



Fédération des chambres
de commerce du Québec

CFP - 009M

C.P. - PL 12

Loi sur l'achat québécois
et responsable et autres
dispositions

Projet de loi n°12

MARCHÉS PUBLICS :

Une stratégie qui devra aller
beaucoup plus loin pour soutenir
l'économie québécoise

*Commission des
finances publiques*

*Assemblée nationale du
Québec*

Mars 2022



Table des matières

Sommaire exécutif.....	2
1) Sélectionner un contrat public sur la base du plus bas prix n'est ni à l'avantage de l'État, ni à l'avantage du contribuable	4
Une grille pondérée misant d'abord et avant tout sur les critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité	6
Mettre en application les recommandations du rapport du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises (2017)	7
2) Espace d'innovation des marchés publics : Une occasion de faire bénéficier concrètement l'État du savoir-faire québécois en misant sur la « valeur »	8
Préoccupations entourant l'insertion de l'article 14.9 au projet de loi n°12	10
3) Les modes alternatifs dans le domaine de la santé plutôt qu'une adjudication fondée sur le prix.....	11
4) Achat québécois : miser sur des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale permettrait de rencontrer l'objectif gouvernemental	12
Plus bas soumissionnaire conforme est un frein au développement.....	13
Rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises québécoises et en région	13
Faire des marchés publics une vitrine de l'innovation québécoise	15
Éviter les délais de paiement pour aider aux liquidités des entreprises québécoises	16
Bonifier la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois (SNAAP)	16
Exemples des impacts néfastes du plus bas soumissionnaire conforme	17
Conclusion et retour sur les principales demandes de la FCCQ	18



Sommaire exécutif

Grâce à son vaste réseau de 130 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Ses membres, qu'ils soient chambres ou entreprises, poursuivent tous le même but : favoriser un environnement d'affaires innovant, concurrentiel et durable.

Le projet de loi n°12, *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, a été déposé le 3 février 2022 à l'Assemblée nationale du Québec, par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, Mme Sonia LeBel, accompagnée de son adjoint parlementaire, M. Simon Allaire. Ce fut également l'occasion de dévoiler la Stratégie gouvernementale des marchés publics intitulée « *Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple.* »

La FCCQ reconnaît l'inclusion dans la Stratégie gouvernementale des marchés publics ainsi que le projet de loi n°12, des orientations qui pourraient contribuer à améliorer le bilan du gouvernement du Québec en matière d'achat local et régional. La création d'un Espace d'innovation des marchés publics correspond en partie à une demande que la FCCQ formule depuis plusieurs années : l'État doit se donner la marge de manœuvre pour être prêt à accueillir de nouveaux produits et de nouveaux services qui sortent du cadre habituel. L'harmonisation et la simplification des appels d'offres peuvent aussi rendre la vie plus facile aux entrepreneurs, notamment aux PME, si elle est appliquée de manière généralisée. La volonté de mieux former les acheteurs publics et d'offrir un accompagnement personnalisé aux PME constitue un signal important envoyé aux différents ministères et organismes. Ce que nous souhaitons, c'est que ces mesures soient mises en place rapidement et s'accompagnent des ressources humaines et financières suffisantes.

Bien que l'accueil de la communauté d'affaires entourant les grands principes énoncés lors du dépôt du projet de loi n°12 et de la Stratégie gouvernementale sur les marchés publics ait été favorable, il est clair que la communauté économique québécoise aurait souhaité avoir des mesures plus concrètes et qui vont plus loin, dans le sens de l'intérêt du contribuable et du développement économique. Pour elle, ce sont des orientations louables qui devront se traduire en action gouvernementale et en résultats afin d'optimiser les biens et services de l'État québécois.

Une autre opportunité de manquer

À la suite du dépôt du projet de loi n°12 en février 2022, la plus grande déception de la communauté d'affaires du Québec provenant des entrepreneurs et des entreprises du secteur des technologies et de l'information, des fournisseurs en santé, en infrastructures et en construction entre autres, est l'absence de mesures législatives et réglementaires, afin que les contrats publics québécois soient octroyés principalement par des critères de qualité, d'expertise, d'innovation, de performance environnementales, plutôt que le plus bas prix conforme.

Pour la communauté d'affaires, il est difficilement compréhensible que le gouvernement fasse le choix de continuer à faire bande à part en Amérique du Nord, en octroyant principalement ses contrats publics sur la base du plus bas soumissionnaire conforme. Pour elle, le gouvernement du Québec fait le choix des économies à court terme, plutôt que de privilégier la performance et la durée de vie des projets.

Pourtant, en octobre 2019, le précédent président du Conseil du trésor et actuel ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Christian Dubé, reconnaissait la problématique et s'était engagé auprès de la Fédération des chambres de commerce du Québec en commission parlementaire à l'occasion du projet de loi n°37, à revenir dans un deuxième temps pour traiter de la question des règles d'adjudication des contrats publics et de la question du plus bas soumissionnaire conforme. Le 30 octobre 2019, ce dernier avait mentionné en commission parlementaire :

« Alors, je voulais encore une fois vous rassurer que vous avez raison qu'il faut améliorer la façon dont on achète... et qu'il faut avoir plus de flexibilité, et que, souvent, on n'atteint pas nos objectifs avec le plus bas soumissionnaire conforme. Je suis d'accord avec vous. »

M. Christian Dubé, président du Conseil du trésor, Assemblée nationale du Québec, 30 octobre 2019¹

Aujourd'hui en 2022, inutile de mentionner dans ces circonstances où la règle du plus bas soumissionnaire conforme n'a pas été révisée, que la déception des entreprises et du milieu économique est palpable, à la suite du dépôt du projet de loi n°12 et de la Stratégie gouvernementale. L'importance accordée à la notion du plus bas soumissionnaire par le gouvernement du Québec dans ses contrats publics figure parmi les préoccupations les plus importantes entendues chez les entreprises au cours des dernières années, notamment par les membres des comités *Infrastructures et construction*, *Transports et logistique*, *Entrepreneuriat*, *Économie verte*, *Technologie de*

LEDEVOIR

Québec révisera la règle du plus bas soumissionnaire



Éric Desrosiers
30 octobre 2019
Québec

Québec promet de réviser son application de la règle du plus bas soumissionnaire pour voir si l'attribution des contrats publics ne pourrait pas aussi tenir compte d'autres facteurs, comme la valeur globale offerte à long terme et l'encouragement à l'innovation.



Critiqué par la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) pour la trop grande importance accordée, par Québec, à la réalisation d'économies à court terme dans le choix de ses fournisseurs, le président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale, Christian Dubé, a convenu, mardi, que des « améliorations » pourraient sans doute être apportées à l'application de la règle actuelle donnant priorité au plus bas soumissionnaire conforme.

Il s'est dit disposé à se pencher sur la question « dans un deuxième temps » lorsqu'il en aura fini avec son projet de loi 37 visant à centraliser les achats de tous les organismes de l'État au sein d'un Centre d'acquisitions gouvernementales. « Il faut diviser ce processus en deux », a-t-il expliqué devant la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi.

¹ Assemblée nationale du Québec, Christian Dubé, 30 octobre 2019, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-42-1/journal-debats/CFP-191029.html>

Image: Le Devoir, « Québec révisera la règle du plus bas soumissionnaire », Éric Desrosiers, 30 octobre 2019
<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/565889/quebec-revisera-la-regle-du-plus-bas-soumissionnaire>



l'information et communication, Santé et Sciences de la vie, Chaîne de valeur du médicament, Manufacturier, innovation et exportation de la FCCQ qui ont exprimé à maintes reprises de vives préoccupations à ce sujet. La FCCQ a été d'ailleurs fort active sur ces questions dans le passé.

Dans un contexte de relance amené par la crise de la COVID-19, l'État québécois a tout intérêt à bénéficier de l'expertise des entreprises intéressées à soumissionner et à stimuler cette participation à ses contrats publics.

La Fédération des chambres de commerce du Québec demande au gouvernement de présenter le plus rapidement possible les projets de règlement ou des modifications nécessaires au Secrétariat du Conseil du trésor afin que l'octroi des contrats publics mise désormais sur des critères de valeur (qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité, de résultats et de performance environnementale), plutôt que principalement le choix du plus bas soumissionnaire conforme. Ce dernier critère devrait être un critère, mais pas celui qui détermine l'octroi des contrats publics au Québec.

Aussi, la FCCQ propose que les organismes lançant des appels d'offres soient incités et outillés à mettre de l'avant de nouvelles approches au marché, notamment les appels aux solutions, le partage de risque et les modes d'acquisitions alternatifs (coûts par cas, forfaits, etc.) Finalement, elle demande que ces mesures deviennent permanentes et ne soient pas réévaluées après une certaine période de temps.

1) Sélectionner un contrat public sur la base du plus bas prix n'est ni à l'avantage de l'État, ni à l'avantage du contribuable

Dans la très grande majorité des cas, la notion du plus bas soumissionnaire conforme comme critère principal d'évaluation dans l'octroi des contrats publics n'est pas à l'avantage du gouvernement dans la livraison de ses projets. Et contrairement à la croyance, ce ne l'est pas à l'avantage non plus du contribuable, définition qui inclue le citoyen payeur de taxes et d'impôts, mais aussi les entreprises québécoises. En fait, le seul avantage est au niveau financier, pour des économies réalisées à très court terme. À moyen et long terme, l'intérêt du contribuable n'est pas privilégié par ce mode d'adjudication.

Lors des dernières années, la Fédération des chambres de commerce du Québec a répertorié plusieurs exemples au sein de son réseau, qui ont démontré l'inefficience du principe du plus bas soumissionnaire conforme dans l'octroi des contrats du gouvernement. Cette approche a trop longtemps fait en sorte que des éléments importants sont souvent négligés, voire escamotés, 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 aucun 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, des entrepreneurs ont 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.

Ce genre de situation est d'autant plus dommageable dans le cas de renouvellement de contrats fixés à long terme où le premier fournisseur ayant 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 fort probablement affectée par des coûts sous-évalués.

Cette culture du plus bas prix conforme semble malheureusement se refléter également dans le rapport de la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) de juin 2020. Celle-ci a en effet identifié des dépassements de coûts importants dans les estimations du Ministère des Transports du Québec (MTQ) pour les contrats de construction, de services professionnels et de services techniques, relativement à l'estimation initiale du personnel du ministère. Selon le rapport, le MTQ « *n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux, un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.* »²

La situation est également similaire pour la Société québécoise des infrastructures (SQI). Selon le rapport de novembre dernier de la VGQ, 114 appels d'offre effectuée entre 2015 et 2020 étaient sous-évalués de plus de 20 %. Alors que les estimations étaient évaluées à 281,4 M\$, le coût final a atteint 401,2 M\$. Bien que ces chiffres démontrent des dépassements de coûts importants dans les contrats publics par rapport aux estimations du MTQ et de la SQI, en ajoutant le choix du plus bas soumissionnaire conforme comme critère principal de sélection, ces deux éléments combinés viennent accroître les possibilités d'avenants dans les contrats publics québécois.

Devant ces nombreux constats, **la FCCQ demande à ce que le plus bas prix conforme ne soit plus le critère principal d'évaluation dans l'octroi des contrats publics puisque cette solution revient à choisir des solutions qui vont s'avérer plus coûteuses à moyen terme. La FCCQ plaide pour que le choix des soumissionnaires soit axé largement sur la qualité, l'innovation, l'expertise et la durabilité des solutions proposées dans les contrats publics du gouvernement du Québec (comme cela se fait presque partout ailleurs).**

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. La

² Rapport VGQ, Juin 2020, Chapitre 4. Gestion contractuelle du ministère des Transports. p.19

https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications//rapport-annuel//163//vgq_tome-juin2020_ch04_web.pdf



moyenne ou la médiane des montants soumissionnés, en excluant les montants extrêmes et en arbitrant à l'intérieur d'une fourchette raisonnable, correspondent à une mesure beaucoup plus conforme aux réalités des marchés et donc à l'efficacité des contrats publics.

Si par exemple, le prix correspond à 10% de la grille de pondération totale, on pourrait accorder la totalité des 10% au soumissionnaire qui se trouve exactement sur le prix médian ou à l'intérieur de 5% plus élevé que le prix médian ou maximum 10% plus faible que le prix médian, comme c'est le cas avec les contrats de service de plus de 100 000\$ en Nouvelle-Écosse.³ Le résultat à cette pondération spécifique varie par la suite selon s'ils se trouvent dans une différence de 5 à 15% ± par rapport au prix médian, entre 15% et 25% ± ou au-dessus de 25% de différence. Évidemment, l'importance de la pondération peut être discutée, mais le principe du prix médian semble intéressant et juste dans l'évaluation des soumissions.

Une grille pondérée misant d'abord et avant tout sur les critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité

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

On observe pour d'autres provinces, au gouvernement fédéral ainsi que plusieurs pays comparables (notamment aux États-Unis), des évaluations de proposition en réponse à un appel d'offres dont le prix ne représente parfois que 10 % de l'évaluation globale. En effet, dans ces cas, 90 % des points sont octroyés à la qualité, l'innovation, l'expertise et la fiabilité. Dans certains projets, les trois ou quatre firmes finalistes sont même convoquées à une entrevue de sélection. C'est dire l'importance accordée aux critères qualitatifs. Cette méthode d'évaluation est considérée comme efficace puisqu'elle privilégie les meilleurs standards de qualité, notamment en évaluant la méthodologie proposée et le niveau d'expertise des équipes, tout en laissant dans le pointage une pondération suffisante pour s'assurer d'un prix raisonnable.

L'État québécois a tout intérêt à bénéficier de l'expertise des entreprises intéressées à soumissionner. Il importe notamment de diversifier les modes de réalisation. Il y a dix fois plus de projets en cours de réalisation en mode de partenariat public-privé (PPP) en Ontario qu'au Québec. De même, on peut avantageusement recourir à des contrats construction-entretien ou développement-entretien. D'ailleurs, dans le cadre de son Plan de développement économique intitulé « Accélérer le rythme » et dévoilé en mai 2018, la FCCQ plaide pour faciliter la participation du capital privé et institutionnel pour la conception, le financement, la construction, l'exploitation ou la réfection d'infrastructures publiques et pour les types de projets où il existe un marché concurrentiel de promoteurs qualifiés pour assumer les risques du type de projet visé.

En plus de l'expertise, la prise en considération de la durabilité et des coûts d'entretien sont parmi les critères de qualité à privilégier. L'État peut par exemple, établir les besoins en terme 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

³ Cirano, 2015, Analyse économique des marchés publics dans l'industrie de la construction au Québec
<http://cirano.qc.ca/files/publications/2015RP-23.pdf>



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. Autant du côté des services que de l'approvisionnement, plus ces critères seront pris en compte, plus la sécurité de nos infrastructures et des services technologiques sera renforcée.

À l'été 2018, les projets de règlements modifiant le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* et modifiant le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, ont amené « le paramètre K .» Le facteur K exprime en pourcentage ce que l'organisme public est prêt à payer de plus pour passer d'une soumission de 70 points à une soumission de 100 points (pour la qualité), et ce, sur l'ensemble des critères.⁴ A priori, nous pourrions croire que cette formule viendrait augmenter la prise en considération de la qualité, alors que dans les faits, c'est plutôt l'inverse, car le critère du prix finira souvent par l'emporter dans l'octroi du contrat, au détriment de la qualité.

À titre d'exemple, dans les contrats de services pour les firmes d'architectures et de génie-conseil, les soumissions ont régulièrement un résultat à l'évaluation comportant un écart d'environ 1 ou 2%, parfois même quelques dixièmes de points. Des simulations ont démontré qu'en appliquant le facteur K, l'organisme public devant choisir entre deux entreprises ayant une différence de 1% dans la note de qualité, pourrait sélectionner un soumissionnaire qui aura soumis un prix inférieur, même à quelques centaines de dollars de différence sur un contrat de 100 000\$, par exemple.

De notre point de vue, le facteur K ne contribue pas à favoriser pleinement les normes de qualité dans l'octroi des contrats publics. Pour les entreprises, les critères présentés généralement par le gouvernement fédéral sur les marchés publics quant à leurs attentes en matière de qualité et de durabilité, sont plus clairs et permettent une meilleure exécution des contrats publics. **Le gouvernement du Québec devrait s'inspirer de cette façon de faire et de la grille de pondération du gouvernement fédéral dans le choix des soumissionnaires aux contrats publics de l'État. Une formule simple et claire de 90% (qualité) et 10% (prix) pourrait représenter un modèle intéressant à privilégier.**

Mettre en application les recommandations du rapport du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises (2017)

Le Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises a publié en 2017, sous la présidence du précédent ministre délégué à l'Intégrité des marchés publics et aux Ressources informationnelles, M. Robert Poëti, 10 recommandations visant à alléger les barrières à l'accès pour les jeunes entreprises aux marchés publics et favoriser l'accès aux jeunes entreprises à ces marchés publics.

Parmi celles-ci, il était notamment proposé de favoriser l'intégration de critères qualitatifs lors de l'adjudication des contrats publics et de favoriser l'intégration de critères d'évaluation qualitatifs fondés sur le caractère innovant d'une solution. Il y avait plusieurs constats pertinents à l'intérieur de ce document de réflexion, notamment en ce qui a trait à la notion du plus bas soumissionnaire.

⁴ Gouvernement du Québec, Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics, Annexe 2



Nous pouvions y lire notamment que « *les critères stricts d'attribution apparaissent également comme un « blocage » à l'accès aux contrats étatiques pour plusieurs jeunes entreprises rencontrées. Bien souvent fondés uniquement sur le prix plutôt que sur l'évaluation de la qualité, ces critères nuisent aux jeunes entreprises désireuses de proposer des solutions innovantes, créatives et à la fine pointe de la technologie. C'est d'ailleurs ce qui a été relevé dans une large étude britannique auprès de 800 entreprises innovantes. Ces dernières ont estimé à plus de 60% que l'accent mis sur le prix plutôt que la qualité constituait la principale barrière à l'accès aux marchés publics dans le domaine de l'innovation.*

En favorisant la règle du « plus bas prix conforme », l'on se prive d'un important potentiel novateur. Sans compter le fait que le prix déboursé pour ces soumissions légèrement plus dispendieuses se trouve souvent récupéré par la qualité et la durabilité du produit. Précisons en outre que l'essence de cette proposition va dans le même sens que la deuxième recommandation du Rapport final de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. »⁵

La FCCQ avait alors accueilli favorablement les conclusions du rapport puisque les recommandations du document correspondaient aux recommandations qu'elle avait formulées. Elle croit **que le projet de loi n°12 ainsi que la Stratégie gouvernementale des marchés publics devraient être en cohérence avec les mesures retrouvées à l'intérieur du rapport du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises, piloté par le gouvernement du Québec en 2017.**

2) Espace d'innovation des marchés publics : Une occasion de faire bénéficier concrètement l'État du savoir-faire québécois en misant sur la « valeur »

La FCCQ accueille favorablement la création d'un Espace d'innovation qui vise à accroître le recours aux nouveaux procédés développés entre autres par nos entreprises québécoises, de toutes les régions. Sur le principe, il s'agit d'une approche intéressante pour certains marchés publics, où le gouvernement souhaite manifestement penser « en dehors de la boîte » et que certains appels d'offres seront attribués avec une plus grande pondération à des entreprises québécoises, lorsque les montants sont en deçà de certains montants en respect aux accords commerciaux et intergouvernementaux, dont l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne (UE).

L'objectif présenté dans la stratégie gouvernementale de février 2022 était qu'au terme de celle-ci, « *52 organismes publics auront expérimenté au moins une mesure visant à stimuler l'innovation.* »⁶ **La FCCQ se questionne à savoir quelles seront ces mesures et s'il n'y aurait pas lieu d'être plus ambitieux, en allant chercher plus qu'une seule mesure visant à stimuler l'innovation ?**

⁵ Rapport du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises, 2017

⁶ Priorité à l'achat québécois : p.19



De plus, la FCCQ recommande que les ministères et organismes se dotent d'indicateurs de performance en acquisition de nouvelles technologies, avec une sous-donnée pour les produits québécois ainsi qu'une rétroaction chaque année présentée dans les rapports annuels des différents ministères et organismes publics.

La FCCQ l'affirme depuis fort longtemps. 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.

Pour nous, l'État québécois a la responsabilité de considérer les marchés publics comme une forme de contribution au développement économique et s'en servir comme vitrine pour l'exportation de certaines innovations. En effet, en adoptant un produit innovant, l'acheteur public sert d'agent de démonstration à d'autres acheteurs potentiels. Grâce à cette vitrine technologique, un fournisseur peut solliciter plus facilement des clients en leur démontrant les bénéfices dans une situation « réelle » d'utilisation. En contrepartie, l'organisme public accède aux dernières innovations et stimule la demande intérieure. On pourrait entre autres avantageusement créer des alliances gouvernement-secteur privé pour favoriser l'exportation de savoir-faire exceptionnels développés lors de la réalisation d'un mandat public. La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) recommandait d'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 entente de collusion par l'arrivée d'une nouvelle technologie développée par un concurrent demeure peu probable »,⁷ pouvait-on lire dans le rapport final.

Le rapport final de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) mentionnait également :

« L'adoption de règles d'adjudication reposant sur une pondération plus variée des critères qualité et prix aurait aussi pour avantage

⁷ Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1229



d'inciter les donneurs d'ouvrage publics et les soumissionnaires potentiels à se préoccuper davantage de la qualité des infrastructures dont ils ont la charge, que ce soit en matière de conception, de surveillance ou de construction. Actuellement, le recours presque exclusif à la formule dite « du plus bas soumissionnaire conforme » dans les contrats de construction incite les entreprises à réduire autant que possible leurs coûts, le plus souvent au détriment de la qualité et de l'innovation. »⁸

La FCCQ constate qu'au sein de la Stratégie gouvernementale de février 2022, le gouvernement du Québec reconnaît que « *les marchés publics représentent un levier stratégique pour stimuler la recherche et le développement, la production et l'utilisation de l'intelligence artificielle. L'acquisition de solutions innovantes, telles que l'intelligence artificielle, peut avoir un impact considérable sur le développement et la santé de l'écosystème québécois.* »

Les entreprises québécoises se questionnent à présent si ces grands principes auxquels elles adhèrent, seront traduits en actions concrètes sur le terrain et dans les marchés publics québécois, avec les ressources adéquates dans la fonction publique pour arriver à rencontrer ses objectifs.

Préoccupations entourant l'insertion de l'article 14.9 au projet de loi n°12

Parmi les craintes exprimées au sein de la FCCQ, la portée de l'article 14.9 inséré à la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)* via le projet de loi n°12, préoccupe des acteurs concernés par l'application de la LCOP. En effet, le fait de se baser sur un jugement humain plutôt qu'une formule quantifiable pourrait amener des situations indésirables et problématiques. Nous constatons que ceux-ci craignent que le libellé rédigé tel quel amène trop de pouvoirs au président du Conseil du trésor, et que celui-ci pourrait de manière discrétionnaire, choisir de prendre l'habitude de rendre des décisions par décrets, dans l'octroi des contrats publics. Une situation qui pourrait représenter selon eux, des craintes de débordement ou d'exagération de l'utilisation de décrets pour prendre des décisions arbitraires. Si ce n'est pas le sens derrière l'article 14.9, il y aurait lieu pour les législateurs de préciser l'objectif de ces articles, pour répondre à ces préoccupations.

Par exemple, la signification de l'expression « marge préférentielle » au paragraphe 1° de l'article 14.9 du projet de loi n°12 mentionne « *accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielle aux entreprises qui se conforment à des normes environnementales ou relatives aux changements climatiques plus contraignantes que celles fixées par la législation applicable ou les documents d'appel d'offres.* » Que signifie la marge préférentielle ? Quelle sera la norme qui sera reconnue ? Est-ce que la norme reconnue sera définie par le donneur d'ouvrage ?

⁸ Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1303

3) Les modes alternatifs dans le domaine de la santé plutôt qu'une adjudication fondée sur le prix

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 tels qu'illustrés ci-dessous.

Selon une analyse de Medtech Canada⁹, sur 80 dossiers appels d'offres analysés depuis 2018, 90 % ont été attribués 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. »¹⁰

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;

⁹ Medtech Canada est l'association nationale représentant le secteur novateur des technologies médicales au Canada.

¹⁰ 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 2014¹¹, 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 a été implantée dans divers pays en 2020.

4) Achat québécois : miser sur des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale permettrait de rencontrer l'objectif gouvernemental

Il est évident que la FCCQ et la communauté d'affaires supportent toute orientation gouvernementale visant à privilégier les biens et services québécois en dessous des seuils retrouvés dans les accords commerciaux. Le projet de loi n°12 prévoit des changements à la *Loi sur les contrats des organismes publics* pour offrir la possibilité aux organismes publics de réserver des appels d'offres publics aux petites entreprises du Québec et d'ailleurs au Canada pour les contrats se situant en deçà des seuils d'application de l'Accord économique et commercial global conclu entre le Canada et l'Union européenne (AECG.) Le présent texte législatif prévoit que tous les contrats de moins de 100 000\$ qui ne sont pas soumis aux accords de commerce international, auront droit à une marge préférentielle de 10% pour des entreprises québécoises. Selon l'AECG, ce type de mesure pourrait même s'appliquer aux biens et aux services d'une valeur inférieure à 366 800 \$ et aux travaux de construction d'une valeur inférieure à 9,1 M\$.¹²

¹¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

¹² Affaires Mondiales Canada, Marchés publics <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/gp-mp/index.aspx?lang=fra>



Les articles 14.1 à 14.5 du projet de loi n°12 vont dans le sens d'une volonté gouvernementale de réserver certains marchés à nos petites et moyennes entreprises québécoises, de se doter d'une préférence de 10 % en fonction de la valeur ajoutée québécoise et qu'il y ait une exigence de produits et de services québécois. En ce sens, la FCCQ supporte ces orientations de la Stratégie gouvernementale des marchés publics.

Les contrats conclus par le gouvernement du Québec ont représenté en 2019-2020 des achats de 16,3 G\$. L'objectif du gouvernement est de faire passer de 38 % des contrats en approvisionnement (biens) provenant de contractants québécois, à 50% d'ici 2026. Pour les contrats de services, ce sont 92% qui proviennent du Québec, et 99% pour les travaux de construction à l'heure actuelle, provenant d'entreprises québécoises.

Il est évident que plus nos entreprises remporteront des contrats publics québécois, plus les retombées économiques et fiscales pour l'État seront importantes. C'est pourquoi il est essentiel de poser des actions gouvernementales pour valoriser l'achat local, et de rejoindre le maximum autorisé par nos accords commerciaux en ce qui a trait à la pondération liée aux entreprises québécoises.

Mais si le gouvernement du Québec souhaite réellement rencontrer l'objectif 3.1 de sa Stratégie gouvernementale des marchés publics, soit d'augmenter « le nombre de soumissionnaires provenant du Québec », il doit privilégier des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale, plutôt que le plus bas soumissionnaire conforme, pour que les entreprises québécoises soient incitées et intéressées à soumissionner sur les contrats publics de l'État québécois.

Plus bas soumissionnaire conforme est un frein au développement

En effet, dans la forme actuelle, nous constatons à regret que les critères d'octroi retrouvés dans la majorité des contrats publics québécois, ne représentent pas un levier de développement économique que le gouvernement dit souhaiter mettre en place, mais constituent plutôt un frein au développement du Québec.

Nous constatons que l'importance accordée au mécanisme du plus bas prix peut décourager certaines entreprises à soumettre leur candidature dans l'obtention de contrats publics, préférant aller ailleurs qu'au Québec. Certains membres de la FCCQ sont d'avis que les contrats les moins intéressants à la conception, les moins payants également pour les entreprises au Canada se trouvent au Québec. Cette situation a inévitablement un impact sur la qualité et le niveau d'expertise des soumissionnaires, alors que ces entreprises d'ici pourraient pourtant être grandement bénéfiques à l'État québécois. Que ce soit dans les services technologiques par exemple, ou encore dans les approvisionnements, les entreprises d'ici sont capables d'offrir des produits de qualité, répondant aux exigences des acheteurs.

Rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises québécoises et en région

Nous constatons dans les récentes annonces du gouvernement du Québec, une volonté de simplifier et d'harmoniser les appels d'offres pour éviter les disparités entre les ministères et organismes, ce qui représente toujours un réel problème.



Lorsqu'il est question d'une meilleure harmonisation entre les ministères et organisations, nous avons constaté toutefois qu'aucune disposition du projet de loi n°12 ne modifie la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales*, afin de l'arrimer aux orientations de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, ce qui soulève un certain questionnement. Le gouvernement du Québec et les parlementaires avaient consacré pourtant temps et ressources dans le cadre du projet de loi n°37, *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) et Infrastructures technologiques Québec*, afin de mettre sur pied le CAG. La FCCQ y avait déposé son mémoire en octobre 2019, qui s'intitulait « [Pour que les achats gouvernementaux deviennent un levier d'innovation et de développement économique.](#) »

On observe également une volonté gouvernementale de faciliter l'accès des PME aux marchés publics, en améliorant les explications aux entreprises quant aux opportunités offertes dans les contrats publics québécois. Il est important de répondre directement aux difficultés des plus petites entreprises à faire face aux contraintes administratives et liées au marché des appels d'offres publics. Les commentaires entendus comportaient souvent les mots :

- Complexité
- Paperasse
- Formalités administratives
- Inflexibilité des requêtes
- Accent sur le coût plutôt que sur les particularités du produit
- Masse critique insuffisante
- etc.

La perception que les appels d'offres québécois sont inaccessibles, réservés à certaines entreprises ou tout simplement trop complexes, est trop régulièrement entendue chez les PME québécoises qui ne soumissionnent pas. Il est bien que le gouvernement cherche à changer ces perceptions.

Ainsi, les orientations retrouvées dans la Stratégie gouvernementale des marchés publics de rendre plus facile l'accès des entreprises aux contrats publics par une meilleure communication gouvernementale afin de les aider dans la planification, sont saluées. Offrir des séances de formation et d'accompagnement des entreprises québécoises afin de les aider à mieux comprendre les marchés publics, dans le but de remporter des contrats publics québécois, correspond aux attentes de la communauté d'affaires québécoises, en particulier chez les PME dans les régions. L'accompagnement ciblé mentionné dans la Stratégie gouvernementale, devrait impérativement s'assurer de consacrer les ressources nécessaires en terme du nombre de personnes-ressources disposant d'une expertise du côté des fonctionnaires. Il s'agit d'un questionnement exprimé par des entreprises, à savoir où le gouvernement trouvera la main-d'œuvre et les ressources pour effectuer les formations?

Cet accompagnement serait d'autant plus utile et pertinent avec des contrats octroyés sur la base de la valeur et la qualité principalement, plutôt que des explications tournant autour du plus bas prix d'une soumission à un contrat public. Les discussions entourant les besoins du donneur d'ouvrage et du soumissionnaire seraient exprimées et orientées sur le produit ou le service, plutôt que simplement l'indicateur monétaire.



Uniformiser autant que possible les documents d'appels d'offres, améliorer la coordination entre les ministères, accroître la diffusion et l'échange d'information entre le secteur privé et le secteur public via des ateliers thématiques (notamment régional) sont des orientations en adéquation avec la volonté de la communauté d'affaires québécoise.

Faire des marchés publics une vitrine de l'innovation québécoise

D'autres idées pour optimiser les processus administratifs peuvent être sur la table. En allégeant les conditions et les exigences administratives pour les PME, l'acheteur public désire ainsi s'assurer de l'égalité d'accès aux marchés publics pour tous. Les soumissions refusées le sont alors sur la base de critères techniques plutôt que d'exigences administratives non respectées. Le gouvernement peut également fournir un soutien ou une aide de coordination aux regroupements de PME innovantes afin qu'elles développent la masse critique nécessaire aux soumissions pour les appels d'offres publics.¹³

De plus, la FCCQ est membre d'une coalition nommée G15+ regroupant des parties prenantes environnementales, sociales, syndicales et économiques autour d'une même table. Un consensus émane à l'effet qu'il y a des avancées dans les récentes annonces gouvernementales, pour faire une place plus importante au développement durable et à des critères de performance environnementale. Bien que ceux-ci n'ont que très peu d'impacts pour la plupart des fournisseurs de service en technologie de l'information et en santé notamment, pour les approvisionnements en matériaux, cela pourrait être à l'avantage non seulement de notre planète, mais aussi des entreprises québécoises qui développent des technologies vertes certes ou misant sur des sources énergétiques moins polluantes et écoénergétiques. Sans compter que des entreprises québécoises devraient être appelées à moins déplacer les marchandises et la main-d'œuvre, lorsqu'elles obtiennent des contrats à proximité ou encore dans leur région, ce qui limite les émissions de GES par exemple.

En effet, la FCCQ supporte l'intégration de critères sociaux et environnementaux précis, objectifs, clairs et pertinents dans le processus d'attribution des marchés publics de manière à favoriser le déploiement accéléré d'une économie sobre en carbone, résiliente, locale et circulaire. 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, représente un bon exemple. En parallèle, le gouvernement fédéral avait annoncé au début octobre 2020 un plan de 10 G\$ pour les infrastructures vertes visant à réaliser des investissements pour les énergies propres, l'Internet haute vitesse, davantage d'efficacité énergétique, le secteur agricole ainsi que les transports des modes à zéro émission. De nombreuses opportunités à saisir sont offertes pour le Québec par ces sommes importantes, retrouvées en partenariat avec la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC).

¹³ Écotech Québec, Vers un rôle accru des organismes publics pour accélérer la commercialisation des innovations vertes du Québec



Éviter les délais de paiement pour aider aux liquidités des entreprises québécoises

La FCCQ a pris acte des résultats favorables des trois années du projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction, dévoilés en mars 2022. Celui-ci avait pour objectif de tester un calendrier de paiement obligatoire et d'amener un processus rapide de règlement des différends. Au total, ce sont 52 contrats publics en travaux de construction qui ont été désignés par le gouvernement du Québec pour y prendre part.¹⁴

La FCCQ constate que la perception des entreprises concernées par le projet pilote a été somme toute positive. Néanmoins, elle rappelle qu'il reste beaucoup de travail à effectuer pour que ces principes soient appliqués à l'ensemble des ministères et organismes, puisque les retards de paiement et les délais exagérés engendrés par des processus de réglages de différends ont toujours cours au moment actuel. Des indicateurs de performance inspirés du projet pilote devraient être appliqués à l'ensemble des donneurs d'ouvrage du secteur public. La FCCQ a mentionné à plusieurs reprises, entre autres au début de la crise de la COVID-19, que le gouvernement se devait de devenir davantage un payeur exemplaire.

Les retards dans le paiement des factures pour les entreprises ayant fourni des produits et services à l'État, ne contribuent pas à inciter les entreprises québécoises à soumissionner dans les contrats publics. C'est pourtant un moyen rapide de donner aux entreprises les liquidités dont elles ont besoin pour traverser cette crise, d'autant plus si elles sont toujours en attente des sommes à recevoir dans le paiement de leur facturation. Ces retards peuvent avoir des impacts négatifs sur les liquidités des entreprises, mais également des fournisseurs de celles-ci et donc, impacter de manière importante notre économie.

Bonifier la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois (SNAAP)

Dans le domaine agroalimentaire, la Stratégie gouvernementale des marchés publics reprend les objectifs de la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois (SNAAQ) présentée en septembre 2020. Elle y ajoute une seule mesure, soit l'ajout de formation et d'accompagnement sur l'achat alimentaire destiné aux établissements des réseaux de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux.

Selon les données de 2019 contenues dans la [SNAAQ](#), la « valeur des ventes de produits alimentaires au milieu institutionnel (secteurs public et privé) représente globalement près de 2,4 milliards de dollars par année »¹⁵ en grande majorité dans trois réseaux : la santé, l'éducation et les services de garde. Bien que cela ne représente qu'environ 4,7 % du marché total de l'alimentation au Québec, c'est la part sur laquelle l'État québécois a le plus de contrôle. Le potentiel de bénéfices pour les producteurs et transformateurs québécois dans ce secteur est important, surtout pour les PME. En

¹⁴ Gouvernement du Québec, Un projet pilote concluant visant à faciliter les paiements dans les contrats de travaux de construction, 3 mars 2022 <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/un-projet-pilote-concluant-visant-a-faciliter-les-paiements-dans-les-contrats-de-travaux-de-construction-38358>

¹⁵ Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois ([SNAAQ](#)), p.11 à 13



vertu de la SNAAQ et maintenant de la Stratégie gouvernementale, l'approche préconisée par le gouvernement est de fixer des cibles non contraignantes de proportion d'aliments québécois dans les achats totaux des organismes publics.

L'enjeu avec cette approche dans le contexte de la Stratégie gouvernementale est que les achats alimentaires des organismes publics demeurent assujettis au plus bas prix conforme. En changeant de paradigme pour privilégier plutôt des grilles de pondération axées sur les critères environnementaux, sociaux et même d'innovation, le gouvernement a l'occasion de renforcer significativement la SNAAQ.

En effet, le système actuel incite les distributeurs alimentaires, qui sont habituellement ceux qui répondent aux appels d'offres, à offrir le moins de produits locaux possible, puisque les aliments québécois sont généralement plus coûteux à produire que la plupart de leurs concurrents. Cela s'explique par une combinaison de notre climat nordique qui force les entreprises à constamment innover pour optimiser leur production ainsi que de nos règles environnementales et de protection des travailleurs qui sont parmi les plus élevées au monde. Opter pour des appels d'offres intelligents permettrait de reconnaître la réalité du contexte dans lequel nos entreprises agroalimentaires opèrent tout en favorisant les circuits courts, un outil important de réduction des émissions de gaz à effet de serre associés au transport de denrées alimentaires, comme nous le mentionnions un peu plus tôt.

La FCCQ recommande donc de bonifier la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois (SNAAP) en exigeant des organismes publics qu'ils attribuent leurs contrats de services alimentaires en fonction de grilles de pondération intelligente privilégiant les critères environnementaux, sociaux et d'innovation, afin d'atteindre les cibles d'achats d'aliments québécois dont elles doivent se doter.

Exemples des impacts néfastes du plus bas soumissionnaire conforme

Le gouvernement du Québec souhaite via le projet de loi n°12 et la Stratégie gouvernementale des marchés publics, mettre de l'avant l'achat québécois et permettre à des entreprises d'ici d'accéder aux contrats de leur gouvernement.

Or, des exemples récents dans plusieurs secteurs économiques différents démontrent les dérives observées par la notion du plus bas soumissionnaire conforme. Nous aurions pu au sein de ce mémoire, présenter plusieurs exemples en infrastructures, en technologies de l'information, en santé notamment, à la lumière des témoignages exprimés dans les comités de travail de la FCCQ. Nous avons fait le choix d'énumérer deux brefs exemples au sein de notre mémoire, un du côté des services en transport et l'autre, du côté des approvisionnements dans le milieu de l'éducation.

Transport aérien régional : la division AéroNolisement de l'Association québécoise du transport aérien (AQTA) a perdu en avril 2021 après 15 ans, le contrat des déplacements gouvernementaux, ainsi que ceux d'Héma-Québec et de Transplant Québec, aux mains d'une entreprise de Toronto, Air Charter Service.



Le MTQ avait confirmé dans les médias que l'entreprise ontarienne avait remporté l'appel d'offres, puisqu'elle était le plus bas soumissionnaire conforme et ce, pour une mince différence de 4,5%. L'entreprise non seulement provenait du Québec, mais offrait aussi d'excellents services en plus d'avoir la connaissance nécessaire et fine des différentes destinations aéroportuaires. De surcroît, cette perte survenait à un moment fort difficile dans l'industrie québécoise du transport aérien régional, qui a vu chuter elle aussi ses revenus de manière importante.

Approvisionnement en matériel scolaire : l'entreprise 100% québécoise Brault & Bouthillier œuvre depuis 75 ans dans la distribution de matériel éducatif. Elle propose des solutions adaptées à l'apprentissage et au développement global des jeunes en proposant et en adaptant des produits éducatifs et pédagogiques, en plus d'offrir de la formation, du service-conseil et du soutien technique aux professionnels de l'éducation.

À l'hiver 2022, l'entreprise a participé à un appel d'offre du CARME (Centre d'achats regroupés de la Montérégie et Estrie) soit un regroupement d'achats qui représente la majorité des centres de service scolaires, pour du matériel d'arts plastiques. Brault & Bouthillier fait affaire depuis bon nombre d'années avec le CARME. Les enveloppes ont été ouvertes il y a quelques jours où il y a eu deux soumissionnaires pour le contrat. Résultat, celui-ci a été octroyé à une entreprise américaine, car étant donné la pratique du plus bas soumissionnaire conforme, la différence de 0,5% dans le prix (soit environ 7 000 \$) a fait pencher le CARME inévitablement du côté de l'entreprise américaine.

Ce résultat nuit également aux enseignants et enseignantes, en les obligeant à acheter d'un fournisseur n'offrant pas de formation, ni de magasin sur le territoire desservi et dont l'offre n'est pas adaptée aux besoins pédagogiques du Québec.

Nul besoin d'illustrer qu'il y aura forcément plus de distances à effectuer pour transporter le matériel de peinture en provenance des États-Unis, alors que l'entreprise montréalaise produit elle-même sa peinture en Montérégie. Ce qui signifie que non seulement les principes d'achat québécois, d'expertise, de qualité sont mis de côté, mais aussi la performance environnementale du contrat, étant donné les milliers de km supplémentaires qui devront être effectués pour acheminer les produits, puisque le contrat a été acheminé au plus bas prix tout simplement.

Conclusion et retour sur les principales demandes de la FCCQ

En conclusion, la FCCQ déplore que la notion du plus bas soumissionnaire soit toujours de mise et répandue dans les marchés publics du Québec. Le contexte entourant le dépôt du projet de loi 12 aurait représenté l'occasion de procéder aux modifications nécessaires dans les critères d'octroi des contrats publics au Québec, pour que ceux-ci ne soient plus attribués au plus bas soumissionnaire conforme, ou du moins lancer le signal très clair que des modifications réglementaires sont prévus allant dans le sens de ce qui est attendu par la communauté d'affaires québécoise, dans l'intérêt du contribuable.



Ce critère applique une pression sur les coûts, pousse les entreprises à soumissionner à perte, augmente 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 également l'innovation, car les meilleurs fournisseurs ont tendance à délaissier les marchés publics en faveur des contrats privés et à plus forte valeur ajoutée.

Nous demandons à ce que la prise en compte des critères de qualité devienne prépondérante dans le choix des soumissionnaires, à l'instar de ce que l'on retrouve dans les contrats du gouvernement fédéral, des autres provinces et de plusieurs États industrialisés. Pour nous, le prix devrait avoir une certaine pondération, mais ne devrait absolument pas être le critère dominant d'évaluation des soumissions aux contrats publics du gouvernement.

Ainsi, 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.

Le rapport final de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) abondait également dans le même en notant que :

« L'adoption de règles d'adjudication reposant sur une pondération plus variée des critères qualité et prix aurait aussi pour avantage d'inciter les donneurs d'ouvrage publics et les soumissionnaires potentiels à se préoccuper davantage de la qualité des infrastructures dont ils ont la charge, que ce soit en matière de conception, de surveillance ou de construction. Actuellement, le recours presque exclusif à la formule dite « du plus bas soumissionnaire conforme » dans les contrats de construction incite les entreprises à réduire autant que possible leurs coûts, le plus souvent au détriment de la qualité et de l'innovation. »¹⁶

C'est pourquoi la FCCQ demande au gouvernement du Québec que le principe du plus bas soumissionnaire soit remplacé par un principe de compétence en accordant une pondération axée principalement sur les critères de qualité, d'innovation, d'expertise et de durabilité des solutions proposées. Les projets de règlement devraient être modifiés afin de faire une place plus explicite à ces critères essentiels à la viabilité des projets provenant des contrats publics gouvernementaux, et ainsi, être en cohérence avec le rapport final de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que le rapport du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises, piloté par le gouvernement du Québec en 2017.

¹⁶ Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1303



La grille de pondération adoptée présentement par le gouvernement fédéral pour les contrats en infrastructures pourrait servir de modèle dans la révision des critères d'évaluation des contrats publics du gouvernement du Québec.

En résumé, la qualité et le résultat ont été lourdement pénalisés par le passé. Ces solutions s'avèrent souvent plus coûteuses à moyen et long terme, et cette politique est nuisible pour toutes les parties (fournisseurs, donneurs d'ordres et contribuables.) 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. Par chance, bien que le projet de loi représentait au moment de son dépôt, une opportunité de procéder à la grande évolution attendue comme l'actuel gouvernement s'y était engagé à l'automne 2019, la voie réglementaire pour modifier complètement les règles d'octroi des contrats publics en faveur de la qualité demeure possible. Il en va de l'intérêt public et économique, de l'intérêt du contribuable et de l'intérêt du Québec.