les PME des TIC ont toujours fait face à plusieurs obstacles et contraintes qui freinent leur participation au processus d'acquisitions, résultat de critères et mécanisme qui agissent à leur désavantage.

Ces dernières années, l'AQT a participé activement aux divers processus de consultations et groupes de travail pour que l'état puisse avoir accès à toutes les options pour l'orientation de ses politiques en matière de TI. Ainsi les derniers avancements nés de la Stratégie gouvernementale en TI, « Passeport entreprises » et le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information tendent à améliorer la participation des entreprises aux marchés publics. C'est pourquoi l'AQT soulève le risque possible que la nouvelle structure projetée accentue la judiciarisation des processus et qu'elle soit de nature à créer des obstacles additionnels chez les donneurs d'ordres. Voilà la motivation de l'Association à participer au processus en cours.

La Loi sur l'AMP est — on l'espère — une action parmi d'autres qui favorisera l'accès aux marchés publics.

CONTACTS



Nicole Martel

Présidente-directrice générale de l'AQT

Tél. 514-874-2667 p.105

nmartel@agt.ca



Gilles Pépin

Président et chef de la direction, HumanWare

Président du conseil d'administration de l'AQT

INFORMATION SUR L'ORGANISATION

Association québécoise des technologies (AQT)

www.agt.ca

32, rue des Sœurs-Grises, Montréal, H3C 2P8

888, rue Saint-Jean (bureau 575), Québec, G1R5H6