

MÉMOIRE
Novembre 2019

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 12 novembre 2019

N° : CFP-040

Secrétaire : 

FCEI
FÉDÉRATION CANADIENNE
DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE
En affaires pour vos affaires.

Approvisionnements publics : favoriser la concurrence et la participation des PME

Commentaires de la FCEI sur le projet de loi 37, *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*

Audrey Azoulay, Économiste
Simon Gaudreault, Directeur principal de la recherche nationale

Introduction

La FCEI a pris connaissance du projet de loi 37, Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, et y reconnaît la volonté du gouvernement du Québec de toujours mieux gérer l'administration publique, notamment dans la perspective d'une consolidation des dépenses de l'État et de finances publiques plus saines.

La FCEI souscrit bien évidemment à cet objectif. Cependant, sa réflexion sur les approvisionnements publics est également animée par l'opportunité de faire des dépenses du Gouvernement du Québec un levier de développement économique en s'assurant que les approvisionnements publics participent pleinement à la croissance des PME, au développement régional et à l'innovation. En effet, avec des approvisionnements qui atteignent un montant de 9 milliards de dollars par année (soit environ 2,15 % du PIB nominal de la province), les achats du gouvernement du Québec constituent en soit un segment important de l'économie.

Le projet de Loi 37 se résume essentiellement en une centralisation des approvisionnements publics au niveau de l'État. Si la FCEI s'en inquiète, c'est parce que cette orientation générale risque de réduire l'accès des PME aux marchés publics. À court terme, il y a également des risques de rupture dans les relations d'affaires locales déjà établies entre les organismes publics et les entreprises et la nécessité plus ou moins brutale pour ces dernières de redéfinir leur modèle d'affaires. À plus long terme, la centralisation proposée dans le projet de loi 37 va aussi dans le sens d'une baisse de la concurrence sur les marchés publics.

La FCEI craint également que l'opportunité de redéfinir le cadre normatif des contrats publics soit manquée dans le cadre de ce projet de loi, une redéfinition demandée à plusieurs reprises

dans le passé par la FCEI, en particulier en ce qui a trait au principe du plus bas soumissionnaire.

Globalement, les économies recherchées avec la centralisation des approvisionnements pourraient s'avérer décevantes (les objectifs énoncés se limitant à 295 millions de dollars), alors que les pertes économiques liées au développement régional, à la croissance des PME et à des approvisionnements mal adaptés aux besoins des acheteurs « réels » pourraient effectivement devenir un désavantage net à plus long terme.

Le gouvernement doit opérer un arbitrage judicieux entre, d'une part, la consolidation de ces pratiques d'achats et la recherche d'une simplification interne et, d'autre part, une conception plus stratégique des marchés publics, conformément à ce qui s'observe de plus en plus communément dans les autres juridictions où les marchés publics sont de mieux en mieux tournés vers les PME et le développement local.

La FCEI est néanmoins convaincue de la sensibilité du gouvernement quant à la compétitivité des PME québécoises et rappelle ainsi dans ce mémoire un ensemble de principes essentiels au bon fonctionnement des marchés publics et à la cohésion de l'économie québécoise.

Des économies à aller chercher, mais qui restent à démontrer

Un a priori positif, accompagné de questions

A priori, la FCEI voit d'un œil positif l'objectif d'améliorer les processus internes de l'appareil gouvernemental. Elle juge en effet que les gains d'efficience sont une avenue à privilégier pour réduire la pression fiscale sur les contribuables québécois, tout en garantissant une qualité dans la prestation de services.

Cependant, tel que présenté, le projet de loi risque de restreindre l'accès des PME aux marchés publics et la FCEI craint que l'encadrement proposé des approvisionnements publics aille finalement à l'encontre de la performance économique du Québec.

En premier lieu, le projet de Loi 37 prévoit la dissolution du Centre de services partagés du Québec et d'une série d'organismes dédiés (Collecto Services regroupés en éducation, Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec, Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec et SigmaSanté), pour créer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec (le Centre). Les nouveaux organismes ainsi créés seront placés directement sous la gouverne du Conseil du trésor, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

L'objectif d'optimisation des achats énoncé dans l'article 4 (mission) de la Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (LCAG) s'annonce comme une centralisation des approvisionnements et dont la pertinence reste, selon la FCEI, à démontrer. Ainsi :

- Sur quel aspect organisationnel la dissolution des organismes en place et la création de deux nouveaux organismes permettront-elles l'optimisation recherchée ?
- Quelles sont les lacunes que le gouvernement cherche à pallier ?
- Les avantages de cette restructuration, évalués à 295 millions de dollars, dépassent-ils ses coûts à court, moyen ou long terme ?

À la lecture du projet de loi, la FCEI ne dispose d'aucune indication sur la capacité de cette restructuration à mener à des économies tangibles et à un appareil gouvernemental plus efficace.

Standardisation vs adaptation

L'article 5 de la LCAG indique que des regroupements d'achats seront gérés selon les indications du président du Conseil du trésor, avec « la collaboration des organismes publics » et dont les besoins seront pris en compte dans un plan d'acquisitions gouvernementales (article 7). Si la nature et la spécificité des besoins des organismes publics seront donc prises en compte, il apparaît évident que cette centralisation va également mener à des rigidités et des inadéquations dans les processus d'approvisionnement : mécaniquement, le Centre ne pourra pas, du fait de l'objectif même d'une centralisation, s'adapter à toutes les spécificités des achats reconnues et choisies par les organismes publics au fil du temps. L'idée d'un regroupement augmenté consiste précisément à trouver des économies dans des achats standardisés.

L'article 8 de la LCAG précise que la liste des biens et services qui devront être acquis exclusivement en passant par le Centre sera déterminée par un arrêté du Conseil du trésor, du ministère de la Santé et des Services sociaux ou du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

- Quels biens et services méritent une standardisation des achats qui soit bel et bien conforme aux objectifs d'optimisation ?

Sur la définition de cette liste, La FCEI recommande de procéder avec précaution et de manière progressive afin de :

1. Vérifier la capacité du Centre à correctement répondre aux besoins des organismes ;
2. S'assurer dans la transition que les changements des modes d'approvisionnement ne perturbent pas leur bon fonctionnement ;
3. Que cette standardisation permette, quels que soient les biens et les services, une efficacité durable dans leur usage.

La FCEI pense que la centralisation et la standardisation des achats pourraient avoir un impact sur l'adéquation des biens et des services acquis, alors qu'une décentralisation est plus favorable à une adaptabilité des approvisionnements en fonction de besoins forcément évolutifs, en fonction de l'activité des organismes, de l'évolution des technologies ou encore des innovations.

La LCAQ laisse donc entrevoir une rigidité organisationnelle avec une concentration du pouvoir contractuel, rigidité rappelée dans l'article 11 et qui stipule que le Centre dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour conclure un contrat pour le compte d'un organisme public. Bien que l'article 15 laisse ouverte la possibilité pour les organismes d'acquérir des biens sous des conditions différentes de celles prévues par la LCAG, cette flexibilité reste sujette à des processus qui imposent délais et incertitude.

Globalement, la FCEI soutient l'idée d'un système d'achat plus intégré, notamment au travers du plan d'approvisionnement (article 7), mais croit que la centralisation annoncée dans le projet 37 présente de forts risques de coûts liés à une agilité perdue et de rigidités accentuées dans l'encadrement des approvisionnements publics.

Infrastructures technologiques Québec : un outil de transformation numérique
Par ailleurs, le projet de Loi 37 édicte également la Loi sur Infrastructures technologiques Québec (LITQ). La FCEI reconnaît que la nature même des infrastructures et des technologies numériques implique une vision globale et intégrée des approvisionnements. À ce chapitre, elle considère que la mise en place d'Infrastructures technologiques Québec répond à un besoin d'accompagner la transformation numérique du gouvernement avec des avancées tangibles et propices à l'aboutissement des objectifs énoncés dans la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*. Ainsi, les craintes de la FCEI face à la centralisation des achats sont, dans ce cas, plus modérées.

La transformation numérique de l'État implique la gestion des ressources informationnelles et dont la dispersion s'avère fatale pour l'efficacité de l'État. Ainsi et considérant le retard évident du Québec dans la numérisation des services publics, la mise en commun des achats sur les infrastructures technologiques et sur les systèmes de soutien peut effectivement s'avérer bénéfique au rattrapage du Québec. Cette cohésion est également nécessaire du fait même de l'évolution rapide des technologies et la nécessité d'assurer la rentabilité de ce type d'achats en assurant « la pérennité des actifs informationnels ». Néanmoins, le Québec regorge de PME technologiques et dont la mise en concurrence dans leur contribution à la transformation numérique de l'État est essentielle à l'aboutissement d'un tel chantier.

La FCEI insiste sur les risques des mégacontrats et de comportements monopolistiques dans le domaine des technologies, tant sur les dépenses publiques que sur des systèmes technologiques trop peu ouverts à l'agilité et à l'innovation. Les exemples d'échec au chapitre des investissements technologiques sont relativement nombreux et la FCEI reconnaît d'ailleurs dans ces échecs des occasions encore aujourd'hui en suspens pour réduire le fardeau administratif des PME.

La FCEI croit que la transformation numérique de l'État requiert une vision cohérente. En ce sens, elle n'est pas opposée à la création d'Infrastructure Technologiques Québec et à l'institution du Fonds des infrastructures et des services numériques gouvernementaux. Néanmoins, la FCEI s'oppose à toutes les orientations qui pénaliseraient l'accès des PME aux marchés publics, quelle que soit la nature des approvisionnements, ce qui irait dans le sens contraire de la compétitivité de l'État et du développement économique du Québec.

Un accès des PME aux marchés publics pénalisé

Préserver l'approche de Passeport Entreprises

En 2015, le gouvernement du Québec a instauré le Passeport Entreprises avec la reconnaissance explicite que de meilleures acquisitions aux meilleures conditions et avec le meilleur retour sur l'investissement passaient par la participation augmentée des entreprises aux appels d'offres publics, surtout celles des PME.

Cette initiative, félicitée unanimement par la communauté d'affaires, reconnaît les avantages d'une concurrence accrue, donc de meilleurs prix, d'une diversification des sources d'approvisionnement, la diminution conséquente des risques de fournisseur ou de produit uniques, le soutien de nouvelles entreprises, l'accès à des approches originales ou à des solutions innovantes et l'occasion de développer de nouvelles expertises.

Passeport Entreprises avait également comme objectif d'augmenter la confiance des PME quant à leur participation aux contrats publics, recherchant dans cette confiance augmentée une dynamique favorable à des approvisionnements appuyés sur les meilleures offres du marché et

à un rapprochement plus déterminé de la politique d'approvisionnement de l'État avec ses objectifs de développement économique.

Par ailleurs, en 2017, le Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises a déposé son rapport pour réduire les barrières et augmenter l'accès des marchés publics aux jeunes entreprises. Parmi ses recommandations, mentionnons notamment la mise en place d'un comité interministériel responsable d'assurer l'application effective de Passeport Entreprises, la création d'une boîte d'accompagnement des jeunes entreprises aux marchés publics ou encore la création d'un programme québécois de Vitrine technologique pour les entreprises innovantes.

Passeport Entreprises contient également des mesures répondant à des enjeux très concrets tels que la nécessité :

1. De rendre les appels d'offres plus inclusifs en calibrant les exigences des appels d'offres aux réalités des PME ;
2. D'augmenter de manière générale la concurrence sur les marchés publics avec le développement d'une expertise interne aux administrations en stratégie d'acquisition TI, le recours augmenté des appels d'intérêt, des contrats à forfait et du lotissement de contrat pour obtenir davantage de soumissionnaires ;
3. D'appuyer les entreprises dans leurs démarches avec des canaux de communication améliorés et une rétroaction systématisée ;
4. De prendre l'enjeu des retards des paiements dont la récurrence est défavorable à la confiance et à la participation des PME.

Très favorable à la vision de Passeport Entreprise, la FCEI s'inquiète que la restructuration proposée dans le projet de loi 37 aille à contre sens de ces avancées.

Il reste du chemin à faire pour intégrer les PME aux marchés publics

L'accès des PME aux marchés publics reste encore aujourd'hui parsemé de difficultés et une centralisation des approvisionnements sans l'introduction de mesures clairement favorables aux PME sera dommageable à la performance de l'État sur le plan de la gestion budgétaire comme dans son rôle de facilitateur économique.

En 2011, la FCEI révélait qu'environ 60 % des PME membres ne participaient pas aux appels d'offres des gouvernements du fait de la complexité des processus d'octroi de contrats publics¹. De plus, une entreprise sur quatre jugeait le processus d'appel d'offres trop complexe et estimait qu'il était impossible de bien saisir ce que le gouvernement souhaitait vraiment. Ajoutons qu'une entreprise sur cinq se plaignait de la lourdeur des formalités administratives et de l'impossibilité de communiquer avec l'utilisateur/l'acheteur réel.

La centralisation des marchés publics proposée dans le projet de loi 37 et la standardisation conséquente des achats s'alignent sur un approvisionnement pensé plus largement à l'échelle du Québec et impliquera probablement aux soumissionnaires des exigences plus élevées, des marchés moins accessibles aux PME, et une distance entre les fournisseurs et les acheteurs réels nécessairement néfaste à la qualité des approvisionnements.

¹ FCEI, Sondage sur l'approvisionnement, octobre 2009, 597 réponses

Des économies annoncées à nuancer

Les économies budgétaires engendrées par cette restructuration sont estimées à 295 millions de dollars. **Il est cependant essentiel de déduire de ces économies estimées, les pertes économiques associées aux impacts sur l'activité des PME.**

Pour la FCEI, une telle restructuration au niveau des achats publics devrait faire l'objet d'une démonstration plus complète quant à l'accessibilité des PME afin que le gouvernement puisse judicieusement calibrer cette réorganisation. D'ailleurs, il est prévu dans la LCAG que le comité de vérification constitué au sein du Centre d'acquisitions gouvernements du Québec (article 26) aurait une mission centrée sur l'utilisation optimale des ressources et sur la gestion des risques (article 27). L'intitulé de cette mission est légitime, mais laisse latente une réduction des chances d'octroi de contrats publics à des PME, en particulier celle qui propose des approches, des biens ou des services innovants. Selon la FCEI, la mission du comité de surveillance devra être complétée de directives favorisant la participation des PME.

Revoir le principe du plus bas soumissionnaire

Le Québec reste une des dernières juridictions à conserver le principe du plus bas soumissionnaire dans l'encadrement des marchés publics. Ce principe constitue une barrière indéniable à l'accès des PME aux marchés publics.

En effet, le principe du plus bas soumissionnaire favorise les situations de monopole. Par nature, les PME ne disposent pas des mêmes leviers en termes d'économie d'échelle que les plus grandes entreprises. Leur capacité de réduire leur prix est moindre. Néanmoins, la nature spécialisée des PME, par exemple dans le domaine des technologies de la santé ou encore dans les services de traduction, est centrale dans la qualité des activités gouvernementales.

La centralisation des achats publics et la préférence toujours évidente pour le principe du plus bas soumissionnaire posent, en combiné, des risques certains sur la qualité des services publics : cantonnés dans des orientations trop fixées sur les prix, les administrations et les organismes publics se privent de la création de valeur possible qu'offriraient des approvisionnements plus adaptés à la qualité des services publics, plus durables et plus propices à la stabilité de l'action publique.

En faisant du prix le premier critère d'achat, le principe du plus bas prix néglige aussi les multiples gains possibles avec un arbitrage plus équilibré en faisant de l'État un acheteur qui encourage directement et résolument la croissance des PME et l'innovation québécoise. La réussite de la politique économique se trouve privée d'un espace de commercialisation de PME québécoises qui peuvent participer au leadership technologique du Québec ou encore à la robustesse des économies régionales. L'octroi de contrats publics à des PME est favorable à leur réussite au Québec et sur les marchés extérieurs, car leur participation aux marchés publics est aussi favorable à leurs investissements. Les marchés publics constituent un levier de développement économique dont le Québec ne peut se dispenser.

Le gouvernement devrait profiter de cette restructuration en révisant les règles qui encadrent l'octroi et la gestion des contrats publics, tout particulièrement en ce qui a trait au principe du plus bas soumissionnaire.

Autres considérations

Sur l'accès des PME aux marchés publics deux autres aspects importants doivent être mentionnés et considérés dans l'encadrement des marchés publics :

1. Il y a une véritable contrainte concurrentielle pour les entreprises de participer à des contrats publics par des **sous-contrats** et en acceptant donc de fournir une entreprise concurrente. Cet inconfort a été clairement souligné par les membres de la FCEI et, si cet inconfort n'est pas systématique, il convient de ne pas en faire une voie privilégiée pour la participation des PME aux marchés publics.
2. L'enjeu des **délais de paiement** génère de véritables risques à la survie des PME et leur capacité à développer une relation durable avec les acheteurs, ce qui les rend réfractaires à une participation aux marchés publics.

Recommandations

En déposant le projet de loi 37, le gouvernement dispose d'une opportunité de revoir ses processus d'approvisionnement. La FCEI lui suggère donc d'associer l'étude du projet de loi à l'énoncé clair de dispositifs qui faciliteront l'accès des PME québécoises aux marchés publics.

Pour qu'une centralisation éventuelle des approvisionnements du gouvernement du Québec reste favorable à la concurrence et à la participation des PME, la FCEI énonce huit recommandations prioritaires :

1 - Renouveler Passeport Entreprises afin d'assouplir le processus d'appel d'offres, avec une formulation des exigences encourageant la participation des PME.

2 - Évaluer en continu la participation des PME à l'approvisionnement.

3 - Faire examiner les « mégacontrats » par un organisme gouvernemental spécialisé et indépendant pour assurer une concurrence et des économies maximales.

Les mégacontrats pourraient comprendre les contrats regroupés ou ceux dont le montant est nettement supérieur à celui jugé normal. Aux États-Unis, le mandat de la Small Business Administration permet de considérer la séparation des contrats importants en composantes plus petites. Cette formule a servi à éviter des contrats inutilement volumineux et a permis aux PME américaines de bénéficier d'un accès équitable au processus d'approvisionnement.

4 - Intégrer le processus d'approvisionnement aux initiatives de réduction de la paperasse.

5 - Améliorer la communication entre le soumissionnaire et l'utilisateur final.

Le gouvernement souhaite éviter que des liens inéquitables ne se créent entre un soumissionnaire en particulier et l'utilisateur final, mais le processus actuel a miné la créativité et l'expérience des PME et, par le fait même, éliminé l'innovation dans le marché. Cela empêche le gouvernement de bénéficier de meilleures solutions.

6 - Fournir de la rétroaction sur les soumissions non retenues.

7 - Assouplir le principe du plus bas soumissionnaire en adoptant une logique axée sur la valeur et la création de valeur plutôt que sur le coût dans l'évaluation des soumissions.

Les économies réalisées en accordant les contrats au fournisseur proposant le prix le plus bas ne sont pas toujours suffisantes pour contrebalancer l'absence d'investissements dans les entreprises dont l'offre est propice à la création de valeur économique. Bien que plus difficile à évaluer, le concept de valeur est de plus en plus adopté par les juridictions, car il constitue un bien meilleur indicateur sur la pertinence d'un produit ou d'un service. Pour la FCEI, le gouvernement du Québec doit prendre clairement position sur cette question.

8 - Payer à temps et verser des intérêts pour les paiements en retard, le cas échéant, et appliquer plus généralement le projet pilote de paiements rapides en vigueur depuis 2018 dans le secteur de la construction.