Mémoire du Conseil des entreprises privées en santé et mieux-être (CEPSEM)

Aménager l'achat québécois et responsable par les organismes publics en misant sur les solutions innovantes proposées par le secteur privé en santé

Présenté à Sonia LeBel, présidente du Conseil du trésor

Le 4 mars 2022

Table des matières

Introduction 3

Atténuations recommandées 3

Favoriser véritablement un ensemble de critères axés sur la valeur au profit de la règle du plus bas soumissionnaire 3

La valeur accordée au critère de l'innovation et de la recherche 5

La valeur accordée au critère développement durable 5

Opportunités stratégiques de collaboration public-privé 7

Favoriser le rapprochement de l'offre des entreprises québécoises en santé et les besoins du gouvernement 7

Forum d'échanges et de discussions 7

Répertoire des organisations en santé 8

Conclusion 9

Références 10

Introduction

Le Conseil des entreprises privées en santé et mieux-être (CEPSEM) est un regroupement d'entreprises et d'organisations à but non lucratif œuvrant dans le secteur privé de la santé et du mieux-être. Ces organisations collaborent à part entière et sur une base quotidienne avec les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) du Québec. C'est près du quart de nos membres qui sont impliqués dans le secteur des fournitures et des technologies médicales. Mentionnons également, parmi les autres domaines d'implication de nos membres, les services de laboratoires d'analyse, les équipements et services technologiques, des soins et des services à domicile, des services de réadaptation par des physiothérapeutes, ergothérapeutes et psychoéducateurs, des cliniques infirmières ou médicales ou de soins infirmiers offrant une gamme de services et des services de construction, pour ne nommer que ceux-là.

Ensemble, nous contribuons à optimiser les soins et services aux patients et ainsi à rendre le réseau plus accessible, plus performant et plus équitable au bénéfice de l'ensemble de la population.

Les membres du CEPSEM sont engagés quotidiennement dans la prestation de services ou le soutien aux organisations publiques et croient fermement à la pertinence de poursuivre ces partenariats et de les consolider au bénéfice des patients, qui sont au cœur de nos actions.

Par ailleurs, le CEPSEM accueille favorablement le projet de loi 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* et reconnaît la grande écoute et le mode proactif dont les interlocuteurs du gouvernement ont fait preuve lors des consultations menant au dépôt de ce projet de loi. Ainsi, le gouvernement du Québec a présentement une opportunité exceptionnelle de mettre de l'avant l'expérience et l'expertise québécoise au bénéfice du réseau tout en respectant ses obligations en matière de commerce international. C'est dans cette optique que nous émettons les recommandations suivantes; notamment au sujet de l'encadrement administratif à venir de l'application de la loi proposée, qui pourront bonifier le projet de loi et son aménagement stratégique, afin de rehausser l'expérience du patient Québécois.

Atténuations recommandées

Favoriser véritablement un ensemble de critères axés sur la valeur au profit de la règle du plus bas soumissionnaire

Comme on le sait, l'approvisionnement public peut être un important levier de développement économique et de performance des services publics s'il est articulé autour de balises cohérentes et complémentaires.

Le projet de loi 12 démontre clairement sur papier l'esprit du législateur et la volonté de l'État d'aller au-delà du critère de sélection basé sur le prix le plus bas, lorsqu'il est question d'achats qui ne sont pas des biens usuels. Ainsi, c'est le critère de l'innovation[4] qui serait privilégié.

À cet égard, le CEPSEM salue cette décision qui rejoint la Commission européenne qui favorise un ensemble de critères, et ce, depuis déjà plusieurs années, en commençant par l'**innovation**. Celle-ci serait en effet le premier critère à considérer puisque celui-ci a un impact sur la qualité des produits et des services, sur l'efficacité de ceux-ci, sur l'environnement et évidemment sur l'économie[i]. Par le fait même, la Commission européenne entretient un dialogue avec les entreprises, notamment en technologies médicales. Leur association a d'ailleurs travaillé sur un modèle considérant la **valeur de manière globale** et non seulement axée sur le prix. Ce dialogue doit également s'élargir à l'ensemble des parties prenantes afin d'avoir un réel impact.

Maintenant, dans les faits, il en revient au cadre d'aménagement dans le processus d'appel d'offres, de véritablement favoriser des critères autres que celui du plus bas soumissionnaire. Ainsi, nous recommandons que le cadre de gestion entourant les équipes qui évaluent les soumissions se dote d'outils et de fonctions qui soutiennent cet objectif, soit de miser sur l'appel à solutions dès la diffusion de l'appel d'offres dans le marché, assorti d'une grille d'évaluation claire et des ressources comme des courtiers en connaissances[ii] dans le processus d'évaluation. Dans une perspective de développement professionnel au sein de la fonction publique, cette fonction pourrait être occupée de façon complémentaire par des professionnels polyvalents qui auraient les connaissances et de l'expertise en ingénierie, en développement durable, ou encore en design industriel pour ne nommer que quelques domaines pertinents. Ainsi, ces professionnels seraient les répondants techniques pouvant épauler leurs collègues qui sont affectés à l'évaluation des soumissions dans le cadre des appels d'offres et qui approuveraient la décision finale basée sur les critères mis de l'avant par le projet de loi 12.

Le recours à une grille d'évaluation fait partie des bonnes pratiques[iii] et prend en compte des critères quantitatifs et qualitatifs afin de mesurer et vérifier les critères relatifs à l'innovation et au développement durable. De plus, l'Organisation mondiale de la santé présente également sept (7) critères[iv] relatifs à l'impact et à la qualité : l'efficacité, la sécurité, la priorité donnée à la personne, la délivrance en temps opportun, l'équité, l'intégration des soins et l'efficience. On comprend l'esprit de la qualité comme étant évaluée ici de façon holistique. En prenant l'exemple de l'Ontario[v], la soumission qui remporte l'appel d'offres est celle qui obtient la plus haute note lors de l'évaluation qui comprend, entre autres, l'optimisation des ressources et la prestation de services de qualité. Ainsi, les organismes doivent maximiser la valeur qu'ils tirent de l'utilisation des fonds publics, tout en ayant une approche d'optimisation des ressources qui vise à offrir des produits et des services au coût total optimum. Les organismes qui fournissent des services de première ligne, par exemple, ceux qui sont chargés de l'enseignement et des soins aux patients, doivent recevoir les bons produits, au bon moment, au bon endroit.

La valeur accordée au critère de l'innovation et de la recherche

Les membres du CEPSEM sont bien au fait que jusqu'à maintenant, les nombreux critères souvent intégrés aux appels d'offres du gouvernement restreignaient énormément l'innovation des entreprises et des solutions novatrices qu'elles pouvaient suggérer aux autorités. Ainsi, nous croyons que la marge préférentielle de 10 % pour les contrats de 100 000 $ et moins est questionnable, et que si le critère au cœur du contrat entre le fournisseur et une entité publique est véritablement celui de la valeur, la marge n'a pas lieu d'être. Sans aller jusqu'à dire que l'innovation n'a pas de prix, nos membres osent plutôt dire que 10 % de marge n'est pas assez afin de justifier d'être écarté du processus lorsque l'on parle de biens innovants. Elle devrait donc être retirée comme suit du projet de loi, à l'article 14.1 :

14.1. Lorsqu'un contrat visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 10 comporte une dépense, incluant, le cas échéant, la valeur des options, inférieure au seuil minimal applicable en vertu de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres, un organisme public peut :

1° réserver un appel d'offres public aux petites entreprises du Québec et à celles d'ailleurs au Canada si cet organisme est visé par une directive prise conformément au premier alinéa de l'article 14.4;

~~*2° accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielle d'au plus 10 % en fonction de la valeur ajoutée québécoise ou autrement canadienne;*~~

2° exiger des biens, des services ou des travaux de construction québécois ou autrement canadiens. [vi]

D'autant plus que celle-ci s'applique à la valeur d'ensemble du contrat et non à chacun des lots de celui-ci, par exemple. Lors de la conférence de presse ayant suivi le dépôt du projet de loi 12, Sonia LeBel, la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et Présidente du Conseil du trésor, a exprimé la notion de besoin de la part du gouvernement de prendre une certaine part de risque[vii] dans le marché pour innover. Nous partageons le même avis et nous nous rallions à l'idée que le projet de loi 12 est créateur de richesse[viii] pour les entreprises québécoises. Finalement, nous sommes d'avis qu'il est important de considérer la création de valeur dans la trajectoire de soins des patients et leur parcours dans notre réseau[ix], des biens, des travaux et des services de construction en question dont il est question dans le cadre des appels d'offres.

La valeur accordée au critère développement durable

La volonté de favoriser un nationalisme économique et ainsi réduire la dépendance commerciale ressort clairement du projet de loi 12. De plus, cette volonté est ancrée dans nos leçons collectives tirées de la gestion de la pandémie de la COVID-19. Si l'achat local aide non seulement le commerce intérieur, il favorise également le développement

durable, car il contribue à amenuiser l'impact environnemental de notre société. C'est notamment vrai en ce qui a trait au transport de marchandises et concernant la fabrication de façon responsable dans des environnements contrôlés et encadrés par des normes rigoureuses.

Selon le Plan pour une économie verte 2030, le gouvernement du Québec s'est fixé comme objectif ambitieux de réduire de 37,5 % ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et à atteindre la carboneutralité d'ici 2050[10]. Ainsi donc, nous croyons qu'une excellente méthode pour y arriver est de favoriser nos industries locales en leur permettant de croître tout en restant compétitives par rapport au marché mondial.

Afin de pallier aux contraintes imposées par les accords de commerce international, les critères de développement durable viennent ainsi baliser la marge de manœuvre qui permet de mettre de l'avant l'expertise et l'innovation québécoise lorsque celle-ci est en compétition directe avec des entreprises internationales féroces.

Par exemple, au niveau de l'équipement de protection, bien que les blouses jetables soient moins coûteuses à l'achat, elles demeurent moins écologiques et offrent un rendement beaucoup moins appréciable que des blouses qui peuvent être réutilisées plusieurs dizaines de fois.

Le CEPSEM aimerait également mettre en garde le gouvernement au sujet de l'évaluation des critères écoresponsables pour lesquels les soumissionnaires seront redevables. Ainsi, la notion de production, de fabrication ou de conception locale devra être bien définie sans pour autant demander une lourdeur procédurale additionnelle pour les PME devant fournir les pièces justificatives ou se contraindre à des démarches retardant leur soumission. Finalement, c'est la valeur ou le prix global proposé dans la soumission qui devrait être évalué afin de véritablement mettre les PME de l'avant.

Dans un autre registre, il serait bon d'élargir la définition du développement durable afin qu'elle inclue la notion de caractère humaniste de façon à ce que les appels d'offres en lien avec la santé, comme celle de la valeur ajoutée pour le patient dans son parcours de soins. Ainsi, la définition suivante aurait avantage à se lire comme suit, en gras :

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

De plus, nous suggérons que les entreprises contribuent au processus de directive qui incombe au Conseil du Trésor, comme prévu à l'article suivant, afin que celle-ci soit plus facilement applicable :

> *« 14.4. Le Conseil du trésor peut, par directive, établir un programme permettant à des organismes publics de réserver des appels d'offres publics aux petites entreprises*

du Québec et à celles d'ailleurs au Canada, ou obligeant des organismes publics à procéder ainsi, pour la conclusion des contrats visés à l'article 14.1.

Le Conseil du trésor peut, par directive, obliger des organismes publics à adjuger des contrats visés à l'article 14.1 conformément au paragraphe 2° ou 3° de cet article.

Une directive peut viser l'ensemble des organismes publics ou un groupe d'organismes publics en particulier et elle peut ne s'appliquer qu'à l'égard d'une catégorie de contrats ou d'un groupe de contrats, qui sont ou non d'une même catégorie. De plus, elle lie les organismes publics concernés. ».

Opportunités stratégiques de collaboration public-privé

Favoriser le rapprochement de l'offre des entreprises québécoises en santé et les besoins du gouvernement

À l'instar de la stratégie pour favoriser l'achat d'aliments québécois dans les institutions publiques[x] lancée en septembre 2021, le gouvernement gagnerait à implanter des mesures permettant une meilleure adéquation entre l'offre des entreprises québécoises en santé et les besoins actuels et futurs du gouvernement. Pour ce faire, un engagement entre les deux parties est nécessaire.

> « (…) toutes les institutions publiques fassent de l'achat québécois une priorité dans leur approvisionnement. Le ministre Lamontagne a insisté sur le fait que seuls une volonté commune et un engagement durable de la part de toutes les institutions publiques assureront le succès de ce grand virage vers l'achat local.[xi] »

Les membres du CEPSEM, déjà fortement engagés, sont prêts à soutenir concrètement les efforts en ce sens. Ceux-ci pourraient notamment s'illustrer par la mise sur pied des initiatives suivantes.

Forum d'échanges et de discussions

À l'instar des systèmes de santé parmi les plus reconnus au monde qui s'appuient tous sur un partenariat entre les secteurs public et privé, nous sommes convaincus qu'une valorisation d'un tel partenariat au Québec est porteur pour les patients, pour les professionnels de la santé et pour les finances publiques du Québec.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, à l'intérieur des règles éthiques existantes, la création d'un Forum qui encouragerait les échanges et le dialogue entre les parties. Celui-ci permettrait la création d'un espace pouvant véritablement identifier des appels de solutions accessibles aux PME et possiblement la création de projets pilotes qui

mettraient de l'avant les innovations de celles-ci. Un dialogue devrait être entretenu de façon continue afin de permettre à l'industrie de mieux cerner les enjeux et les besoins du gouvernement et, à l'inverse, à l'État d'apprécier l'innovation québécoise, comme observé dans la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois[xii].

En Ontario, par exemple, la nouvelle organisation ApprovisiOntario[xiii] *(Supply Ontario)* a notamment pour mission d'augmenter l'aide à la production et à l'approvisionnement local, de favoriser les nouvelles technologies et à agir comme entremetteur entre les entreprises, le gouvernement et ses clients. Il veillera également à « collaborer avec les partenaires des différents secteurs pour éviter la perturbation des services et des produits existants ».

En Alberta, une initiative récente a aussi permis à des entreprises en santé de proposer des solutions concrètes et pleinement adaptées aux besoins du gouvernement[xiv]. Celui-ci a en effet ouvertement communiqué ses priorités actuelles et à venir. Cette ouverture de dialogue entre les parties a permis de mettre en place des solutions pour favoriser la santé et le bien-être des travailleurs de la santé et de la population.

Bien que ce n'était certainement pas l'intention du législateur, les nouvelles règles d'approvisionnement, implantées avec la mise en place du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG), ont créé un climat de méfiance à l'égard des fournisseurs par les membres du réseau de la santé et les responsables de l'approvisionnement. En effet, nous constatons qu'à plusieurs reprises la fonction publique refusait strictement d'ouvrir une discussion avec l'industrie.

La question de l'échange et du partage d'information entre le public et le privé est également importante lorsqu'il est temps de laisser savoir aux entreprises qui souhaiteraient soumissionner, qu'un appel d'offres est en cours. Ainsi, il y aurait une opportunité selon nos membres, de procéder à une invitation plus formelle auprès des entreprises, plutôt que de publier à travers le portail SEAO.

Répertoire des organisations en santé

Parallèlement à la création de ce Forum, un répertoire des organisations et entreprises en santé serait aussi un outil concret permettant de valoriser le rapprochement entre les parties. Des répertoires similaires existent déjà au Québec et dans d'autres provinces.

Dès le début de la pandémie, l'Ontario a mis sur un pied ce type d'outil qui a évolué au fil de l'évolution de la situation[xv] facilitant ainsi l'approvisionnement, par exemple en équipement de protection individuelle.

Ce type de répertoire a été implanté dans le cadre de la Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois qui se veut la source d'information la plus complète offerte actuellement et une réponse concrète aux besoins d'information des consommateurs et des acheteurs professionnels de l'alimentation, tant du Québec que de l'étranger[xvi]. Sans

supposer le fait que le succès que connaît actuellement la Stratégie dans son déploiement ne repose que sur la présence de ce répertoire, tout porte à considérer la pertinence de celui-ci.

Un tel répertoire, sectoriel, a été très récemment facilité par Investissement Québec dans le cadre de l'initiative « Je soutiens l'approvisionnement québécois »[xvii] en vue de faciliter le maillage entre les organisations et entreprises québécoises. On pourrait comparer celui-ci au Panier bleu, mais destiné aux acheteurs plutôt qu'aux consommateurs.

Les entreprises québécoises ont démontré leur capacité à faire preuve d'innovation et d'adaptation dans le contexte de la pandémie. Pensons à celles qui ont rapidement modifié leurs lignes de production afin de fournir du matériel nécessaire au réseau, comme des visières, du désinfectant et d'autres biens.

Conclusion

Ensemble, les membres du CEPSEM contribuent à optimiser les soins et services aux patients et ainsi à rendre le réseau plus accessible, plus performant et plus équitable au bénéfice de l'ensemble de la population. C'est pourquoi, selon nous, il faudrait encourager l'acquisition fondée sur la valeur, l'innovation ou la recherche de solutions en encadrant le processus d'évaluation des soumissions reçues.

La contribution des centaines d'entreprises privées engagées quotidiennement dans la prestation de services ou le support aux organisations publiques fait du CEPSEM un acteur incontournable dans la démarche menant à la bonification du projet de loi 12 menant à son adoption. Soyez assurés de notre disponibilité pour partager l'expérience de nos membres. Nous estimons qu'il serait avantageux de bonifier le rôle du secteur privé dans la fourniture des services de santé publics, sans remettre en cause l'universalité et l'équité des soins pour tous les Québécois.

Nous sommes disponibles pour répondre à toutes questions que madame la ministre et présidente du Conseil du trésor souhaiterait approfondir.

Références

[i] Dossier L'innovation en santé, Haut conseil de la santé publique : https://www.hcsp.fr/explore.cgi/adsp?clef=75
[ii] http://www.saco.uqam.ca/activite/courtier-de-connaissances
[iii] https://approvisionnements.uqam.ca/fr/meth2/
[iv] https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332133/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Criteria-2020.1-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[v] https://www.doingbusiness.mgs.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/Attachments/BPSProcDir-pdf-fre/$FILE/bps_procurement_directive-fre.pdf
[vi] http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-12-42-2.html
[vii] http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-81011.html
[viii] Ibid
[ix] https://www.inesss.qc.ca/fileadmin/doc/INESSS/Rapports/ServicesSociaux/INESSS_Evaluation_continuum_aines.pdf
[x] https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/strategie/PO_strategie_achat_aliments_quebecois_MAPAQ.pdf?1601986149
[xi] https://www.newswire.ca/fr/news-releases/achat-local-le-gouvernement-lance-sa-premiere-strategie-pour-favoriser-l-achat-d-aliments-quebecois-dans-les-institutions-publiques-819482981.html
[xii] https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/strategie/PO_strategie_achat_aliments_quebecois_MAPAQ.pdf?1601986149
[xiii] Gouvernement de l'Ontario. « ApprovisiOntario », en ligne, https://www.ontario.ca/fr/page/approvisi-ontario
[xiv] https://obrieniph.ucalgary.ca/rapid-solutions-for-COVID-19-in-continuing-care
[xv] https://covid-19.ontario.ca/fr/repertoire-des-fournisseurs-depi-pour-les-lieux-de-travail?field_ont_city_target_id=All&masks%5B6%5D=6&field_ont_manufacture_value=0&page=1#directory
[xvi] https://www.repertoirealimentsquebecois.gouv.qc.ca/
[xvii] https://www.investquebec-approvisionnementquebecois.com/