

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et présidente du Conseil du trésor

Le 19 octobre 2021

TITRE : Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Achat québécois

La pandémie de la COVID-19 a eu des conséquences importantes pour l'économie du Québec, ses régions ainsi que ses entreprises. Cette pandémie a révélé la vulnérabilité des économies dépendantes du marché mondial pour se procurer certains biens et services, dont plusieurs sont essentiels à la prestation des services de l'État. Les entreprises du Québec et de ses régions ont été affectées par les perturbations économiques. Finalement, l'État a incité les citoyens et les entreprises à s'approvisionner auprès des entreprises de leur région et du reste du Québec, notamment au moyen d'initiatives telles que le Panier Bleu.

En raison de ce qui précède, le gouvernement souhaite :

- prendre des mesures visant à sécuriser ses approvisionnements, et ceux des citoyens et des entreprises québécoises, en contexte de crise;
- soutenir les entreprises du Québec et de ses régions dans un contexte de relance prospère et durable;
- faire preuve d'exemplarité en s'approvisionnant davantage auprès de telles entreprises.

Par ailleurs, les mesures liées à l'achat québécois par les organismes municipaux prévues à la 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) ont démontré qu'il est possible de favoriser l'achat québécois dans les acquisitions publiques, et ce, en respect des accords de libéralisation des marchés publics.

Développement durable

De nombreux acteurs de la société québécoise, notamment des citoyens et des entreprises, sont maintenant davantage sensibles aux diverses dimensions du développement durable, soit les dimensions environnementale, sociale et économique et souhaitent contribuer, avec l'État, à la recherche d'un développement durable.

Dans ce contexte, le gouvernement a mis sur pied, au cours des derniers mois, des initiatives en faveur de l'achat québécois, telles que le Plan d'acquisitions gouvernementales 2021-2022 du Centre d'acquisitions gouvernementales, la Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois et la Stratégie de croissance des serres au Québec 2020-2025. Aussi, plusieurs programmes ont été bonifiés pour promouvoir l'achat de produits et de services québécois, pour renforcer le soutien à la transformation alimentaire et pour favoriser l'accélération des investissements agricoles. Parmi les autres initiatives visant à promouvoir l'achat québécois, mentionnons le Panier bleu ainsi que le démarchage auprès des entreprises pour les sensibiliser à l'approvisionnement en biens et en services québécois réalisé par Investissement Québec.

Enfin, et comme annoncé dans la Stratégie de gestion des dépenses 2021-2022, le gouvernement entend mettre à profit les marchés publics en posant des gestes concrets qui faciliteront, dans le respect des règles applicables et des accords de libéralisation des marchés publics, l'achat québécois et les acquisitions responsables.

2- Raison d'être de l'intervention

En raison du contexte sanitaire, l'économie québécoise, à l'instar de l'économie mondiale, a été mise sur pause pour protéger la santé des citoyens. Les marchés publics ont un rôle à jouer dans une relance prospère et durable de l'économie, notamment en appuyant l'achat québécois.

Selon les statistiques sur les acquisitions gouvernementales, la valeur totale des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction de 25 000 dollars et plus conclus par les organismes publics s'élève à environ 16 milliards de dollars annuellement. Ainsi, en raison de son grand pouvoir d'achat, le gouvernement souhaite prioriser l'optimisation des retombées économiques québécoises des dépenses publiques. En contribuant au développement des entreprises québécoises, le gouvernement peut contribuer à la vitalité de secteurs d'activités névralgiques pour l'économie du Québec et ainsi permettre à ces entreprises d'accélérer le développement de leurs affaires sur les marchés étrangers.

Par ailleurs, lors des travaux qui ont mené à la création du Centre d'acquisitions gouvernementales (Centre), certains organismes publics et privés ont exprimé des préoccupations quant à la possibilité pour les PME québécoises d'avoir accès à des contrats publics dans un contexte de regroupements d'achats et de l'impact qui pourrait s'ensuivre sur l'économie régionale. Le gouvernement a réitéré, lors de la mise en activités du Centre, que les stratégies d'acquisition qui seront déployées par celui-ci devront permettre de favoriser davantage l'achat auprès des fournisseurs québécois.

Le document *Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple*, présente des orientations et des mesures dont la mise en œuvre permettrait de donner aux organismes publics tous les outils requis pour utiliser, à sa pleine capacité, le levier des marchés publics en tant que vecteur de développement économique du Québec et de ses régions. Une telle approche permettrait de rassembler et de coordonner les efforts des principaux acteurs en matière de marchés publics en y incluant également les organismes municipaux et les entreprises du gouvernement.

3- Objectifs poursuivis

Le gouvernement entend donner l'exemple en situant la contribution optimale des marchés publics à l'économie québécoise au centre de ses préoccupations et de ses actions. Concrètement, les orientations présentées dans ce document visent à :

- utiliser le levier des marchés publics afin de favoriser les achats québécois, et ce, dans le respect des règles applicables, dont les accords de libéralisation des marchés publics;
- présenter la nouvelle Stratégie gouvernementale des marchés publics : pour des marchés publics innovants (Stratégie gouvernementale des marchés publics);
- présenter les mesures d'un projet de loi novateur, lequel viserait notamment à :
 - privilégier les biens, les services et les travaux de construction québécois dans les contrats dont la valeur est sous les seuils des accords applicables;
 - rendre possible des marchés réservés aux petites entreprises du Québec et d'ailleurs au Canada, pour les contrats dont la valeur est sous les seuils de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne;
 - permettre l'application d'une préférence de 10 % en fonction de la valeur ajoutée québécoise ou autrement canadienne, pour les contrats dont la valeur est sous les seuils de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne;
 - permettre l'utilisation d'une exigence de produits, de services et de travaux de construction québécois parmi des produits, des services et des travaux de construction canadiens, pour les contrats dont la valeur est sous les seuils de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne;
 - créer l'Espace d'innovation des marchés publics (Espace d'innovation) afin de favoriser l'évolution des règles contractuelles pour permettre aux organismes publics de mieux 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.
- communiquer l'intention du gouvernement d'élargir les mesures de la Stratégie gouvernementale des marchés publics à l'ensemble des contrats publics, dont ceux des organismes municipaux et des entreprises du gouvernement, notamment Hydro-Québec.
 - Concrètement, les organismes municipaux et les entreprises du gouvernement, notamment Hydro-Québec, seront encouragés à déployer des mesures similaires.

4- Proposition

D'entrée de jeu, les mesures présentées dans *Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple* visent à maximiser l'utilisation des marges de manœuvre permises par le cadre

normatif applicable aux contrats publics et par les accords de libéralisation des marchés publics. En effet, lorsque certaines conditions sont respectées, il est possible de prendre des mesures visant à contribuer au développement économique du Québec et de ses régions par le biais des marchés publics. Il est question, par exemple :

- des contrats sous les seuils d'appel d'offres public;
- d'une portion des acquisitions de véhicules de transport en commun;
- de tout secteur faisant partie des exclusions ou exceptions prévues dans les accords de libéralisation des marchés publics;
- de certaines conditions prévues au cadre normatif applicable.

Les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) seront incités à utiliser les marges de manœuvre permises par cette loi ainsi que les nouvelles possibilités qui sont proposées par le biais d'un projet de loi novateur. Le gouvernement entend par ailleurs inciter les organismes municipaux ainsi que les entreprises du gouvernement à augmenter, lorsque possible, leur part d'achats québécois, dans les limites du cadre normatif qui s'applique à leurs activités contractuelles.

Trois volets permettront d'atteindre les objectifs énoncés précédemment.

Premier volet : Une nouvelle Stratégie gouvernementale des marchés publics : pour des marchés publics innovants

Le document *Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple* présente la Stratégie gouvernementale des marchés publics qui serait déployée par le gouvernement au cours des cinq prochaines années. Les mesures de cette stratégie permettraient d'utiliser pleinement les pouvoirs dont dispose l'État pour promouvoir et favoriser les achats québécois. Il importe de préciser que les 21 mesures de la Stratégie proposée sont de nature administrative. En ce sens, celles-ci ne nécessitent pas de modifications législatives pour être déployées. Cette stratégie vise les quatre buts suivants :

1. Des marchés publics dynamiques reflétant les priorités gouvernementales

Le gouvernement s'est donné plusieurs grands objectifs à atteindre au cours des dernières années. Le développement durable, les aliments du Québec et l'innovation en sont quelques exemples. Le premier but de la Stratégie gouvernementale des marchés publics est de s'assurer que les marchés publics visés par la LCOP contribuent efficacement aux priorités gouvernementales, dont l'achat québécois.

Les mesures qui soutiennent cet axe d'intervention visent à outiller les acteurs de l'acquisition publique pour que ceux-ci puissent procéder à des achats répondant aux objectifs gouvernementaux et ainsi contribuer à augmenter les achats alimentaires québécois et accroître les acquisitions responsables.

2. Des marchés publics favorisant l'innovation

L'innovation est un vecteur important de la Stratégie gouvernementale des marchés

publics. Les acquisitions gouvernementales peuvent devenir un véritable lieu d'expérimentation pour stimuler l'innovation, offrant la possibilité de tester des pratiques d'acquisition ou des solutions novatrices, et donnant ainsi l'occasion aux entreprises innovantes de faire leurs preuves. En favorisant les acquisitions de biens ou de services innovants, l'État québécois favorisera l'innovation des entreprises québécoises, ce qui contribuera à terme à accroître la part des achats québécois.

3. Des marchés publics plus accessibles aux entreprises québécoises

L'adjudication des contrats publics repose sur des principes fondamentaux tels que la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres et le traitement intègre et équitable entre les concurrents. La Stratégie gouvernementale des marchés publics vise à renforcer le respect de ces principes en s'assurant que toutes les entreprises puissent, peu importe leur taille, profiter des occasions d'affaires découlant des contrats publics. Cette préoccupation concerne en particulier les entreprises québécoises et elle rejoint la volonté du gouvernement de promouvoir les achats québécois.

Ainsi, des actions concrètes profiteront ultimement aux entreprises québécoises. Globalement, ces mesures visent à coordonner les efforts de communication et de sensibilisation, à clarifier les procédures de soumission et à former des ressources qui pourront accompagner efficacement les entreprises québécoises dans le processus de soumission aux appels d'offres publics, particulièrement pour les entreprises établies en région. Ces actions ont pour objectifs d'augmenter le nombre de soumissionnaires provenant du Québec et d'accroître la proportion des contractants provenant des régions du Québec.

4. Des processus d'acquisition performants

L'objectif est de rendre les processus d'acquisition plus performants en incitant les organismes publics à tirer profit de toutes les possibilités offertes par le cadre normatif et en valorisant l'information de gestion. Il est en effet possible pour les organismes publics d'être plus stratégiques dans leurs acquisitions et notamment de mieux soutenir les biens, les services et les travaux de construction québécois, tout en renforçant l'intégrité et l'efficacité de leurs achats.

Lorsqu'ils procèdent à des acquisitions, les organismes publics ont la responsabilité d'utiliser judicieusement les fonds publics. Pour ce faire, le gouvernement a mis en place des processus d'adjudication et d'attribution rigoureux et intègres, et ce, tout en permettant de répondre aux besoins des organismes publics. La Stratégie gouvernementale des marchés publics comporte des mesures qui leur permettront de parfaire leurs connaissances et d'en acquérir de nouvelles grâce à l'approvisionnement stratégique et à une valorisation du rôle d'acteur de l'acquisition publique.

Les impacts économiques liés au premier volet sont précisés dans la sixième rubrique du mémoire.

Deuxième volet : Un projet de loi novateur

Le document *Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple* indique aussi la volonté du gouvernement de proposer un projet de loi.

Dans un premier temps, le projet de loi proposerait d'instituer l'Espace d'innovation afin de favoriser par l'expérimentation de différents moyens d'action (exigence, critère, marge préférentielle, nouveau mode d'adjudication, etc.), l'évolution des règles contractuelles et d'atteindre les objectifs gouvernementaux, notamment par l'accroissement des acquisitions responsables et par une meilleure intégration du développement durable dans les processus contractuels.

Ensuite, le projet de loi proposerait des dispositions visant à maximiser les marges de manœuvre prévues dans les accords de libéralisation des marchés publics. Celles-ci permettraient aux organismes publics, selon le cas :

- 1) lorsque la valeur du contrat se situe en deçà des seuils de l'Accord de libre-échange canadien, de privilégier les biens, les services et les travaux de construction québécois;
- 2) lorsque la valeur du contrat se situe entre les seuils de l'Accord de libre-échange canadien et ceux de l'Accord économique et commercial global conclu entre le Canada et l'Union européenne :
 - a) de réserver des marchés aux petites entreprises du Québec et d'ailleurs au Canada;
 - b) d'appliquer une préférence de 10 % en faveur de la valeur ajoutée québécoise ou autrement canadienne;
 - c) d'appliquer une exigence de produits, de services et de travaux de construction québécois ou autrement canadiens.

Troisième volet : Des initiatives élargies à l'ensemble des contrats publics

Enfin, dans le but de multiplier l'impact de la Stratégie gouvernementale des marchés publics en faveur de l'achat québécois, plusieurs mesures de cette dernière pourraient être déployées par des organismes publics municipaux et par Hydro-Québec notamment. Il y a lieu de rappeler que les mesures de la Stratégie sont de nature administrative et peuvent être déployées dans le cadre législatif actuel.

5- Autres options

Option 1 : Statu quo

Cette option consiste à conserver le statu quo en ce qui concerne les marchés publics. Cette option a été écartée considérant l'engagement que le gouvernement a pris dans sa Stratégie de gestion des dépenses 2021-2022.

Option 2 : Proposer aux parlementaires un projet de loi temporaire

L'option d'apporter temporairement des modifications au cadre normatif pour relancer l'économie et pour obliger, lorsque possible, les organismes publics à faire affaire avec des entreprises québécoises pour atteindre les objectifs stratégiques poursuivis par les autorités gouvernementales a été étudiée.

Toutefois, cette option a été écartée à la suite d'un diagnostic de la situation qui indique que les organismes publics n'utilisent pas à leur pleine capacité les possibilités qu'offre le cadre normatif en vigueur.

Option 3 : Présenter uniquement une Stratégie gouvernementale des marchés publics

Cette option a été écartée, car la Stratégie seule ne permettait pas de rencontrer l'ensemble des objectifs gouvernementaux, notamment ceux relatifs au développement durable, à l'achat québécois et à l'innovation.

6- Évaluation intégrée des incidences

La solution proposée apporte des mesures administratives, opérationnelles et législatives. Elle porte sur le développement économique du Québec et de ses régions, la responsabilité administrative des organismes publics, sur des modifications au cadre normatif des marchés publics et l'annonce de l'Espace d'innovation.

Comme les mesures prévoient d'abord de rendre les contrats publics plus accessibles pour les entreprises québécoises, une augmentation du nombre de soumissionnaires et de contractants québécois au sein des contrats publics est anticipée. L'achat québécois et le développement économique des régions du Québec seraient ainsi propulsés dans un contexte de relance économique prospère et durable.

La participation de tous les organismes publics, dont les organismes municipaux et les entreprises du gouvernement, devrait faire en sorte que les acquisitions gouvernementales entraînent des impacts significatifs sur l'économie et les entreprises québécoises de toutes les régions.

Les mesures énoncées dans *Priorité à l'achat québécois* : l'État donne l'exemple permettront aux organismes publics d'avoir une meilleure connaissance de l'offre de biens et de services des entreprises du Québec ainsi que des outils pouvant leur permettre d'utiliser toutes les marges de manœuvre permises par le cadre normatif actuel et les accords de libéralisation des marchés publics.

Ce document propose également des actions concrètes pour inclure dans les pratiques de gestion contractuelle des organismes publics une approche plus large, incorporant notamment le développement durable, l'innovation et l'achat d'aliments québécois. Les organismes publics pourront ainsi mieux remplir leurs responsabilités en matière de gestion efficace et efficiente et atteindre des objectifs gouvernementaux.

Finalement, les modifications législatives proposées devraient favoriser des incidences

avantageuses pour l'économie et pour le développement économique des entreprises québécoises.

Retombées économiques de la Stratégie gouvernementale des marchés publics

Selon les simulations effectuées, la mise en œuvre des mesures de la Stratégie gouvernementale des marchés publics permettrait, d'ici 2025-2026, d'accroître de 1,5 milliard de dollars les acquisitions de biens québécois effectuées par les organismes publics visés par la Loi sur les contrats des organismes publics, et de créer 2 060 emplois équivalent temps plein.

En 2025-2026 et pour les années suivantes, c'est plus de 530 millions de dollars annuellement d'augmentation des acquisitions de biens québécois qui seront effectués par les organismes publics. Ainsi, en 2025-2026 et pour les années suivantes, l'effet positif sur les investissements est estimé à 140 millions de dollars annuellement. La hausse des investissements améliorerait la capacité productive des entreprises, ce qui se refléterait par une hausse de leurs exportations (50 millions de dollars annuellement).

Cette hausse de la demande en produits québécois aurait, à terme, un impact positif récurrent de 420 millions de dollars annuellement sur le PIB réel du Québec. La Stratégie gouvernementale des marchés publics entraînerait en effet une réduction nette des importations de 400 millions de dollars, ce qui contribuerait positivement au PIB réel du Québec.

Enfin, étant donné que l'économie québécoise fonctionne déjà au maximum de sa capacité dans plusieurs secteurs, augmenter la consommation publique en biens et en services locaux pourrait entraîner un effet d'éviction. La pression sur les prix découlant d'une hausse de la demande publique en biens et services locaux pourrait réduire la consommation des ménages et freiner les exportations. Dans le contexte actuel de rareté de la main-d'œuvre, une hausse de la demande auprès des entreprises pourrait se traduire par une pression accrue sur les salaires.

De manière générale, pour qu'une politique d'achat local ait des effets bénéfiques sur l'économie, il est nécessaire de l'accompagner de mesures visant à augmenter l'offre de biens et de services. À court terme, la Stratégie gouvernementale des marchés publics pourrait viser plus particulièrement les secteurs avec des capacités de production excédentaires ou les secteurs qui sont encore en récupération des effets de la pandémie pour éviter une surchauffe de certains secteurs. Ainsi, en fonction des besoins d'acquisition des organismes publics et lorsque cela est possible, des appels d'offres publics pourraient être lancés par les organismes publics pour favoriser les acquisitions dans ces secteurs.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Plusieurs ministères et organismes publics ont été consultés, dont :

- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- le ministère de l'Économie et de l'Innovation;

- le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;
- le ministère des Finances;
- le ministère des Transports;
- le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- Hydro-Québec.

La direction des affaires juridiques du Secrétariat du Conseil du trésor a également été consultée.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des mesures énoncées dans *Priorité à l'achat québécois* : l'État donne l'exemple sera coordonnée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Chacune des mesures est sous la responsabilité d'un ministère avec, occasionnellement, un ou plusieurs ministères collaborateurs. Ces ministères seront responsables de la reddition de comptes des mesures proposées et des indicateurs qui y sont rattachés. En plus du Secrétariat du Conseil du trésor, les ministères et organismes responsables de la mise en œuvre de mesures sont le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le ministère de l'Économie et de l'Innovation et Investissement Québec.

9- Implications financières

La Stratégie gouvernementale des marchés publics pourrait entraîner une pression à la hausse sur le prix des biens acquis par le gouvernement. En considérant que la valeur totale des contrats conclus par le gouvernement en 2018-2019 était de 12,3 G\$, il est estimé que l'impact de la hausse des coûts des acquisitions du gouvernement (+0,67 %) s'établirait à 82 millions de dollars.

10- Analyse comparative

Depuis le début de la pandémie, plusieurs juridictions ont vu une occasion de mettre de l'avant l'achat local par différents moyens pour contribuer à relancer leur économie. Par exemple, le Nouveau-Brunswick a lancé, à l'été 2020, une stratégie d'approvisionnement intitulée « Le Nouveau-Brunswick d'abord » qui a comme principal objectif de maximiser l'obtention de contrats publics par les fournisseurs du Nouveau-Brunswick. De la même manière que le document proposé ici, les mesures touchent, notamment, la formation auprès des entreprises, une meilleure utilisation des marges de manœuvre offertes par les accords de libéralisation des marchés publics ainsi que l'approvisionnement stratégique.

L'Ontario a lancé, à la fin de l'année 2020, une campagne de communication sous la thématique « Fabriqué en Ontario ». Elle a pour but d'inciter les consommateurs, les distributeurs et les manufacturiers à s'approvisionner à l'intérieur de la province. Cette

initiative est un autre moyen d'atteindre les mêmes objectifs, soit de sensibiliser les responsables de l'acquisition publique ou privée à prioriser un approvisionnement local.

Ministre responsable de l'Administration
gouvernementale et présidente du Conseil
du trésor,

SONIA LEBEL