



Les marchés publics, une occasion pour déployer une relance solidaire, prospère et verte

Mémoire du G15+

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

Commission des finances publiques

Octobre 2020



TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU G15+	3
MISE EN CONTEXTE	3
1. À court comme à long terme, une économie verte et solidaire est plus performante	3
2. La population québécoise souhaite une relance verte et solidaire	4
RECOMMANDATIONS	5
CONCLUSION	8
ANNEXE : DÉTAILS UTILES SUR LES CRITÈRES DE PERFORMANCE SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DANS LES MARCHÉS PUBLICS	9



À PROPOS DU G15+

Créé en mars 2020 en réponse à l'appel lancé par le Premier ministre Legault pour réfléchir à la façon dont le Québec pourra sortir plus fort et plus uni de cette crise sans précédent, le G15+ s'est mobilisé dans un **élan inédit pour appuyer les efforts de relance de l'économie québécoise**.

Le groupe a répondu à l'appel à la relance du gouvernement du Québec en lui transmettant une [série de 29 propositions](#) visant à soutenir les entreprises et les travailleuses et travailleurs, ainsi que leurs communautés, sur la base des grands objectifs sociaux, économiques et environnementaux qui font largement consensus au Québec. Il offre au gouvernement du Québec d'approfondir ce dialogue ensemble.

MISE EN CONTEXTE

Grâce à la diversité et l'expertise de terrain de ses organisations, le G15+ s'est engagé à miser sur le **dialogue social**, — l'une des forces propres au Québec —, à contribuer à la **relance solidaire, prospère et verte du Québec** et à soutenir la **transformation positive de notre économie et de notre société**.

La crise est hors du commun, et il nous faudra du temps pour en comprendre pleinement les répercussions sur les plans social, économique et environnemental. Malgré tout, un ensemble de décisions collectives, notamment sur les plans économique et budgétaire, devront être prises à court terme et auront des impacts structurants sur l'orientation de notre économie et de notre société.

C'est donc avec un grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de loi n°66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, et remercions la Commission des finances publiques de nous donner l'occasion de vous présenter en personne nos commentaires et recommandations. Avant de formuler nos recommandations, le G15+ souhaite mettre l'accent sur **deux éléments contextuels importants** pour comprendre la contribution de notre mémoire.

1. À court comme à long terme, une économie verte et solidaire est plus performante

Les mesures des plans de relance qui seront déployées par les gouvernements à travers le monde n'auront pas les mêmes impacts sur la création d'emplois et les retombées économiques, ni sur la résorption des inégalités, l'équité hommes-femmes et la lutte aux changements climatiques. À ces chapitres, les propositions vertes et solidaires sont celles qui performement le mieux.



Ainsi, **les propositions vertes donnent un meilleur retour sur l'investissement¹ à court terme que la stimulation économique aux objectifs limités en plus d'avoir un effet multiplicateur plus important sur le long terme** (Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, 2020).

De même, **pour remettre une économie sur pied à court et à long terme, investir dans nos infrastructures sociales est un choix économique logique**. Rappelons-nous que la création des centres de la petite enfance a permis d'engendrer des impacts économiques et sociaux majeurs au Québec, puisqu'il a accru la participation des femmes au marché du travail de façon significative et a réduit de plus du tiers la pauvreté des familles monoparentales. Or, la crise actuelle met à mal notre tissu social : hausse du taux de décrochage chez les jeunes, perte d'emploi pour les femmes associée à une double charge de travail fréquente comme proches aidantes, précarité des personnes vulnérables (personnes âgées, itinérants, personnes racisées, etc.). De plus, la pandémie a mis en relief les problèmes de financement du réseau de la santé et de l'éducation. Bref, **cette crise nous rappelle que les perspectives économiques de nos communautés dépendent de nos conditions sociales** comme nos niveaux d'éducation, notre capacité à travailler et à vivre ensemble et l'accessibilité de services essentiels de proximité.

2. La population québécoise souhaite une relance verte et solidaire

En juin dernier, un sondage Léger révélait que 83 % de la population québécoise souhaitait que le gouvernement en fasse plus (50 %) ou autant (33 %) pour lutter contre les changements climatiques dans le cadre de la relance de l'économie. Dans cette même enquête, **67 % des répondants disaient préférer une relance qui favorise la santé, la qualité de vie et l'environnement** « plutôt que chercher d'abord et avant tout à promouvoir la croissance de l'économie ».

Ces données sans équivoque sont confirmées par un récent sondage du Centre canadien pour la mission de l'entreprise, qui montrait que la population québécoise met en tête des défis l'environnement (34 %), suivi des inégalités de revenus (21 %) et la discrimination (17 %). L'économie ne figure qu'en 4^e place. À l'échelle canadienne, ces préoccupations

¹ En matière de rénovation résidentielle et commerciale, en efficacité énergétique notamment — une mesure « verte » s'il en est — on estime que 4,5 emplois directs et immédiats sont créés pour chaque million de dollars investi, contre 0,7 emploi dans le secteur du pétrole et du gaz. La rénovation est une activité très intensive en main-d'œuvre, qui fait vivre des myriades d'entrepreneurs et de petits commerces partout sur le territoire. Il en va de même des investissements en transports collectifs, qui créent 3 fois plus d'emplois que ceux dans le secteur routier. C'est la même chose pour les secteurs des énergies renouvelables et celui des infrastructures naturelles (reboisement, agrandissement des parcs, etc.). En matière de logements sociaux et communautaires, chaque dollar investi génère 2,30 \$ en activités économiques et crée de l'emploi à l'échelle locale pour de multiples professionnels et entreprises associés à la construction immobilière.



sont confirmées par la firme Abacus, dans une enquête rendue publique à la mi-septembre.

RECOMMANDATIONS

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur projet de loi n°66, le G15+ intervient sous l'angle précis des marchés publics, car cette pièce législative représente une occasion pour faire des projets d'infrastructure un modèle d'exemplarité sociale et environnementale².

Selon les membres du collectif, **il est possible d'accélérer des projets dans les régions tout en reflétant clairement les valeurs sociales et environnementales de la population québécoise**, par exemple en intégrant de tels critères dans la sélection des projets d'infrastructure. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, André Lamontagne, en a d'ailleurs fait la preuve avec le dépôt de la Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois.

Ainsi, le gouvernement du Québec devrait profiter de la relance économique pour mettre l'accent sur l'exemplarité sociale et environnementale des ministères et organismes publics et parapublics, sociétés d'État et municipalités. Les acheteurs publics sont capables d'envoyer un signal puissant à leurs fournisseurs de biens et services. **Pour cela, il est nécessaire d'aller au-delà du choix du plus bas soumissionnaire et de s'assurer d'encourager la mise en place de critères de performance environnementaux, sociaux et économiques, afin de favoriser des pratiques exemplaires.** Si la pandémie a démontré que les Québécoises et les Québécois étaient prêts à utiliser leur pouvoir d'achat pour soutenir une économie plus locale et plus durable, il en va de même pour l'État québécois et les municipalités.

Le G15+ propose les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 — Préciser dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la *Loi sur les cités et villes* le pouvoir de l'État québécois et des municipalités d'imposer des normes de qualité et de performances sociale et environnementale dans les appels d'offres publics, parapublics et municipaux.

² De manière générale, le G15+ propose que l'entretien des bâtiments et autres infrastructures existantes soit une priorité de la relance économique. En matière d'infrastructure de transport, par exemple, le G15+ propose d'accélérer les investissements dans le maintien des actifs du réseau routier plutôt que dans le développement de la capacité routière et d'accélérer des projets d'infrastructures de transport collectif et actif.



Explication : L'adoption de critères clairs, prévisibles, transparents, mesurables et objectifs de performances sociale et environnementale des marchés publics ne contrevient à aucun des traités et ententes commerciaux en vigueur au Québec et au Canada. Toutefois, bien que permis, l'absence de dispositions précisant le champ d'action de l'État québécois et des municipalités dans la Loi sur les contrats des organismes publics et la Loi sur les cités et villes maintient un flou dans l'interprétation des gestionnaires publics vis-à-vis leur capacité d'intervention réelle. Une telle bonification du projet de loi n°66, grâce à l'insertion de dispositions modificatives aux deux lois précitées, permettrait de lever toute ambiguïté restante, tout en représentant un des meilleurs outils pour répondre au besoin de sensibilisation et de formation des gestionnaires de l'État québécois et des municipalités.



Recommandation n°2 — Intégrer dans un court laps de temps des critères sociaux et environnementaux dans le processus d'attribution des marchés publics et municipaux de manière à favoriser le déploiement accéléré d'une économie sobre en carbone, résiliente, locale et circulaire. Mettre en place :

- Des mécanismes internes récompensant l'innovation, tels que la prime liée au dépassement des normes environnementales et sociales minimales et la marge préférentielle dans le pointage des appels d'offres ;
- Une clause générale d'attribution des contrats permettant aux acheteurs publics de répondre aux nombreuses exigences sociales, environnementales et économiques dans l'attribution des contrats ;
- Un document type d'appel d'offres intégrant les spécifications liées aux critères de développement durable.

De façon additionnelle, mettre en place :

- Des cibles précises et croissantes en matière d'approvisionnement responsable, incluant en économie sociale et dans une logique de circuits courts ;
- Des obligations pour les grandes entreprises recevant des aides publiques dans le cadre de la relance de publier annuellement des rapports de divulgation de l'information liée au climat, conformément aux exigences du Groupe de travail sur la divulgation de l'information financière relative aux changements climatiques du Conseil de stabilité financière, dans un souci d'harmonisation pancanadienne.

Explication : Depuis quelques années, le gouvernement du Québec a identifié les impacts sociaux et environnementaux de ses approvisionnements. Il doit désormais s'assurer que l'ensemble des donneurs d'ouvrage intègrent des critères dans les appels d'offres de façon transversale, à savoir des spécifications de qualité et de performance sociale et environnementale, l'analyse du cycle de vie et de coûts totaux de possession, ainsi que l'étiquetage et les certifications environnementales. L'article 50 du défunt projet de loi 61



permettait au gouvernement d'édicter des conditions applicables à l'égard d'un contrat et d'un sous-contrat. Le projet de loi n°66 devrait permettre cette possibilité afin d'insérer des critères sociaux et environnementaux dans le processus d'attribution des marchés publics et municipaux.



Recommandation n°3 — Accroître la reddition de compte et la transparence sur les impacts sociaux, environnementaux et sur les emplois des projets et mesures soutenant la relance économique.

Explication : Le projet de loi devrait se donner les moyens de mesurer l'impact de l'argent public investi au cours des prochaines années, car aucune reddition de compte ne mesurera à la fois l'impact économique, social, environnemental (hormis sur les milieux humides et hydriques) ni les emplois créés par les projets d'infrastructure accélérés. Le préambule du projet de loi mentionne que la surveillance des contrats publics est renforcée, mais le G15+ est d'avis que le regard du législateur doit être à la fois rétrospectif et prospectif. Pour le moment, ni l'Autorité des marchés publics, ni une instance du corps exécutif ou législatif n'est mandatée pour évaluer les impacts des projets et mesures soutenant la relance économique. Dans le même esprit des pouvoirs additionnels conférés à l'Autorité des marchés publics au sein du projet de loi n°66, nous croyons qu'il est possible de faire cet exercice de reddition de compte en parallèle, sans prolonger la durée de la réalisation des projets.



Recommandation n°4 — Mettre en place un programme pour que les ministères et organismes publics et parapublics servent de bancs d'essai et de vitrines technologiques pour les innovations vertes du Québec, ce qui favoriserait subséquemment leur commercialisation à grande échelle des produits et services de nos PME.

Explication : L'État québécois possède un immense pouvoir d'achat capable de soutenir un virage vers une économie durable. Le G15+ croit que les marchés publics doivent favoriser la commercialisation de technologies et innovations vertes produites au Québec et encourager l'industrie manufacturière dans sa transition vers une production à plus faible empreinte environnementale.



Recommandation n°5 — Soutenir le virage de l'approvisionnement alimentaire local :

- Faire la promotion de l'achat local en favorisant des infrastructures qui respectent des critères économiques, sociaux et environnementaux (ESG) exemplaires ;
- Intégrer des critères ESG pour favoriser les circuits courts d'approvisionnements pour les institutions et le public (ex. un critère environnemental de prise en compte de l'impact GES du transport des marchandises) ;



- Mobiliser les institutions publiques à se doter de cibles précises et croissantes à travers le temps en matière d’approvisionnement alimentaire local en encourageant et facilitant la création de modèles d’outils de quantification ;
- Soutenir et accroître les démarches d’approvisionnement alimentaire local dans les institutions publiques (financement, accompagnement et rayonnement) :
 - Identifier et étudier les cadres législatifs et réglementaires nationaux et internationaux afin de mieux identifier les limites et travailler sur les leviers ;
 - Exiger l’identification systématique de la provenance des aliments par les distributeurs ;
 - Favoriser les pratiques de conservation et d’entreposage au niveau de la production pour favoriser une plus longue période d’approvisionnement et pour faciliter la distribution ;
 - Soutenir le développement du marché local institutionnel afin d’augmenter la disponibilité des formats et des produits en réponse au besoin institutionnel ;
- Soutenir la création d’un programme national d’alimentation scolaire en travaillant avec les provinces et les territoires, les communautés autochtones et les OBNL et en créant un fonds spécial pour l’alimentation scolaire ;
- Optimiser les systèmes d’approvisionnement et de distribution dans les services alimentaires des institutions afin de réduire le gaspillage alimentaire et l’empreinte carbone des chaînes logistiques alimentaires.

Explication : Le G15+ souhaite fournir des pistes au gouvernement du Québec pour approfondir ce chantier. Il est important de considérer une utilisation plus étendue de l’effet de levier de l’approvisionnement public afin de maximiser les occasions d’investissements et de création d’emplois au Québec.

CONCLUSION

La réussite de la relance solidaire, prospère et verte du Québec et la transformation positive de notre économie et de notre société nécessiteront la mobilisation d’une pluralité d’acteurs de tous les secteurs, incluant le gouvernement du Québec et l’ensemble des administrations publiques, les entreprises privées, les entreprises de l’économie sociale, les organisations de la société civile, etc. Tous ont un rôle à jouer pour garantir la relance solidaire, prospère et verte de nos activités, et il importe de les soutenir pour faire face aux défis exacerbés par la pandémie. Les entreprises sont prêtes à investir dans une économie durable : envoyons-leur un signal clair. Les travailleurs et les travailleuses veulent être des acteurs du changement dans ce virage : impliquons-les. La société civile veut participer aux solutions : favorisons le dialogue social.



ANNEXE : DÉTAILS UTILES SUR LES CRITÈRES DE PERFORMANCE SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DANS LES MARCHÉS PUBLICS

L'adoption de critères sociaux et environnementaux objectifs, précis, clairs et pertinents n'est aucunement interdite par les traités et ententes commerciales en vigueur au Québec et au Canada. Au Québec, la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi sur les cités et villes* et leurs règlements permettent la prise en compte de critères sociaux et environnementaux, mais celle-ci n'est pas obligatoire. **Il est nécessaire d'effectuer une adoption généralisée de tels critères afin de contribuer à l'atteinte des divers objectifs gouvernementaux, et d'évaluer périodiquement et systématiquement l'impact de ces critères.** Par exemple, une recension de critères d'écoresponsabilité a déjà été effectuée par plusieurs ministères pour leurs programmes, en lien avec la *Stratégie de développement durable 2015-2020*. Ces critères n'ont pas été rendus publics et ne font pas l'objet d'un suivi systématique et généralisé, comme le notait le Commissaire au développement durable dans son rapport de juin 2020.

Des pistes concrètes de critères sociaux et environnementaux

Voici une **liste non exhaustive de critères sociaux et environnementaux à considérer** pour maximiser les retombées des approvisionnements gouvernementaux et municipaux :

1. Critères sociaux (exemples)

- **Réservation de certains marchés** pour des entreprises qui visent des objectifs sociaux (ex. entreprises employant des travailleurs handicapés ou défavorisés, entreprise s'inscrivant dans un processus d'économie circulaire, entreprise d'économie sociale, etc.) (ex. Montréal, Madrid) ;
- **Définition d'objectifs sociaux** dans les appels d'offres (ex. réalisation d'un nombre préétabli d'heures de formation en emploi) (ex. Grande-Bretagne) ;
- **Fixation de cibles en matière d'achats responsables** qui intègrent des dispositions sociales, par exemple via des modalités telles que des critères sociaux intégrés dans les appels d'offres, marchés réservés, etc. (ex. Département fédéral américain des transports, New York, France) ;
- **Signature d'accords avec la communauté** (*community benefit agreements*), soit des ententes formelles entre les développeurs de projets majeurs (publics et privés) et la communauté locale où se déroulent ces projets afin d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux jugés comme prioritaires par la communauté (ceux-ci peuvent inclure l'embauche locale, l'insertion sociale, la protection de l'environnement, la promotion de la diversité dans l'embauche ou la sous-traitance



de contrats, etc.) (ex. Gouvernement fédéral canadien, municipalités de l'île de Vancouver, villes aux États-Unis).

2. Critères environnementaux (exemples)

- Utilisation de la **méthode du coût du cycle de vie (CCV) ou du coût de possession (CTP)**³;
- **Réduction des émissions de GES associés à la construction et l'entretien d'un bâtiment** (ex. la réduction de la consommation d'énergie par le chauffage ou la climatisation, l'utilisation de matériaux écologiques tels le bois, l'utilisation d'énergies renouvelables, etc.);
- **Gestion des résidus** de manière à respecter les principes de récupération et de mise en valeur des matériaux, dans la hiérarchie des 3RV-E;
- Intégration de préoccupations de **respect du patrimoine bâti** et d'**écoconception**, dont le renouvellement d'infrastructures déficientes, désuètes ou non utilisées;
- **Approvisionnements notamment auprès de fournisseurs ou d'entreprises locaux**, réduisant ainsi les distances de transport et conséquemment les émissions de GES associées;
- **Utilisation des technologies propres** à impact positif sur l'environnement;
- **Localisation écoresponsable** des bâtiments publics.

Pour plus d'informations

L'Espace de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (ECPAR) est une organisation multipartite et multisectorielle unique au Québec vouée à la promotion et au soutien des acteurs dans la mise en place des politiques d'achats responsables. Depuis 10 ans, l'ECPAR a produit des outils sur l'implantation des pratiques d'approvisionnement responsable et des instruments de mesure (<https://www.ecpar.org/>).

De plus, la *Methodology for assessing procurement systems (MAPS)*, outil créé par l'OCDE afin d'évaluer les systèmes d'approvisionnements publics, permet de définir des pistes d'amélioration et orienter ainsi l'élaboration de diverses politiques publiques. Cette méthodologie pourrait servir de base à l'élaboration d'indicateurs plus pratiques et pourrait servir d'inspiration pour l'élaboration de politiques publiques au Québec.

³ Ces méthodes prennent en considération, d'une part, le coût supporté par l'organisme public allant de l'acquisition, l'utilisation (notamment en matière d'énergie et d'autres ressources utilisées), l'entretien, jusqu'aux frais attenants à la fin de vie, et d'autre part, le coût des externalités sociétales et environnementales du produit ou service pendant tout le cycle de vie. Par exemple, cette méthode permet de chiffrer les impacts environnementaux de la consommation de carburant et permettant ainsi de promouvoir le transport routier propre et l'économie en énergie.