CFP - 010M
C.P. - PL 12
Loi sur l'achat québécois
et responsable et autres
dispositions

Achats responsables : au-delà du pouvoir d'agir, une obligation d'exemplarité de nos marchés publics

Mémoire du G15+

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*

Commission des finances publiques

Mars 2022

À propos du G15+

Le collectif G15+ s'appuie sur le dialogue social pour favoriser la transformation de l'économie québécoise vers une société plus solidaire, prospère et verte et placer le bien-être de la population au cœur des politiques publiques. Fondé en mars 2020, il est composé de leaders économiques, syndicaux, sociaux et environnementaux du Québec.

Le G15+ comprend le Conseil du patronat du Québec, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, Fondation David Suzuki, le Chantier de l'économie sociale, Vivre en Ville, Propulsion Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec, Écotech Québec, Équiterre, Fondaction, l'Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, l'Institut du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement, la Fédération des chambres de commerce du Québec, COPTICOM Stratégies et Relations publiques, Annie Chaloux, professeure à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke et François Delorme, économiste et chargé de cours en économie de l'environnement à l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke.

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE **3**

RECOMMANDATIONS **4**

1. SATISFAIRE AUX PLUS HAUTS STANDARDS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX PAR L'UTILISATION DE CRITÈRES OBLIGATOIRES 4

2. DÉFINIR LE CONCEPT D'ACHAT RESPONSABLE 7

3. FAIRE RESPECTER LES PRINCIPES JURIDIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 9

4. RECONNAÎTRE L'ÉCONOMIE SOCIALE COMME UN MOTEUR DE L'ACHAT QUÉBÉCOIS ET RESPONSABLE 11

5. ALLER AU-DELÀ DU PIB ET DE LA CRÉATION D'EMPLOIS POUR ÉVALUER LES IMPACTS 12

6. EFFECTUER UNE REDDITION DE COMPTE INDÉPENDANTE ET AMÉLIORER LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES ACHATS RESPONSABLES DES MARCHÉS PUBLICS 15

CONCLUSION **18**

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS **18**

ANNEXE - DES INDICATEURS DU BIEN-ÊTRE AU CŒUR DE NOS DÉCISIONS COLLECTIVES **20**

MISE EN CONTEXTE

Les leaders économiques, sociaux, syndicaux et environnementaux du G15+ saluent le dépôt de la Stratégie gouvernementale des marchés publics[1] (ci-après « Stratégie ») et du 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*.

Cette Stratégie était attendue depuis longtemps. Le collectif apprécie l'écoute de la présidente du Conseil du trésor à l'égard de plusieurs propositions ayant inspiré le gouvernement du Québec.

Tout d'abord, le G15+ tient à souligner les mesures prévues par le projet de loi au sein du volet « achat québécois » qui envoient un signal clair aux fournisseurs de l'État québécois et aux gestionnaires des organismes publics.

Concernant le volet « achat responsable », le collectif qualifie son contenu de bon premier pas pour revoir la règle du plus bas soumissionnaire, mais qui devra aller beaucoup plus loin si l'État québécois souhaite contribuer à l'atteinte de l'immense défi que constitue construire une société qui se développe durablement, de manière inclusive et basée sur l'efficacité économique.

[1] Gouvernement du Québec. *Stratégie gouvernementale des marchés publics*. *Pour des marchés publics innovants – Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple*. Février 2022.

En 2022, le signal doit être clair : au même titre que l'intégrité constitue le prérequis normal pour se qualifier aux processus d'appels d'offres, les projets devraient être sélectionnés selon les plus hauts standards d'efficacité économique, de progrès social et de protection de l'environnement. Le G15+ s'attendrait à ce que l'approche prescriptive retenue par le projet de loi nº12 pour privilégier l'achat de biens, services et travaux de construction québécois et le développement économique régional soit également retenue pour l'achat responsable, en cohérence avec les orientations gouvernementales.

Le G15+ estime que les organismes publics devraient **s'inspirer des meilleures pratiques internationales**. Plusieurs pays, régions et municipalités à travers le monde maximisent les retombées durables de leurs approvisionnements en insérant des critères sociaux et environnementaux obligatoires et exemplaires dans les règles contractuelles. Prendre cette décision constitue un levier considérable pour rendre tangibles le développement durable, l'innovation et la croissance de nos entreprises, et **accélérer le virage vers une société plus solidaire, prospère et verte**.

Si les membres du collectif accueillent favorablement les mesures non réglementaires prévues à la Stratégie pour accroître les acquisitions responsables (formations, répertoires de fournisseurs écoresponsables, calculateurs de coût total d'acquisition ou de possession)[2], **le projet de loi nº12 devrait être bonifié pour intégrer des mesures réglementaires beaucoup plus robustes en vue de systématiser les acquisitions responsables, non pas seulement les « favoriser ».**

Pour cela, le G15+ formule plusieurs recommandations à l'égard des mesures du projet de loi nº12, mais commente aussi les mesures non réglementaires contenues de la Stratégie qui y sont associées.

RECOMMANDATIONS

1. SATISFAIRE AUX PLUS HAUTS STANDARDS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX PAR L'UTILISATION DE CRITÈRES OBLIGATOIRES

L'article 5 du projet de loi nº12 introduit un nouveau chapitre II. 1 (articles 14.8 et suivants) à la *Loi sur les contrats des organismes publics*[3] (ci-après « LCOP »), intitulé l'« Espace d'innovation des marchés publics ». Ce chapitre introduit un mécanisme souhaitant « favoriser l'évolution des

[2] *Ibid.*, p. 81.
[3] *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1).

règles contractuelles pour permettre aux organismes publics de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux » établis à l'article 14.8 LCOP.

Pour y arriver, la présidente du Conseil du trésor se donne le **pouvoir discrétionnaire de fixer**, aux conditions qu'elle déterminerait, les acquisitions gouvernementales pour lesquelles un organisme public devrait mettre en place certaines mesures avantageuses établies à l'article 14.9 LCOP, notamment :

> 1° 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 ;
>
> 2° Le recours à des outils ou à des grilles d'analyse relatifs au développement durable, notamment à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ceux-ci, lesquels peuvent, entre autres, être fondés sur une approche de cycle de vie, préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat ;
>
> 3° Une marge préférentielle aux entreprises autochtones ou aux entreprises qui affecteraient des autochtones à l'exécution du contrat ;
>
> 4° L'exigence que des personnes éloignées du marché du travail, issues d'un groupe identifié par la présidente du Conseil du trésor, soient affectées à l'exécution du contrat, même lorsque cette exigence n'est pas liée à l'objet de celui-ci ;
>
> 5° Un appel d'offres sur invitation pour acquérir un prototype ;
>
> 6° Un appel d'offres public comportant un dialogue compétitif lorsque le besoin est d'acquérir des biens, des services ou des travaux de construction innovants ;
>
> 7° Le recours à un mode d'adjudication même si ce mode d'adjudication n'est pas permis à l'égard d'une partie ou de la totalité des acquisitions visées ;
>
> 8° Le recours à une condition d'admissibilité, une exigence technique, un critère d'évaluation de la qualité ou toute autre condition facultative.

Or, un pouvoir discrétionnaire n'est pas une obligation.

Si le pouvoir accordé à la présidente du Conseil du trésor lui permettant de favoriser les achats responsables constituerait un gain, son application resterait encore volontaire. Le projet de loi n°12 promeut un niveau d'engagement similaire à celui du projet de loi n°67, adopté en mars 2021[4], offrant au palier municipal un pouvoir, et non une obligation, d'intégrer des critères sociaux et environnementaux dans ses appels d'offres.

Même si le projet de loi n°12, grâce à un nouvel article 14.12 à la LCOP, exige des organismes publics qu'ils « prêtent leur concours » à la présidente du Conseil du trésor, notamment pour

[4] Assemblée nationale du Québec. *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions* (2021, chapitre 7). Voir les articles 42, 51, 59, 66 et 109.

« déterminer les acquisitions aux fins de l'article 14.9 » et pour lui fournir « sur demande, les renseignements nécessaires à la production de tout rapport de suivi […] », **le G15+ souhaiterait que le législateur renforce le niveau d'exigences attendues de la présidente du Conseil du trésor et de l'administration publique** à l'égard de l'application de mesures d'acquisition responsable.

Ce pouvoir d'agir de la présidente du Conseil du trésor repose sur l'hypothèse d'un niveau d'exemplarité des organismes publics. Or, le Commissaire au développement durable (CDD) note depuis plus de 10 ans que l'un des principaux motifs d'échecs de l'intégration des principes de développement durable dans l'administration publique repose sur une faible volonté des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*[5] (LDD) d'assurer l'atteinte des objectifs de la LDD. Le CDD observe leur degré d'engagement demeure bien loin de l'exemplarité[6].

Le paradoxe du projet de loi nº12 est qu'il recourt à des dispositions prescriptives, par exemple pour privilégier l'intégrité des marchés publics et l'achat québécois, alors qu'il se retient d'agir avec la même détermination à l'égard de l'achat responsable. Un exemple :

Intégrité des marchés publics

> « SECTION I
> « EXIGENCES ET DÉCLARATION D'INTÉGRITÉ
> « 21.1. Toute entreprise partie à un contrat public ou à un sous-contrat public doit satisfaire aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un tel contrat ou à un tel sous-contrat, ci-après désignées « exigences d'intégrité ».

Par conséquent, le G15+ souhaiterait que le même niveau d'engagement soit exigé des organismes publics à l'égard des achats responsables.

Recommandation 1 : systématiser l'utilisation de critères sociaux et environnementaux par les ministères et organismes et les rendre obligatoires dans l'adjudication ou l'attribution des contrats publics (dans le respect des ententes internationales et lorsqu'applicable), afin que l'octroi des contrats publics mise désormais sur des critères[7] de valeur plutôt que principalement le choix du plus bas soumissionnaire conforme[8].

[5] *Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1)
[6] Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4 – Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable* (juin 2020), p. 11.
[7] En plus des critères socio-environnementaux, cela inclut la qualité, l'innovation, l'expertise, la durabilité.
[8] Selon le *Baromètre de l'approvisionnement 2020* de l'ECPAR (p. 22), la recherche du plus bas prix est considérée par les organisations publiques et privées comme le plus grand frein à une démarche d'approvisionnement responsable (58 % des organisations le qualifient comme facteur critique ou important).

2. DÉFINIR LE CONCEPT D'ACHAT RESPONSABLE

L'objectif 1.2 de la Stratégie est d'accroître les acquisitions responsables des organismes publics[9]. Le titre du projet de loi n°12 parle de « promouvoir l'achat québécois et responsable des organismes publics ». L'analyse d'impact réglementaire de la Stratégie[10] indique vouloir « contribuer à l'atteinte d'objectifs gouvernementaux par le biais des marchés publics, notamment par l'accroissement des acquisitions responsables et par une meilleure intégration du développement durable dans les processus contractuels ».

Le G15+ constate que si le concept d'achat québécois est défini dans la Stratégie[11], permettant de mieux apprécier le périmètre visé par les actions du législateur, aucune définition du concept d'achat responsable n'est prévue au projet de loi n°12. Pourtant, de nombreuses définitions de l'achat responsable pourraient inspirer le législateur :

> Dans son lexique du *Baromètre de l'achat responsable 2020*[12], l'ECPAR définit un achat ou une acquisition responsable comme le fait de « s'assurer que les produits et services qu'une organisation achète représentent la meilleure valeur pour l'argent investi et génèrent des bénéfices pour l'organisation, pour l'environnement, la société et l'économie. Se réalise par l'intégration de critères environnementaux, sociaux et économiques aux processus d'achat des biens et services, en tenant compte des impacts tout au long du cycle de vie des produits et services. L'achat responsable englobe "achat écologique" et "achat socialement responsable". Il est aussi nommé approvisionnement durable, achat durable ou encore "*sustainable procurement*" en anglais ».
>
> Dans sa Politique d'approvisionnement responsable[13], la Ville de Montréal définit l'« approvisionnement responsable » comme le fait que « les processus d'approvisionnement mis en place respectent, dans la mesure du possible, les principes de développement durable et privilégient les firmes d'économie sociale dans le respect des lois et règlements applicables. Ceux-ci englobent les achats responsables, de façon à s'assurer que les produits et services qu'une organisation achète représentent la meilleure valeur pour l'argent investi et génèrent des bénéfices pour l'organisation, pour l'environnement, la société et l'économie. Se réalise par l'intégration de critères environnementaux, sociaux et économiques aux processus d'achat de biens, de services, en tenant compte des impacts tout au long du cycle de vie des produits et services. L'achat responsable englobe "achat écologique" et "achat socialement responsable". Il est aussi nommé approvisionnement durable, achat durable ou encore "*sustainable procurement*" en anglais ».

---

[9] *Ibid.*, p. 14.
[10] Secrétariat du Conseil du trésor. *Analyse d'impact réglementaire – Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple*. 18 octobre 2021. 16 pages.
[11] *Stratégie gouvernementale des marchés publics*, p. 6.
[12] Espace de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (2020). *Baromètre de l'achat responsable 2020 – La contribution de l'achat responsable aux objectifs de développement durable*, p. 44.
[13] Ville de Montréal. *Politique d'approvisionnement responsable de la Ville de Montréal*. 9 novembre 2021. 9 pages.

Recommandation 2 : intégrer une définition d'un achat/une acquisition responsable dans le projet de loi n°12 améliorant l'adéquation entre la LCOP et la LDD. Cette définition devrait mettre en lumière le caractère indissociable des piliers économiques, sociaux et environnementaux et la prise en compte des impacts tout au long du cycle de vie des produits et services.

Cette absence de définition des achats responsables au projet de loi n°12 est d'autant plus problématique qu'une certaine confusion découle du nouvel article 14.7 proposé à la LCOP :

> « 14.7. Les conditions relatives au caractère responsable d'une acquisition, sur le plan environnemental, social ou économique, doivent être liées à l'objet du contrat à moins qu'elles ne soient autrement autorisées par la loi. »

La formulation de cet article délègue aux gestionnaires des organismes publics le soin de déterminer au gré de l'objet du contrat ce qui constitue une acquisition responsable. Cette décision nous semble hasardeuse, car elle pourrait donner lieu à des achats responsables à géométrie variable. Selon le G15+, le législateur devrait réduire la discrétion accordée à l'administration publique au moyen d'une définition assurant l'intégrité du caractère responsable des achats de biens et services du gouvernement du Québec. Cela offrirait plus de prévisibilité aux fournisseurs de biens, services et travaux de construction.

Recommandation 3 : amender le nouvel article 14.7 proposé à la LCOP en balisant le « caractère responsable » d'une acquisition grâce à un renvoi à la définition proposée à la recommandation 2.

En parallèle, le nouvel article 14.9(5) qu'il est proposé d'introduire à la LCOP définirait les biens, services ou travaux de construction innovants comme suit :

> « Sont innovants au sens du paragraphe 6° du premier alinéa les biens, les services et les travaux de construction nouveaux ou sensiblement améliorés, notamment en raison du recours à de nouveaux procédés de production, de prestation de services ou de construction ou encore d'une nouvelle méthode de commercialisation ou organisationnelle. »

Le G15+ reconnaît l'inspiration du législateur de cette définition qui trouve écho dans la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2017-2022*[14]. Or, **cette définition de biens, services et travaux de construction ne reflète pas l'amélioration de la concordance entre la *Loi sur le développement durable* (LDD)[15] et la LCOP, un objectif poursuivi par la Stratégie gouvernementale des marchés publics**[16].

[14] Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (2017). *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2017-2022*, p. 119.
[15] Article 2 de la LDD : « Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. »
[16] *Stratégie gouvernementale des marchés publics*, p. 81.

Recommandation 4 : amender le nouvel article 14.9(5) proposé à la LCOP pour apporter une clause interprétative venant préciser la définition de « biens, services et travaux de construction innovants », qui tiendra compte des principes juridiques du développement durable et de la définition proposée à la recommandation 2.

3. FAIRE RESPECTER LES PRINCIPES JURIDIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Depuis 2006, année d'adoption de la *Loi sur le développement durable* (LDD), la recherche d'un développement durable devrait constituer l'une des pierres angulaires de la gouvernance de l'État québécois. L'article 1 de la LDD prévoit ainsi une intégration du développement durable à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'administration publique.

Or, plus de 15 ans après l'adoption de la LDD – et malgré l'adoption de la LCOP la même année – , le Commissaire au développement durable (CDD) constate que l'administration publique ne respecte toujours pas la grande majorité des exigences minimales de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*[17]. Toujours selon le CDD, **les exigences de prise en compte des 16 principes de développement durable ne sont pas bien intégrées dans les processus des organismes publics : peu d'entités ont réussi à faire cette prise en compte de manière tangible**[18].

L'article 1 du projet de loi n°12 modifie un des objectifs de l'article 2 de la LCOP :

> « 2. Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir :
> […]
> 4° la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ~~tienne compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement~~ ; »

15 ans après l'adoption de la LDD, le G15+ regrette que la modification de cet objectif de la LCOP maintienne une intégration relativement volontaire du développement durable plutôt que de miser sur une formulation plus astreignante des principes juridiques de la LDD. Dans un État de droit, des principes comme ceux du développement durable doivent être concrètement intégrés aux lois et règlements afin d'entraîner l'important virage nécessaire à nos modes de gouvernance, de production et de consommation.

---

[17] Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4 – Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable* (juin 2020), p. 24 et 36.

[18] *Idem*, p. 11. Ce constat se retrouve dans au moins quatre des rapports du CDD (2010, 2014, 2018 et 2020).

Par ailleurs, **le G15+ s'interroge sur les balises prévues à l'évaluation préalable des besoins**, prévue au nouvel article 14.6 proposé à la LCOP :

> « 14.6. Préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, un organisme public doit procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans la recherche d'un développement durable.
>
> Un organisme public assujetti à la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) doit plus particulièrement tenir compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable, en plus des objectifs particuliers qu'il s'est fixés en application de cette loi et de ceux déterminés par le gouvernement dans la stratégie de développement durable adoptée en vertu de celle-ci. »

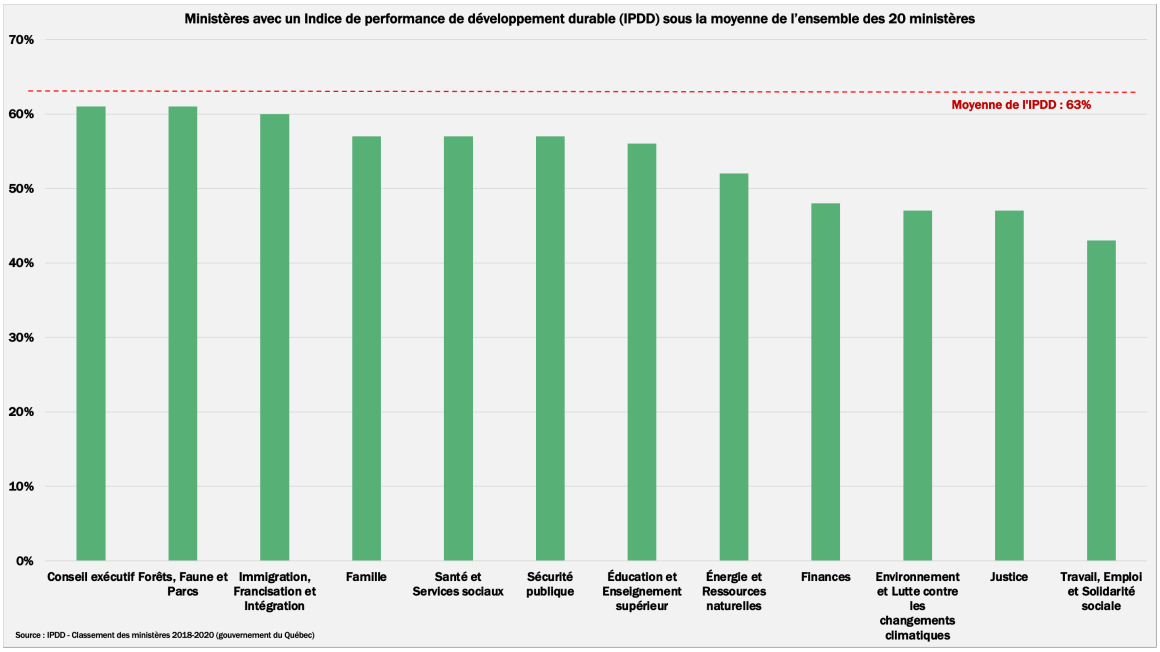
En 2019-2020, la note globale des ministères évalués par l'Indice de performance en matière de développement durable (IPDD) était de 63 %[19] (voir graphique p. 11). Ces résultats préoccupants démontrent que les principes juridiques du développement durable de la LDD ne s'appliquent toujours pas concrètement à l'ensemble de nos lois, de nos règlements, de nos politiques et de nos programmes. Le G15+ croit que **des balises resserrées seraient nécessaires, notamment à l'article 14.6, pour transposer le développement durable dans toutes les étapes de la gouvernance des ministères et organismes.**

Le collectif souligne que l'alignement avec les objectifs de développement durable ou de responsabilité sociale d'une organisation (publique ou privée) représente le facteur le plus important de priorisation d'une démarche d'approvisionnement responsable (73 % des organisations le qualifient de facteur critique ou important). L'alignement avec les mesures gouvernementales s'appliquant aux organismes publics se classe en deuxième position (51 % des organisations le qualifient de facteur critique ou important)[20].

Recommandation 5 : amender les nouveaux articles 2 et 14.6 proposés à la LCOP en adoptant une formulation plus astreignante du respect des principes juridiques du développement durable. Pour l'article 14.6, cela pourrait se faire en parlant de « procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans l'application et le respect des principes de développement durable, tels que définis dans la *Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1) ». L'article 2 pourrait se faire dans le même sens.

[19] Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2020). *Détail du calcul de la note globale de l'Indice de performance en matière de développement durable pour la période 2018-2020*, p. 3.

[20] Espace de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (2020). *Baromètre de l'achat responsable2020 – La contribution de l'achat responsable aux objectifs de développement durable*, p. 22.



4. Reconnaître l'économie sociale comme un moteur de l'achat québécois et responsable

Favoriser l'achat québécois, responsable et régional figure parmi les objectifs principaux du projet de loi. L'article 14.1 proposé à la LCOP confère aux organismes publics, sous réserve du respect des attentes internationales, la possibilité de réserver un appel d'offres publics aux petites entreprises du Québec et à celles d'ailleurs au Canada, d'accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielles d'au plus 10 % en fonction de la valeur ajoutée québécoise ou autrement canadienne ou d'exiger des biens, des services ou des travaux de construction québécois ou autrement canadien.

Or, les entreprises d'économie sociale, de propriété collective et de propriété 100 % québécoise, ne se trouvent pas dans les pratiques d'adjudication de contrats de l'article 14.1 proposé à la LCOP. **Le G15+ jugerait opportun pour contribuer à l'atteinte des objectifs d'achat québécois et responsable que les entreprises collectives figurent parmi les paragraphes où se retrouvent les possibilités offertes aux organismes publics.**

Selon le dernier *Portrait statistique sur l'économie sociale* de l'Institut de la statistique du Québec[21], 76 % des entreprises d'économie sociale fournissent un marché local ou régional. Le mouvement de l'entrepreneuriat collectif, de par la *Loi sur l'économie sociale* et ses pratiques,

[21] Institut de la statistique du Québec (2019). *L'économie sociale au Québec : portrait statistique 2016*, p. 76.

permet un développement économique respectueux des besoins des communautés et en adéquation avec le développement social et environnemental.

Fixer des seuils d'achats en économie sociale reviendrait à répondre simultanément à de nombreux objectifs du projet de loi n°12.

Recommandation 6 : amender l'article 14.1 paragraphe 1 proposé à la LCOP afin de permettre à un organisme public de réserver un appel d'offres public, accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielle, ou exiger des biens, des services ou des travaux aux entreprises d'économie sociale.

Par ailleurs, à l'article 14.9 proposé à la LCOP, le législateur octroie un pouvoir discrétionnaire à la présidence du Conseil du trésor de déterminer les conditions par lesquelles un organisme public doit déterminer ses acquisitions en vue de respecter les objectifs de l'article 14.8. Le G15+ relève que les objectifs aux paragraphes 1° (favoriser les achats responsables), 2° (réduire les impacts environnementaux négatifs) et 5° (favoriser la participation des personnes éloignées du marché du travail) sont également ceux des entreprises d'économie sociale. Le collectif s'étonne que l'article 14.9(1) LCOP ne fasse pas mention de ces dernières dans les outils que s'octroie le législateur dans son Espace d'innovation des marchés publics. Les pratiques en la matière sont pourtant nombreuses au sein de certains organismes publics, comme les municipalités et les universités, sous forme de marchés réservés, de marges préférentielles ou autres.

Recommandation 7 : amender l'article 14.9(1) proposé à la LCOP pour y inclure des pratiques contractuelles encourageant l'achat public en économie sociale, notamment sous la forme d'une marge préférentielle, de grilles d'analyses relatives à l'économie sociale préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, de marchés réservés ou d'appels d'offres sur invitation.

5. Aller au-delà du PIB et de la création d'emplois pour évaluer les impacts

Pour faire en sorte que l'État québécois donne l'exemple dans la priorité accordée aux achats québécois et responsables, le gouvernement engage une action en trois volets[22], soit :

- La Stratégie gouvernementale des marchés publics (mesures non réglementaires) ;
- Le projet de loi n°12 (mesures réglementaires) ; et
- L'engagement de prendre des mesures au-delà de la LCOP (mesures non réglementaires).

[22] *Stratégie gouvernementale des marchés publics*, p. 3.

L'analyse d'impact réglementaire (AIR) de la Stratégie[23] examine l'effet des mesures non réglementaires, c'est-à-dire qu'elle exclut l'analyse des effets des mesures réglementaires prévues au projet de loi nº 12, qui font l'objet d'une AIR spécifique[24].

Selon la *Synthèse des coûts et des économies*, la Stratégie n'induirait pas de coûts, économies ou revenus supplémentaires pour les entreprises[25]. Le Secrétariat du Conseil du trésor indique que la Stratégie « n'impose pas de nouvelles règles ou formalités administratives puisqu'elles consistent essentiellement en un partage d'information, de l'accompagnement, de la formation ainsi que des activités de sensibilisation auprès des entreprises »[26]. Le constat de l'AIR du projet de loi nº 12 est essentiellement le même que pour la Stratégie : « les mesures en lien avec l'achat québécois et responsable ne généreront pas de coûts liés à la conformité aux règles ou à des formalités administratives. Aucun manque à gagner n'est anticipé »[27].

Le G15+ dresse plusieurs constats sérieux à l'égard des indicateurs et des méthodes d'analyse des coûts et des gains utilisés pour mesurer les effets de la Stratégie et du projet de loi nº 12.

Indicateurs

- **Seuls le PIB réel et la création d'emplois temps plein font l'objet d'une modélisation d'impact**[28]. Aucune modélisation globale des coûts et des gains économiques, sociaux et environnementaux (les trois piliers de la définition d'une acquisition responsable) n'a été effectuée, contrairement aux informations présentées dans la section des éléments de conformité de l'AIR[29] ;
- **Un seul indicateur de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* est utilisé à la fois dans la Stratégie et le projet de loi nº12**, soit le taux d'acquisition écoresponsable des ministères et organismes. La cible est fixée à 15 % d'ici 2025-2026 dans la Stratégie – un niveau jugé insuffisant par le collectif – mais dont l'ambition n'est d'aucune façon justifiée et et qui devrait être au moins fixée par le gouvernement via règlement ;

[23] Secrétariat du Conseil du trésor. *Analyse d'impact réglementaire – Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple*. 18 octobre 2021. 17 pages.
[24] Secrétariat du Conseil du trésor. *Analyse d'impact réglementaire – 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*. 18 octobre 2021. 21 pages.
[25] AIR Stratégie, p. 9.
[26] *Idem*.
[27] AIR projet de loi nº12, p. 2.
[28] AIR Stratégie, p. 10 : « Des estimations réalisées à l'aide du modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec (MEGFQ) [qui] montrent un effet positif de 420 M$ récurrent annuellement sur le PIB réel du Québec en 2025-2026 […] ainsi que la création de 2 060 emplois équivalent temps plein ».
[29] *Ibid.*, p. 15. Indirectement, l'AIR divulgue d'autres impacts économiques reliés au PIB, soit le niveau d'investissement privé, la réduction nette des importations, ou encore l'augmentation de la capacité de production des entreprises.

- **Aucun autre indicateur découlant de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*[30] ou d'une autre politique gouvernementale ne sont considérés** pour évaluer la contribution de la Stratégie et projet de loi n° 12.

Pourtant, les organisations de tous les horizons du G15+ se sont mises d'accord pour la toute première fois sur une série de 51 indicateurs économiques, sociaux et environnementaux permettant de mesurer le niveau de bien-être au Québec. Nous tendons la main aux décideurs publics pour **arrimer des indicateurs du bien-être à la planification budgétaire et stratégique de l'État**, comme ici dans les règles contractuelles (voir Annexe, p. 20).

Recommandation 8 : aller au-delà à du PIB et de la création d'emplois pour doter la Stratégie gouvernementale des marchés publics et le projet de loi n° 12 de véritables indicateurs de suivis économiques, sociaux et environnementaux, et de cibles associées dans la mesure du possible.

Méthodes d'analyse des coûts et des gains

- **Les méthodes du coût total de possession ou de l'analyse de cycle de vie ne sont pas utilisées pour évaluer la contribution de la Stratégie**. Ces méthodes sont pourtant définies explicitement dans la définition d'une acquisition responsable.

Par conséquent, il est impossible d'évaluer la contribution de la Stratégie aux objectifs gouvernementaux de développement durable (article 2 de la LCOP), aux objectifs gouvernementaux proposé à l'article 14.8 de la LCOP et à tout autre objectif d'une autre politique gouvernementale.

Recommandation 9 : évaluer la contribution des mesures de la Stratégie et du projet de loi n°12 en utilisant la méthode du coût total de possession ou de l'analyse de cycle de vie.

Recommandation 10 :
- Fixer par règlement la cible d'acquisition responsable prévue à la Stratégie ;
- Rehausser le niveau de cette cible pour envoyer un signal clair pour que l'acquisition responsable devienne la norme, pas l'exception ;
- Déterminer des cibles précises et croissantes en matière d'acquisition responsable afin d'offrir de la prévisibilité aux fournisseurs de biens, services et travaux de construction.

Par ailleurs, le G15+ est préoccupé par le fait que le nouvel article 14.8 proposé à la LCOP n'offre que des balises minimales aux objectifs gouvernementaux. S'il est normal et souhaitable que le gouvernement du Québec veuille établir de nouveaux objectifs gouvernementaux pour refléter l'évolution des connaissances scientifiques et environnementales et des conditions socio-économiques, encore faudrait-il que ces objectifs soient quantifiés, rattachés aux cibles et

[30] Gouvernement du Québec (2015). *Annexe 1 - Liste des indicateurs de suivi des objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

objectifs des politiques gouvernementales déjà mises en œuvre[31] et accompagnés d'échéanciers de réalisation.

Dans la situation actuelle, le G15+ déplore que l'administration publique garde toute la latitude pour décider des objectifs à atteindre et pour évaluer ses propres résultats, à la seule condition « que cet objectif soit compatible avec les principes énoncés à l'article 2 ». Cette approche contrevient au principe de saine gouvernance et de gestion axée sur les résultats.

Il en va de même pour la définition de toute nouvelle mesure par la présidente du Conseil du trésor visant à faire évaluer les règles contractuelles, « à la condition que cette mesure soit compatible avec les principes énoncés à l'article 2 et qu'elle s'inscrive dans la poursuite de l'un des objectifs gouvernementaux visés à l'article 14.8 ».

Recommandation 11 : faire en sorte que les principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* fassent partie des critères retenus pour fixer les objectifs gouvernementaux (article 14.8 LCOP) et les mesures avantageuses (article 14.9 LCOP).

Finalement, l'article 14.8 paragraphe 2 introduit par l'article 5 du projet de loi n°12 détermine qu'un des objectifs gouvernementaux est de « réduire les impacts environnementaux négatifs, réels et potentiels, […], notamment sur les émissions de GES et l'empreinte carbone ». Or, les objectifs environnementaux du gouvernement du Québec visent des thèmes beaucoup plus larges. Pensons seulement à l'adaptation aux changements climatiques, à la gestion des matières résiduelles, à la préservation de la biodiversité, la gestion intégrée des ressources en eau ou à l'utilisation efficace des ressources.

Recommandation 12 : amender l'article 14.8 paragraphe 2 proposé à la LCOP pour inclure d'autres considérants, tels que l'adaptation aux changements climatiques, la gestion des matières résiduelles, la préservation de la biodiversité, la protection et la gestion des ressources en eau ou l'utilisation efficace des ressources.

6. Effectuer une reddition de compte indépendante et améliorer la consultation publique sur les achats responsables des marchés publics

Reddition de compte

Le G15+ salue la volonté de la Stratégie de « réaffirmer que le développement durable est une priorité gouvernementale » et d'« améliorer l'adéquation entre la LCOP et la LDD »[32].

[31] Quelques exemples : le *Plan pour une économie verte 2030*, la *Politique de mobilité durable 2030*, la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2017-2022*, le *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2020-2025*, le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, la *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées*, etc.

[32] *Stratégie gouvernementale des marchés publics*, p. 81.

Or, l'article 8 du projet de loi n°12 ne transforme cette volonté sur le plan de la reddition de compte. En effet, le législateur manque une occasion de démontrer que le développement durable englobe les moyens employés par l'administration publique en matière de développement durable, ce qu'il aurait pu faire en mandatant au Commissaire au développement durable (CDD) d'élaborer les rapports de suivi de l'application du chapitre II.1 dédié à l'Espace d'innovation des marchés publics.

Le CDD est le principal instrument indépendant de reddition de compte prévu par la LDD, qui exerce des contrôles pour s'assurer de la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable. Il est nommé par le Vérificateur général du Québec avec l'accord du bureau de l'Assemblée nationale. Il est donc désigné par le Parlement et demeure indépendant du gouvernement ainsi que de l'administration publique.

Mandater le CDD spécifiquement sur l'application de ce nouveau chapitre de la LCOP renforcerait l'adéquation entre la LCOP et la LDD, une priorité gouvernementale. Le CDD possède le mandat, l'expertise et l'indépendance pour s'exprimer au sujet des moyens employés par l'administration publique en matière de développement durable[33].

D'ailleurs, il est intéressant de comparer les objectifs gouvernementaux (article 14.8 LCOP proposé) et les principes juridiques de développement durable (article 6 LDD).

OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX **Nouvel article 14.8 *Loi sur les contrats des organismes publics* (proposé par le projet de loi n°12)**	**PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE** **Article 6 de *la Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1)**
1° accroître les acquisitions ayant un caractère responsable par les organismes publics ;	d) efficacité économique n) production et consommation responsables Internalisation des coûts
2° réduire les impacts environnementaux négatifs, réels et potentiels, des biens, des services et des travaux de construction acquis par les organismes publics, notamment au niveau de l'empreinte carbone et des émissions de gaz à effet de serre, et accroître la durabilité de ces acquisitions ; 3° utiliser les marchés publics comme vecteur d'influence en matière de lutte contre les changements climatiques ;	c) protection de l'environnement i) prévention j) précaution l) préservation de la biodiversité m) respect de la capacité de support des écosystèmes n) production et consommation responsables o) pollueur-payeur

[33] Les Affaires, Jean-François Venne (10 novembre 2021). *La commissaire au développement durable du VGQ souhaite verdir l'État québécois* (entrevue avec Janique Lambert).

4° améliorer la représentativité des entreprises autochtones dans les marchés publics ;	b) équité et solidarité sociales e) participation et engagement
5° favoriser la participation des personnes éloignées du marché du travail à l'exécution des contrats publics ;	b) équité et solidarité sociales e) participation et engagement
6° soutenir le développement de biens, de services et de travaux de construction innovants.	d) efficacité économique f) accès au savoir n) production et consommation responsables

Recommandation 13 : amender l'article du 8 du projet de loi nº12 en confiant au Commissaire au développement durable le mandat d'effectuer les rapports de suivi de l'application du chapitre II.1.

Consultation publique

Le G15+ note avec regret que la consultation préalable sur l'achat québécois au dépôt de février 2022 de la Stratégie ait été réalisée uniquement auprès d'organisations représentant les entreprises et le milieu des affaires. Au total, la Stratégie a fait l'objet de consultations ciblées incluant 30 groupes et associations, en mai 2021[34]. Des consultations ciblées représentent une faible application des principes d'information et de participation mis de l'avant par le développement durable.

Deux des principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* revêtent un caractère fondamental, soit l'accès au savoir et la participation et l'engagement :

> *« e) "Participation et engagement"* : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;[35]
>
> *f) "accès au savoir" : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ; »*[36]

Le collectif G15+ s'appuie sur le dialogue social pour favoriser la transformation de l'économie québécoise vers une société plus solidaire, prospère et verte et placer le bien-être de la

[34] *Stratégie gouvernementale des marchés publics*, p. 6.
[35] *Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1)*, article 6, paragraphe e.
[36] *Ibid.*, article 6, paragraphe f.

population au cœur des politiques publiques. Il appelle le gouvernement du Québec à faire appel à l'expertise de ses membres pour favoriser l'atteinte des objectifs d'achat québécois et responsable.

CONCLUSION

La réussite d'une transformation solidaire, prospère et verte de la société québécoise nécessitera la mobilisation d'une pluralité d'acteurs de tous les secteurs, incluant le gouvernement du Québec et l'ensemble de ses administrations publiques, les entreprises privées, les entreprises de l'économie sociale, le monde financier, les syndicats, les organisations de la société civile, la population, etc.

Tous et toutes ont un rôle à jouer pour contribuer à accélérer le virage vers une société où le bien-être se place au cœur de nos décisions collectives.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : systématiser l'utilisation de critères sociaux et environnementaux par les ministères et organismes et les rendre obligatoires dans l'adjudication ou l'attribution des contrats publics (dans le respect des ententes internationales et lorsqu'applicable), afin que l'octroi des contrats publics mise désormais sur des critères de valeur plutôt que principalement le choix du plus bas soumissionnaire conforme.

Recommandation 2 : intégrer une définition d'un achat/une acquisition responsable dans le projet de loi n°12 améliorant l'adéquation entre la LCOP et la LDD. Cette définition devrait mettre en lumière le caractère indissociable des piliers économiques, sociaux et environnementaux et la prise en compte des impacts tout au long du cycle de vie des produits et services.

Recommandation 3 : amender le nouvel article 14.7 proposé à la LCOP en balisant le « caractère responsable d'une acquisition grâce à un renvoi à la définition proposée à la recommandation 2.

Recommandation 4 : amender le nouvel article 14.9(5) proposé à la LCOP pour apporter une clause interprétative venant préciser la définition de « biens, services et travaux de construction innovants », qui tiendra compte des principes juridiques du développement durable et de la définition proposée à la recommandation 2.

Recommandation 5 : amender les nouveaux articles 2 et 14.6 proposés à la LCOP en adoptant une formulation plus astreignante du respect des principes juridiques du développement durable. Pour l'article 14.6, cela pourrait se faire en parlant de « procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans l'application et le respect des principes de développement durable, tels que définis dans la *Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1) ». L'article 2 pourrait se faire dans le même sens.

Recommandation 6 : amender l'article 14.1 paragraphe 1 proposé à la LCOP afin de permettre à un organisme public de réserver un appel d'offres public, accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielle, ou exiger des biens, des services ou des travaux aux entreprises d'économie sociale.

Recommandation 7 : amender l'article 14.9(1) proposé à la LCOP pour y inclure des pratiques contractuelles encourageant l'achat public en économie sociale, notamment sous la forme d'une marge préférentielle, de grilles d'analyses relatives à l'économie sociale préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, de marchés réservés ou d'appels d'offres sur invitation.

Recommandation 8 : aller au-delà du PIB et de la création d'emplois pour doter la Stratégie gouvernementale des marchés publics et le projet de loi n° 12 de véritables indicateurs de suivis économiques, sociaux et environnementaux, et de cibles associées dans la mesure du possible.

Recommandation 9 : évaluer la contribution des mesures de la Stratégie et du projet de loi n°12 en utilisant la méthode du coût total de possession ou de l'analyse de cycle de vie.

Recommandation 10 :

- Fixer par règlement la cible d'acquisition responsable prévue à la Stratégie ;
- Rehausser le niveau de cette cible pour envoyer un signal clair pour que l'acquisition responsable devienne la norme, pas l'exception ;
- Déterminer des cibles précises et croissantes en matière d'acquisition responsable afin d'offrir de la prévisibilité aux fournisseurs de biens, services et travaux de construction.

Recommandation 11 : faire en sorte que les principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* fassent partie des critères retenus pour fixer les objectifs gouvernementaux (article 14.8 LCOP) et les mesures avantageuses (article 14.9 LCOP).

Recommandation 12 : amender l'article 14.8 paragraphe 2 proposé à la LCOP pour inclure d'autres considérants, tels que l'adaptation aux changements climatiques, la gestion des matières résiduelles, la préservation de la biodiversité, la protection et la gestion des ressources en eau ou l'utilisation efficace des ressources.

Recommandation 13 : amender l'article du 8 du projet de loi n°12 en confiant au Commissaire au développement durable le mandat d'effectuer les rapports de suivi de l'application du chapitre II.1.

ANNEXE - DES INDICATEURS DU BIEN-ÊTRE AU CŒUR DE NOS DÉCISIONS COLLECTIVES

En janvier 2022, parce que le PIB et la création d'emplois ne suffisent plus pour évaluer le bien-être des Québécoises et des Québécois, le G15+ et ses partenaires issus des milieux économiques, financiers, sociaux, syndicaux, environnementaux, académiques et philanthropiques se sont mis d'accord pour la toute première fois sur une série de 51 indicateurs économiques, sociaux et environnementaux permettant de mesurer notre niveau de bien-être.

Ces indicateurs, qui seront mis à jour annuellement et qui tiendront compte de l'impact de la pandémie, sont accessibles à toute la population sur la plateforme interactive www.indicateurs.quebec. Cette initiative s'appuie sur un large survol de la littérature et des initiatives à travers le monde (Allemagne, France, Italie, Islande, Finlande, Nouvelle-Zélande, Écosse, etc.) et sur une approche méthodologique rigoureuse validée par des experts.

Selon le collectif, c'est en mesurant mieux ses signes vitaux que le Québec pourra tendre vers ce à quoi sa population aspire. Un sondage Léger de juin 2020 indique que 67 % des personnes répondantes souhaitent qu'un Québec sorti de la crise de la COVID-19 priorise d'abord et avant tout la santé, l'environnement et la qualité de vie, en plus de la croissance économique.

Le budget du gouvernement du Québec est un document phare dans la vie démocratique de nos concitoyennes et de nos concitoyens pour donner l'impulsion à une transformation profonde de notre économie et de notre société. C'est pourquoi le collectif soumet cinq pistes d'action visant à placer les indicateurs du bien-être au cœur de notre budget, à prendre en compte toutes les dimensions de notre progrès collectif et à mieux mesurer l'impact de nos politiques publiques.

1. Placer davantage le bien-être au cœur des gestes des décideurs publics par l'arrimage d'indicateurs du bien-être à la planification budgétaire et stratégique de l'État ;

2. Produire et mettre à jour de façon systématique (annuelle ou aux deux ans) les données statistiques nécessaires à l'élaboration d'indicateurs robustes sur l'état du bien-être des Québécoises et des Québécois, avec la contribution des Indicateurs du bien-être au Québec comme base de travail ;

3. Arrimer les méthodologies en établissant une collaboration fédérale-provinciale-territoriale de haut niveau afin de bien mesurer l'état du bien-être des Québécoises et des Québécois ;

4. Doter les Indicateurs du bien-être au Québec de cibles, dans la mesure du possible, pour mieux mesurer et accélérer le progrès vers leur atteinte ;

5. Offrir à la population une vue synthétique de l'évolution du bien-être par grande thématique économique, sociale et environnementale en étudiant l'opportunité d'enrichir les Indicateurs du bien-être du Québec de trois indicateurs composites et un indice global.