



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

LA FORCE DU RÉSEAU

fccq.ca

PROJET DE LOI N°61

LOI VISANT LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC ET L'ATTÉNUATION DES CONSÉQUENCES DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DÉCLARÉ LE 13 MARS 2020 EN RAISON DE LA PANDÉMIE DE LA COVID-19

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

8 JUIN 2020

PRÉAMBULE

Grâce à son vaste réseau de plus de 130 chambres de commerce et de 1 100 entreprises établies au Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Considérée comme le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Elle défend les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel, respectueux des principes de développement durable. À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux qui font les manchettes de même que sur les enjeux qui préoccupent ses membres.

Le projet de loi n° 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec, le 3 juin 2020. Le lendemain, des amendements ont été proposés afin notamment, de proposer des mesures d'allègements réglementaires et de protéger les locataires des évictions commerciales.

Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte fort particulier, où un virus appelé COVID-19 a causé une crise sanitaire qui a frappé le monde entier dans les premiers mois de 2020. Cette pandémie mondiale a malheureusement causé le décès de centaines de milliers de personnes, dont près de 5 000 au Québec seulement, selon des bilans officiels en date du 7 juin 2020. En plus de nous forcer à s'adapter à de nouvelles pratiques sanitaires sur le plan de la santé publique, elle a aussi entraîné une grande majorité de pays industrialisés à cesser une grande partie de leurs activités sur une période de temps importante, ce qui a entraîné des conséquences économiques énormes, entre autres pour des PME.

Le Québec n'a pas été épargné non plus à ce niveau et se trouve présentement dans une phase de réouverture progressive. En compagnie du gouvernement fédéral, ces ordres de gouvernement ont mis en place des mesures d'urgence pour protéger les particuliers et les entreprises, entre autres d'une crise de liquidités. L'État québécois met en œuvre visiblement des mesures pour limiter autant que possible les nombreux impacts négatifs causés par la crise de la COVID-19. Le projet de loi n° 61 fait partie des alternatives qui permettront autant que possible, une relance économique pour nos entreprises et l'économie québécoise.

1. UNE ACCÉLÉRATION DE LA RÉALISATION DES PROJETS ET DES ALLÈGEMENTS RÉGLEMENTAIRES QUI AIDERONT LA RELANCE DU QUÉBEC

En réaction au dépôt du projet de loi n° 61 et des amendements présentés, bien qu'elle rappelle qu'il y ait encore plusieurs mesures à annoncer puis à mettre en œuvre par la suite, la FCCQ a réagi globalement positivement aux propositions législatives présentées. Plusieurs des changements annoncés correspondent à des demandes faites par la FCCQ au cours des dernières semaines et des derniers mois.

Volonté d'accélérer la réalisation des projets d'infrastructures publiques

Le 15 mai 2020, la FCCQ a salué l'annonce du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor, ainsi que le ministre des Finances, quant au devancement de 3 G\$ supplémentaires pour l'année 2020-2021 dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) afin de réaliser davantage de projets publics, auxquels les entreprises québécoises de toutes les régions pourront contribuer. Elle constate que le présent projet de loi déposé dans les derniers jours vient préciser l'annonce d'il y a quelques semaines, concernant le devancement de ces sommes prévues à l'intérieur de l'enveloppe de 130,5 G\$, et présentées à l'occasion du dévoilement du PQI 2020-2030 au début du mois de mars 2020, quelques jours avant le début de la crise au Québec.

À l'occasion du projet de loi n° 61, une liste de 202 projets au PQI a été présentée en annexe pour identifier ceux qui seront visés par des mesures d'accélération quant à leur réalisation. Ceux-ci seront des projets importants pour le développement économique du Québec et de ses régions, ainsi que de la société québécoise. On peut penser notamment à la construction des Maisons des aînés et la rénovation des CHSLD, aux écoles, aux infrastructures électriques, routières et de mobilité durable.

Extrait du communiqué de presse du gouvernement du Québec, le 3 juin 2020 :

- « En éducation, 39 projets de rénovation d'écoles primaires et secondaires seront accélérés et de nouvelles écoles, plus modernes, seront construites.
- En santé, il y aura un total de 90 projets. 42 différents projets consistent en la rénovation des CHSLD et en l'agrandissement de certains hôpitaux. Le gouvernement amorcera les travaux de construction de 48 Maisons des aînés, partout au Québec.
- Le projet de loi permettra d'amorcer plus rapidement 34 projets routiers alors que 16 projets de transport collectif sont concernés par les nouvelles mesures.
- Le projet du prolongement du REM en fait partie et le prolongement de certaines lignes de métro fera l'objet d'une analyse attentive. Un total de 23 autres projets sont désignés, tels que le réseau ferroviaire de la Gaspésie et la ligne Appalaches-Maine d'Hydro-Québec. »¹

¹ Communiqué du gouvernement du Québec, 3 juin 2020, <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=diffuseurs&listeDiff=5&type=1&idArticle=2806032495>

La FCCQ est d'avis qu'il s'agit d'objectifs qui pourraient grandement aider l'industrie de la construction notamment, à bien négocier les prochains mois. Pour y arriver, il est important entre autres de réduire le fardeau administratif imposé aux entreprises dans l'obtention des autorisations, et de réduire le nombre d'intermédiaires au maximum entre les entreprises et l'État québécois.

La FCCQ adhère au remplacement par règlement dans le projet de loi, « de certaines dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* par des dispositions permettant d'alléger et d'accélérer les processus applicables en vertu de cette loi tout en assurant une protection adéquate de l'environnement, notamment celles relatives à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle et celles applicables à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. »² La FCCQ plaide depuis plusieurs années pour que les entreprises québécoises puissent bénéficier d'un régime d'autorisation clair, prévisible, optimisé et moderne, et une simplification ainsi que des délais réduits pour les initiateurs de projets. Elle a eu d'ailleurs l'occasion de le réitérer dans les consultations récentes sur le projet de règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE).

Ces principes pourraient également inspirer l'État, pour d'autres secteurs d'activité des biens et services, par exemple les technologies de l'information. Ils pourront inspirer également le gouvernement pour accélérer l'approbation des projets du secteur privé. Elle constate en effet que ces principes d'efficacité souhaitée dans l'accélération des projets pourraient inspirer les différentes autorisations nécessaires pour le développement des projets privés.

Bien que le présent projet de loi précise que ces mesures modifiant la *Loi sur les contrats des organismes publics* seront en vigueur pour une durée de deux ans seulement, **la FCCQ demande que les mesures temporaires ayant permis de contribuer concrètement à l'accélération des projets puissent devenir des mesures permanentes, et que des actions soient prises en ce sens avant la conclusion des 24 mois.**

De plus, la FCCQ recommande que les meilleurs principes d'efficacité, d'allègement réglementaire et de réduction du fardeau administratif retrouvés pour ces 202 projets d'infrastructures publiques, amènent le gouvernement à présenter dans un avenir rapproché, des mesures législatives et réglementaires similaires et applicables aux projets du secteur privé, pour accélérer la cadence des différentes autorisations nécessaires, et ce, sans atténuer leur importance. Elle croit que des actions gouvernementales en ce sens seraient bénéfiques pour le Québec et le développement de ses entreprises. L'indice de productivité sur une échelle plus globale et ultimement l'économie québécoise et de ses régions se verraient alors renforcés, de surcroît dans un contexte de relance. Plus le fardeau administratif sera allégé, et plus la réglementation sera simplifiée pour les entreprises et les organismes, plus facile sera l'attrait de capitaux privés et d'investisseurs,

² Projet de loi 61, p.2

comme retrouvé dans les objectifs de la Loi 27, *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation*, adoptée par les parlementaires en décembre 2019. Ces mesures permettraient également d'accélérer le développement de grands projets ayant une portée nationale et régionale, comme le développement des zones d'innovation souhaité par le gouvernement et la communauté d'affaires québécoise.

Par ailleurs, nous souhaitons porter à votre connaissance qu'advenant qu'il y ait des cibles de carboneutralité retrouvées au sein de certains projets d'infrastructures publiques, des entreprises québécoises³ ont développé une expertise afin de faciliter l'achat de réductions de GES vérifiées et converties en crédits carbone qui ont été réalisées en sol québécois. Cela permettrait également d'éviter la fuite des capitaux à l'extérieur du Québec et de se rapprocher de l'atteinte des cibles climatiques gouvernementales de 2030.

Mesures d'allègements réglementaires concernant les produits alcoolisés

La FCCQ a suivi de près l'évolution des modèles de commercialisation d'alcool au Québec. Depuis le début de la crise de la COVID-19, la Société des alcools du Québec (SAQ), avec raison, a privilégié les ventes en ligne et les livraisons à domicile. Dans le domaine de la bière, les ventes en ligne se résument à une capacité de pouvoir faire une transaction avec les sites en ligne des épiceries ou autres détaillants. Il n'est pas possible pour un producteur d'être en mesure de mettre en place son propre réseau de livraison comme le fait actuellement la SAQ. Dans un contexte de confinement, les producteurs de produits alcoolisés ont vu leurs ventes être réduites, notamment en raison de la crise qui frappe l'ensemble du secteur de la restauration.

Dans le cadre de la crise actuelle, plusieurs restaurants souhaitaient donc collaborer à augmenter les livraisons de produits alcoolisés à domicile en incluant de l'alcool dans leur menu disponible. Avant le dépôt des amendements, il existait certaines restrictions réglementaires qui empêchaient les restaurants d'inclure de l'alcool dans leurs livraisons qui sont effectuées par leurs livreurs ainsi que des entreprises intermédiaires. Afin de faciliter la tâche à des industries qui en arrachent déjà énormément, le gouvernement ontarien a notamment modifié son cadre réglementaire pour offrir ce service.

³ Solutions Will, <https://www.solutionswill.com/nos-solutions/expertise-carbone/>

Au Québec, la FCCQ est d'avis qu'il était possible d'autoriser rapidement cette pratique sans devoir recourir à une profonde révision des lois en place, notamment la *Loi sur les permis d'alcool* et la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*. C'est pourquoi elle avait demandé formellement dans une lettre datée du 19 mai 2020 et adressée à ministre de la Sécurité publique et Vice-première ministre du Québec, afin que la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec (RACJ), responsable d'appliquer et d'interpréter les lois en question, puisse adopter une position administrative plus souple visant à permettre la livraison d'alcool par tout mandataire.

La FCCQ constate avec satisfaction que le gouvernement a pris les bonnes dispositions pour procéder à des modifications législatives visant à autoriser les livraisons de produits alcoolisés, le tout de manière encadrée. Elle applaudit ces mesures d'allègements réglementaires puisque ces dispositions une fois adoptées, aideront les restaurateurs ainsi que les services de transport public durant cette relance, en plus de moderniser la réglementation aux nouvelles réalités d'aujourd'hui.

La FCCQ est ravie de constater que le gouvernement mettra en place un cadre réglementaire qui permettra aux tiers de livrer de l'alcool, en étant considérés comme des mandataires du permis d'alcool. Elle se réjouit également de la diminution du prix du permis d'alcool saisonnier et des allègements réglementaires en matière de publicité. Elle croit en outre que les restaurateurs pourront enfin continuer à vendre de l'alcool à leurs clients, malgré la fin du service de préparation et de vente d'aliments. Ces modifications législatives pourraient bénéficier grandement aux secteurs de la restauration et du tourisme, qui en ont bien besoin dans le contexte actuel.

En matière de réglementation de l'alcool, le gouvernement a l'occasion de faire d'autres améliorations réglementaires. Notamment, la réglementation en vigueur qui ne permet pas à un producteur de vendre son produit sur place si celui-ci est supérieur à un taux de 20% d'alcool. **La FCCQ croit que cette mesure réglementaire devrait être révisée à la hausse, pour permettre aux producteurs d'avoir la souplesse de vendre les produits québécois qu'ils souhaitent.**

Mesures pour protéger les locataires des évictions commerciales

Par l'amendement concernant l'article 35.1 inséré dans le projet de loi 61, la FCCQ reconnaît la volonté du gouvernement de protéger les locataires commerciaux qui étaient en règle avant le 13 mars 2020, et qui se trouvent face à un manque important de liquidités leur empêchant ainsi de rencontrer leurs frais fixes. D'ailleurs, on remarque dans une enquête de la FCCQ réalisée auprès de 1 238 entreprises, dévoilée le 25 mai 2020, que près de 30% de celles-ci ont subi un impact fort ou très fort quant aux dépenses associées aux coûts fixes, entre autres pour payer leur loyer.

Face aux lacunes observées concernant l'accès des locataires commerciaux aux programmes du gouvernement fédéral, notamment L'Aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial (AUCLC) et

5

aux incertitudes qui demeurent actuellement pour bon nombre de PME quant aux semaines et aux mois à venir, la FCCQ est préoccupée par le passage dans l'amendement où il est écrit : « se terminant le 1er août 2020 ou à toute autre date déterminée par le gouvernement avant cette date. »

Cette préoccupation est par ailleurs partagée par le Conseil canadien du commerce de détail (CCCD), le Conseil québécois du commerce de détail (CQCD), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), la Grappe mmode, Restaurants Canada ainsi que l'Association Restauration Québec (ARQ). Dans une démarche commune en compagnie de ces organisations, nous avons interpellé le gouvernement dans une lettre acheminée avant le dépôt du projet de loi, afin que celui-ci puisse adopter des mesures pour protéger les locataires commerciaux, ce que nous constatons au présent projet de loi. Nous faisons cette proposition de modification à l'amendement présenté afin de pouvoir se donner plus de flexibilité si jamais il était nécessaire pour les entreprises locataires d'aller au-delà du 1er août pour bénéficier de cette protection contre les évictions commerciales ou de la saisie de biens, et pour respecter l'agenda public imposé par la crise si jamais les besoins sont plus importants et qu'ils vont au-delà de la date amenée dans le projet de loi.

Ainsi, la FCCQ propose de manière commune avec ses partenaires sur cet enjeu spécifique du CCCD, CQCD, FCEI, Mmode, Restaurants Canada et l'ARQ, que l'amendement prévu à l'article 35.1 soit remplacé par celui-ci :

Article 35.1

Insérer, après l'article 35 du projet de loi, l'article suivant :

« 35.1. Un bail portant sur un bien immeuble, autre qu'un bail régi par les articles 1892 à 2000 du Code civil ou visé au troisième alinéa de l'article 1892 de ce code, ne peut être résilié, une saisie des biens contenus sur les lieux loués ne peut être effectuée et un préavis d'exercice d'un droit hypothécaire portant sur ces biens ne peut être donné au locataire ni inscrit au registre des droits personnels et réels mobiliers pendant la période débutant le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi) et, se poursuivant concurremment à l'application jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement le 13 mars 2020 et de la période transitoire de 90 jours suivant la fin l'état d'urgence sanitaire ou à toute autre date déterminée par le gouvernement avant cette date, en raison du défaut de paiement du loyer prévu au bail devenu exigible après le 13 mars 2020.

Le présent article s'applique malgré toute disposition inconciliable, y compris une disposition contenue dans le bail. Il n'a toutefois pas pour effet d'empêcher les parties au bail de s'entendre pour y mettre fin.

Concernant la date de l'application de la *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) et infrastructures technologiques Québec*, bien que l'article 39 du projet de loi amène une remise de la date d'application des dispositions retrouvées (prévue initialement au 1^{er} juin 2020), des préoccupations demeurent chez des membres de la FCCQ quant à la date ultérieure qui sera convenue pour l'application des dispositions concernant la loi adoptée en février. Il serait nécessaire que cette date permette aux acteurs de pouvoir se conformer à la nouvelle législation, dans les circonstances actuelles.

Mesures pour améliorer les services de première ligne et l'accessibilité à des soins à distance

Nous sommes et demeurerons vraisemblablement encore en situation de risque avec la COVID-19 aussi longtemps qu'un vaccin ne sera pas développé et distribué partout au Québec. Pendant cette période indéfinie, les personnes vulnérables demeureront à risque avec les conséquences prévisibles qui en découleront sur le plan de la Santé publique, de leur santé individuelle et sur la santé de l'économie.

L'amendement proposé vise à permettre d'accélérer ou faciliter l'approbation et le soutien au développement et la mise en place de projets innovants pouvant notamment faire appel à la technologie (ex. télémédecine, IA) et à la complémentarité des compétences des intervenants en santé pour améliorer les services de première ligne en santé pour les clientèles les plus vulnérables tout en permettant à l'État de générer des économies substantielles (réduction des délais et risques associés à l'hospitalisation des personnes vulnérables, désengorgement des urgences, télésoins permettant de limiter les déplacements des patients et des médecins de famille et d'améliorer le suivi et le monitoring des patients vulnérables à la maison, etc.).

Comme l'ont encore récemment souligné des experts : « Alors que des gouvernements semblables au nôtre profitent d'infrastructures numériques modernes pour assurer la logistique, les soins à distance, la surveillance épidémiologique et autres fonctions cruciales en temps de pandémie, le Québec doit composer avec du papier, des crayons et des télécopieurs dans certains secteurs névralgiques. Cela entraîne des délais, des erreurs, des bris de communication et autres problèmes réduisant d'autant notre capacité à répondre efficacement à la crise actuelle et, de façon plus générale, à assurer des services de santé de qualité. »⁴

Le contexte actuel sur le plan de la Santé publique et les motivations économiques découlant de plusieurs mois au ralenti devraient favoriser des changements de paradigmes et des approches plus innovantes afin de non seulement d'améliorer les soins aux citoyens et contribuables, mais aussi de

⁴ Plaidoyer pour des infrastructures numériques modernes en santé, Philippe Despres et Aude Motulesky – Le Devoir, 25 mai 2020 / <https://www.ledevoir.com/opinion/lettres/579534/plaidoyer-pour-des-infrastructures-numeriques-modernes-en-sante>

générer des économies pour le système. Bon nombre de ces solutions ont fait leurs preuves ailleurs, mais tardent à être adoptées au Québec pour différentes raisons de nature technologique, bureaucratique ou encore administrative. Le Québec en aura grand besoin au cours des prochaines années post-pandémie.

La FCCQ recommande d'insérer un article 3.4 après le 3e alinéa de l'article 3 du présent projet de loi, le texte suivant :

« 4° un projet innovant élaboré par un administré ou un groupe d'administrés lorsque le gouvernement est d'avis que ce projet vise à accroître rapidement l'efficacité, la complémentarité et la flexibilité des services de première ligne en santé et l'accessibilité à des soins à distance pour les personnes âgées ou celles souffrant de maladies chroniques qui ont été affectées ou qui sont susceptibles d'être affectées par la pandémie de la COVID-19, localement ou régionalement.»

2. D'AUTRES ACTIONS RÉGLEMENTAIRES À METTRE EN ŒUVRE AU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR POUR FAVORISER DES CONTRATS PUBLICS DE QUALITÉ

Dans un contexte de relance qu'a amené la crise de la COVID-19 et d'une volonté partagée d'accélérer la réalisation des infrastructures publiques au Québec, l'État québécois a tout intérêt de bénéficier de l'expertise des entreprises intéressées à soumissionner et de stimuler cette participation à ses contrats publics.

L'importance accordée à la notion du plus bas soumissionnaire par le gouvernement du Québec dans ses contrats publics figure parmi les préoccupations les plus importantes entendues chez les entreprises au cours des dernières années, notamment par les membres des comités *Infrastructures et construction*, *Transport et logistique*, *Entrepreneuriat*, *Technologie de l'information et communication*, *Santé et Sciences de la vie* de la FCCQ qui ont exprimé à maintes reprises de vives préoccupations à ce sujet. La FCCQ a été d'ailleurs fort active sur ces questions dans le passé.

Ainsi, la Fédération des chambres de commerce du Québec prend acte de l'article 50 du projet de loi venant déterminer des conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics. La FCCQ demande au gouvernement de présenter le plus rapidement possible les projets de règlement ou des modifications nécessaires au Secrétariat du Conseil du trésor afin que l'octroi des contrats publics mise désormais principalement sur des critères de valeur (qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de résultats), plutôt que le choix du plus bas soumissionnaire conforme.

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

Lors des dernières années, plusieurs exemples ont pourtant démontré l'inefficience du principe du plus bas soumissionnaire dans l'octroi des contrats du gouvernement. Cette approche a fait en sorte que des éléments importants sont souvent négligés, voire escamotés, afin de rencontrer les critères du prix global le moins élevé. Les choix sont tournés régulièrement vers ce qu'il y a de moins cher, et ce, même dans les composantes essentielles des projets. Donc, pour de faibles différences de prix, des offres de qualité peuvent être rejetées, malgré des possibilités plus intéressantes en termes de qualité. Il en va de même pour certaines municipalités où des formules qualité/prix utilisées dans le choix des contrats publics municipaux mènent au final, à favoriser le soumissionnaire présentant le plus bas prix conforme dans sa soumission.

Cela signifie que la durabilité et la qualité des projets ont sans nul doute été pénalisées à de multiples reprises, simplement afin de pouvoir rencontrer le critère du plus bas prix conforme et ainsi, obtenir le contrat. Ces solutions s'avèrent néanmoins plus coûteuses à moyen et long terme et cette politique est nuisible pour toutes les parties (fournisseurs, donneurs d'ordres et contribuables). On ne peut donc pas affirmer que ce sont des pratiques rencontrant les standards les plus élevés en matière de gestion des finances publiques.

À d'autres occasions, des entrepreneurs ont dû se résoudre à soumettre un prix inférieur à leurs estimations initiales, simplement afin de pouvoir remporter l'appel d'offres, ce qui a favorisé des dépassements de coûts importants.

Ce genre de situation est d'autant plus dommageable dans le cas de renouvellement de contrats fixés à long terme où le premier fournisseur qui a développé une expertise et évalué les coûts d'opération réels verra son offre rejetée, au bénéfice d'un nouvel entrant dont la qualité de la prestation sera fort probablement affectée par des coûts sous-évalués.

Ainsi, la méthode du plus bas soumissionnaire peut engendrer certaines dérives et amener des impacts néfastes quant au résultat des projets, puisqu'elle revient souvent à choisir les solutions les plus bas de gamme. Les entreprises se voient dans l'obligation de choisir des composantes de moindre coût afin de correspondre aux critères misant sur le prix dans l'octroi des contrats publics. D'autres fois, elles ont dû déclarer des avenants qui ont souvent illustré que le prix final correspondait au prix initial du soumissionnaire, mais que celui-ci devait faire une proposition beaucoup plus basse afin de pouvoir obtenir le contrat, selon le critère du plus bas soumissionnaire.

Cette culture du plus bas prix conforme semble malheureusement se refléter également dans le plus récent rapport de la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) de juin 2020. Celle-ci a en effet identifié des dépassements de coûts importants dans les estimations du Ministère des Transports du Québec (MTQ) pour les contrats de construction, de services professionnels et de services techniques, relativement à l'estimation initiale du personnel du ministère.

Selon le rapport, le MTQ « *n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux, un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes. (...) Le MTQ confie encore à des firmes une part importante des travaux de conception des plans et devis, de surveillance des chantiers et de contrôle de la qualité des matériaux. En effet, la valeur de ces contrats est passée de 129,4 millions de dollars en 2017-2018 à 270,2 millions de dollars en 2019-2020.* »⁵ Bien que ces chiffres démontrent des dépassements de coûts importants dans les contrats publics par rapport aux estimations du MTQ, en ajoutant le choix du plus bas soumissionnaire conforme comme critère principal de sélection, ces deux éléments combinés viennent accroître les possibilités d'avenants dans les contrats publics québécois.

La FCCQ rappelle du même souffle que les prochaines modifications réglementaires devraient également favoriser la concurrence chez les entreprises et l'achat local autant que possible.

Cette importance accordée au mécanisme du plus bas prix peut effectivement décourager certaines entreprises à soumettre leur candidature dans l'obtention de contrats publics, préférant aller ailleurs qu'au Québec. Certains membres de la FCCQ sont d'avis que les contrats les moins payants pour les entreprises au Canada se trouvent au Québec. Cette situation a inévitablement un impact sur la qualité et le niveau d'expertise des soumissionnaires, alors qu'ils pourraient pourtant être grandement bénéfiques à l'État québécois. Les marchés publics ont donc aussi la possibilité de simplement imposer un quota minimum de contenu québécois en lien avec ses approvisionnements, les entreprises d'ici étant capables d'offrir des produits de qualité, répondant aux exigences des acheteurs.

Depuis le début de la crise, on a constaté la création d'initiatives de soutien de l'économie locale, telles que « Le Panier bleu », du gouvernement du Québec, ou encore « J'achète bleu », de la Fédération des chambres de commerce du Québec dans le contexte récent de crise du Covid-19. Ces initiatives sont jusqu'alors essentiellement centrées sur le commerce local de produits de grande consommation, rejoignant alors directement les consommateurs. Or, les entreprises manufacturières du Québec pourraient profiter grandement d'une initiative similaire dans un contexte « B2B », au sein de la chaîne d'approvisionnement des entreprises, pour favoriser l'achat local et ainsi stimuler la demande intérieure, tout en respectant nos accords de libre-échange.

⁵ Rapport VGQ, Juin 2020, Chapitre 4. Gestion contractuelle du ministère des Transports. p.19

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

De plus pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics, il est important de répondre directement aux difficultés des plus petites entreprises à faire face aux contraintes administratives et liées au marché des appels d'offres publics (complexité, formalités administratives, inflexibilité des requêtes, accent sur le coût plutôt que sur les particularités du produit, masse critique insuffisante, etc.). En allégeant les conditions et les exigences administratives pour les PME, l'acheteur public désire ainsi s'assurer de l'égalité d'accès aux marchés publics pour tous. Les soumissions refusées le sont alors sur la base de critères techniques plutôt que d'exigences administratives non respectées. Le gouvernement peut également fournir un soutien ou une aide de coordination aux regroupements de PME innovantes afin qu'elles développent la masse critique nécessaire aux soumissions pour les appels d'offres publics.⁶

En outre, la FCCQ a mentionné à plusieurs reprises, entre autres au début de la crise de la COVID-19, que le gouvernement devrait devenir davantage un payeur exemplaire. Les retards dans le paiement des factures pour les entreprises ayant fourni des produits et services à l'État, ne contribuent pas à inciter les entreprises québécoises à soumissionner dans les contrats publics. C'est pourtant un moyen rapide de donner aux entreprises les liquidités dont elles ont besoin pour traverser cette crise, d'autant plus si elles sont toujours en attente des sommes à recevoir dans le paiement de leur facturation. Ces retards peuvent avoir des impacts négatifs sur les liquidités des entreprises, mais également des fournisseurs de celles-ci et donc, impacter de manière importante notre économie.

En résumé, pour revenir à la notion du plus bas soumissionnaire conforme, ce mécanisme applique une pression sur les coûts, pousse les entreprises à soumissionner à perte, augmente les risques juridiques et les risques de coûts additionnels, tout en décourageant la participation de certaines entreprises intéressantes pour le marché public québécois. Cette solution place également les organismes publics dans une situation de qualité plafonnée puisqu'elle freine également l'innovation, car les meilleurs fournisseurs ont tendance à délaisser les marchés publics en faveur des contrats privés et à plus forte valeur ajoutée. **Pour la FCCQ, le prix doit être un critère, mais ne doit pas être celui qui prédomine le choix du soumissionnaire pour un contrat, que ce soit en infrastructures ou dans tout autre bien et service demandé par l'État.** La moyenne ou la médiane des montants soumissionnés, en excluant les montants extrêmes et en arbitrant à l'intérieur d'une fourchette raisonnable, correspondent à une mesure beaucoup plus conforme aux réalités des marchés et donc à l'efficacité des contrats publics.

Le principe du plus bas soumissionnaire apparaît comme une exception en Amérique du Nord, alors que les critères touchant à la qualité ont tendance à prendre le dessus dans la plupart des juridictions concurrentes. On observe pour d'autres provinces, au gouvernement fédéral ainsi que plusieurs pays comparables (notamment aux États-Unis), des évaluations de proposition en réponse à un appel d'offres dont le prix ne représente que 10 % de l'évaluation globale. En effet, 90 % des points sont octroyés à la

⁶ Écotech Québec, Vers un rôle accru des organismes publics pour accélérer la commercialisation des innovations vertes du Québec

qualité, l'innovation, l'expertise et la fiabilité. Dans certains projets, les trois ou quatre firmes finalistes sont même convoquées à une entrevue de sélection. C'est dire l'importance accordée aux critères qualitatifs. Cette méthode d'évaluation est considérée comme efficace puisqu'elle privilégie les meilleurs standards de qualité, notamment en évaluant la méthodologie proposée et le niveau d'expertise des équipes, tout en laissant dans le pointage une pondération suffisante pour s'assurer d'un prix raisonnable.

Favoriser davantage l'innovation dans les contrats publics

De plus, l'innovation devrait être davantage valorisée à l'intérieur des processus d'évaluation des appels d'offres, alors qu'elle est présentement trop souvent ignorée. Les entreprises constatent en effet une prudence excessive à l'égard de solutions innovantes en matière de contrats publics. Par exemple, les matériaux non traditionnels sont très souvent écartés. Ce niveau de prudence et de conservatisme conduit les administrateurs à privilégier les matériaux utilisés depuis très longtemps. Pourtant, certains matériaux novateurs, notamment pour les conduites, la construction et le pavage, ont été développés, souvent par des entrepreneurs québécois. Ces matériaux sont davantage vendus et utilisés ailleurs au Canada et aux États-Unis, qu'au Québec.

L'État québécois devrait considérer les marchés publics comme une forme de contribution au développement économique et s'en servir comme vitrine pour l'exportation de certaines innovations. En effet, en adoptant un produit innovant, l'acheteur public sert d'agent de démonstration à d'autres acheteurs potentiels. Grâce à cette vitrine technologique, un fournisseur peut solliciter plus facilement des clients en leur démontrant les bénéfices dans une situation « réelle » d'utilisation. En contrepartie, l'organisme public accède aux dernières innovations et stimule la demande intérieure. On pourrait entre autres avantageusement créer des alliances gouvernement-secteur privé pour favoriser l'exportation de savoir-faire exceptionnels développés lors de la réalisation d'un mandat public. La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) recommandait d'ailleurs d'accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés, par la prise en compte obligatoire des produits équivalents et innovants lors de la rédaction et l'évaluation des appels d'offres. Il faut permettre aux innovations de pénétrer la sphère publique si les produits concernés s'avèrent pertinents et à coût concurrentiel.

« De manière générale, un secteur où l'innovation technologique est lente ou inexistante le rend vulnérable à la collusion. En effet, dans ce type de marché, la possibilité de déstabiliser une entente de collusion par l'arrivée d'une nouvelle technologie développée par un concurrent demeure peu probable »,⁷ pouvait-on lire dans le rapport final.

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

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

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

En résumé, la qualité et le résultat ont été lourdement pénalisés par le passé et ces solutions s'avèrent souvent plus coûteuses à moyen et long terme et cette politique est nuisible pour toutes les parties (fournisseurs et donneurs d'ordres.) De nombreux exemples ont démontré au cours des dernières années que le critère du plus bas prix conforme oblige les soumissionnaires à limiter les actions de planification, à choisir les matériaux et les technologies les plus traditionnels, à ne pas tenir vraiment compte de la durabilité du produit et des frais d'entretien subséquents. La présente relance économique offre une occasion à ne pas manquer pour apporter les modifications aux appels d'offres publics pour en faire un véritable levier de redémarrage.

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



Recommandations afin de mieux utiliser les contrats publics pour stimuler la relance :

- 1. Que l'octroi des contrats publics mise désormais principalement sur des critères de valeur (qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de résultats), plutôt que le choix du plus bas soumissionnaire conforme.**
- 2. Encourager des nouvelles approches d'appels d'offres, notamment les appels aux solutions, le partage de risque et les modes d'acquisition alternatifs (ex. le coût du cycle de vie, le coût par cas)**
- 3. Que les prochaines modifications réglementaires devraient également favoriser la concurrence chez les entreprises et l'achat local autant que possible.**
- 4. S'assurer qu'il y ait un quota minimum de contenu québécois dans les achats publics, le tout, sans compromettre le respect des accords internationaux.**
- 5. Répondre directement aux difficultés des plus petites entreprises à faire face aux contraintes administratives et liées au marché des appels d'offres publics.**
- 6. Considérer davantage les marchés publics comme vitrines technologiques pour faire valoir les produits québécois.**
- 7. Créer une initiative B2B pour encourager l'approvisionnement local, similaire au Panier Bleu.**
- 8. S'assurer que la portée de l'article 50 du projet de loi soit limitée aux règlements de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) et non à la LCOP elle-même, afin de ne pas mettre en péril les principes retrouvés à l'article 2 de cette Loi, entre autres la confiance du public, la transparence, l'équité et la concurrence.**
- 9. S'assurer que l'Autorité des marchés publics puisse disposer des ressources nécessaires pour surveiller adéquatement les processus d'octroi et la gestion contractuelle des projets retrouvés en annexe du projet de loi 61.**
- 10. Que les mesures permettant l'efficacité des processus et la qualité des contrats publics deviennent permanentes et ne soient pas réévaluées après une période de deux ans.**

