

écotech Québec

La grappe des technologies
propres du Québec

Mémoire

Stratégie gouvernementale des marchés publics
et

Projet de 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

Mars 2022



INTRODUCTION

Écotech Québec a publié sa première étude¹ sur les marchés publics en 2012 , tandis que dans notre rapport² de 2014, nous avons alors soumis 6 recommandations pour actualiser les pratiques gouvernementales afin d'imposer des actions concrètes permettant un plus grand nombre d'acquisitions écoresponsables de la part des organismes publics et parapublics.

Dix ans plus tard, nous saluons l'annonce de la publication de la *Stratégie gouvernementale des marchés publics* et du *Projet de 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*.

La cohérence et la complémentarité des actions sont essentielles pour profiter du plein potentiel qu'offrent les technologies propres pour la transformation positive de notre économie. Cela passera d'abord par un État québécois qui, en agissant lui-même de manière exemplaire, encouragera l'adoption et le déploiement à grande échelle de ces innovations afin d'accroître son efficacité tout en réduisant l'empreinte environnementale des organismes publics et parapublics.

Pour y arriver, le gouvernement du Québec devra prendre des décisions ambitieuses sur le plan du financement, de ses investissements et de sa vision stratégique pour une relance verte. Annuellement, les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux et les administrations municipales au Canada achètent pour des centaines de milliards de dollars de produits et services.

Outre l'exemplarité dont ils peuvent faire preuve, la mise à contribution des marchés publics représente une mesure qui stimulera davantage la demande dans le secteur des technologies propres. Elle permettra de crédibiliser les entreprises québécoises en leur offrant des occasions de voir leurs innovations être mises à l'essai, en leur permettant d'atteindre une taille critique et en contribuant à leur capacité d'internationalisation. En adoptant un produit innovant, l'organisme public sert en sorte d'agent de démonstration vis-à-vis d'autres acheteurs potentiels.

Grâce à ces vitrines technologiques, un fournisseur peut solliciter des clients en leur démontrant les bénéfices dans une situation « réelle » d'utilisation. En contrepartie, l'organisme public accède aux dernières innovations lui permettant d'atteindre plus rapidement ses objectifs environnementaux.

En d'autres termes, les marchés publics sont un outil essentiel pour activer la demande de technologies propres.

Ils deviennent une rampe de lancement très efficace et peuvent générer des retombées économiques pour tout le Québec en créant de la richesse et des emplois qualifiés.

Ce mémoire rassemble les réflexions d'Écotech Québec, issues de ses observations et des considérations de ses membres de l'écosystème des technologies propres. Nos commentaires porteront principalement sur les avenues pour accélérer les achats écoresponsables.

¹ https://ecotechquebec.com/documents/files/Etudes_memoires/marches-publics-rapport-synthese-mai2012.pdf

² https://ecotechquebec.com/documents/files/Etudes_memoires/etude-vers-un-role-ac cru-des-organismes-publics-pour-accelerer-la-commercialisation-des-innovations-vertes-du-quebec.pdf

ÉCOTECH QUÉBEC EN BREF

Première organisation du genre au Canada, Écotech Québec représente depuis 2009 la grappe des technologies propres. Elle soutient les acteurs d'ici - entreprises, chercheurs, investisseurs et regroupements - afin d'accélérer le développement, le financement et le déploiement des technologies propres. Écotech Québec poursuit un double mandat :

- 1) Influencer les décideurs publics et privés pour que les conditions soient les plus propices au Québec pour le développement technologique, le financement des projets et des entreprises en technologies propres, la commercialisation des innovations ici et à l'international ;
- 2) Propulser les entreprises technologiques pour qu'elles atteignent leur plein potentiel en les appuyant dans le développement de partenariats technologiques, commerciaux et financiers.

Écotech Québec collabore avec plusieurs organisations au Québec, notamment le G15+, SWITCH l'Alliance pour une économie verte, la Zone Agtech, Réseau environnement et le CETEQ. Écotech Québec est aussi partenaire fondateur de l'Alliance CanadaCleantech, membre de l'International Cleantech Network et membre fondateur de l'Alliance mondiale pour les solutions efficaces de la Fondation Solar Impulse.

LES TECHNOLOGIES PROPRES AU QUÉBEC

Les technologies propres englobent des innovations, soit des produits, services, procédés et systèmes qui permettent à son utilisateur d'améliorer son efficacité tout en diminuant ses impacts environnementaux néfastes, soit directement ou à travers d'autres chaînes de valeur. Elles représentent une grande diversité de sous-secteurs dont l'importance est maintenant largement reconnue. Les entreprises³ qui composent ce secteur sont au cœur de la transition vers une économie plus verte et prospère.

En plus d'améliorer l'efficacité opérationnelle, les technologies propres permettent en même temps de diminuer l'utilisation des matières premières et des matériaux, de réduire la consommation d'énergie ou de produire de l'énergie propre ou renouvelable, de récupérer des sous-produits utiles, de réduire les émissions polluantes et de gaz à effet de serre (GES), de restreindre les problèmes d'élimination des matières résiduelles, ou de diminuer les impacts sur l'environnement.

Bref, ce sont des innovations qui contribuent à la croissance durable ainsi qu'au mieux-être des populations. Le déploiement à grande échelle des technologies propres est essentiel à la transformation positive de l'économie du Québec. Cela augmentera l'efficacité, la compétitivité et le rayonnement de nos entreprises, tant ici qu'à l'international, en plus de réduire leur empreinte environnementale. Pour y arriver, nous devons faciliter l'accès de ces technologies au marché québécois, en encourageant leur adoption par les entreprises d'ici et par nos gouvernements. Nous devons aussi exporter le savoir-faire de nos fleurons québécois pour faire rayonner l'expertise innovante du Québec à l'international.



³ <https://statistique.quebec.ca/fr/document/tableau-de-bord-pour-la-mesure-economie-verte>

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Dans le cadre du nouveau projet de loi 12, nous saluons l'intégration d'un mécanisme souhaitant « favoriser l'évolution des règles contractuelles pour permettre aux organismes publics de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux » établis à l'article 14.8 LCOP.

Cependant, 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.

Or, un pouvoir discrétionnaire n'est pas une obligation. Même s'il permet de favoriser les achats responsables au sein des organismes publics lorsqu'exigé par la présidente du Conseil du Trésor, il faut admettre que l'application des critères resterait volontaire. Le projet de loi 12 promeut alors un pouvoir plutôt qu'une obligation d'exiger systématiquement des critères sociaux et environnementaux au sein des appels d'offres. **Nous sommes d'avis qu'il faut rendre systématique l'intégration de ces critères dans l'attribution des contrats publics.**

Notons que les technologies propres ne sont pas du tout mentionnées dans la stratégie. Or, elles sont cruciales pour l'atteinte des objectifs climatiques, et si ce sont des technologies propres québécoises, elles apporteront des bénéfices économiques au Québec:

- Économies de coûts : efficacité énergétique entraînant des retours sur investissements.
- Bénéfices socio-économiques : développement de compétences, création d'emplois, amélioration de l'accès à l'éducation, autonomie économique et culturelle, etc.

Les technologies propres devraient être nommées expressément parmi les critères dans le projet de loi. Se limiter aux achats responsables québécois permettrait aux marchés publics de se conformer à la Stratégie sans se doter d'une seule technologie propre québécoise.

Nous suggérons également au gouvernement de s'assurer que les entreprises québécoises qui seront sélectionnées en lien avec la stratégie ne sous-traitent pas hors Québec un pourcentage trop élevé de la valeur totale de leur contrat.

Écotech Québec questionne l'échelle d'application du projet de loi 12. Les Sociétés d'État font partie des grands donneurs d'ordres que représentent les organismes publics et ont un impact direct sur l'atteinte des objectifs des stratégies et politiques gouvernementales. Il nous semble incontournable l'assujettissement des Sociétés d'État et des municipalités aux principes dictés par le projet de loi. A minima, une harmonisation des règlements est nécessaire, notamment avec la Loi 67, *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*, afin de viser au-delà de « l'incitation » et de « l'encouragement » pour les organismes municipaux. **L'imputabilité de l'atteinte des objectifs du projet de loi 12 doit être partagée à l'ensemble des organismes publics et des divers paliers gouvernementaux.**

Il est à noter qu'il sera nécessaire de mettre en place des mécanismes de suivi rigoureux et d'imputabilité sur les résultats obtenus. Pour mesurer le changement de paradigme dicté par le projet de loi 12, il faudra mesurer de façon régulière avec indicateurs significatifs afin de permettre d'effectuer des ajustements rapidement lorsque nécessaire. Il sera également important de rendre ces résultats accessibles et publics afin de démontrer la pertinence et l'efficacité d'une telle stratégie.

OUTILS, RÉPERTOIRE ET ACCOMPAGNEMENT

(mesures 3, 12 et 20)

La stratégie propose de développer des outils permettant aux organismes publics de faire des achats responsables plus facilement. Des fiches informatives et un répertoire sont d'ailleurs mentionnés dans la Stratégie comme outils potentiels à la disposition des marchés publics. **Écotech Québec travaille actuellement au développement de fiches et d'un répertoire en lien avec les technologies propres. Utilisés dans le contexte de la Stratégie, ces outils permettront aux acheteurs publics d'effectuer une veille de marché efficace.**

Le projet de loi 12 amènera des changements majeurs dans les mécanismes d'appel d'offres. Il faudra un accompagnement soutenu et des outils permettant une application efficace de la Loi. L'accompagnement est en effet nécessaire, de la réflexion initiale, à l'installation d'une vitrine technologique ou prototype, à l'implantation et la mise en service de l'innovation. Afin de renforcer cet accompagnement, **nous encourageons la création d'équipes qui auront pour rôle d'identifier des enjeux environnementaux et de rester à l'affût de solutions écoresponsables innovantes.**

En Finlande, une décision de principe du gouvernement datant de 2013 demande que les marchés publics privilégient les objectifs environnementaux et l'utilisation de technologies propres lors de la recherche de nouvelles solutions. Un organe dédié, Motiva, fournit aussi aux marchés publics des services- conseils sur le processus d'achat des technologies propres.⁴

APPUI FINANCIER À LA RECHERCHE ET AU DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS

INNOVANTES (mesure 6)

Nous saluons la volonté du gouvernement d'appuyer financièrement la recherche et le développement de solutions innovantes pour répondre à des besoins non comblés par les marchés, tout en favorisant une première acquisition par un organisme public.

L'utilisation des marchés publics et parapublics comme lieux de démonstration permettra l'atteinte de deux objectifs : accroître éventuellement le nombre de vitrines technologiques ainsi qu'améliorer le bilan environnemental et carbone des administrations publiques.

Nous recommandons ainsi de mettre en place un fonds pour chaque nouvel investissement des organismes publics et parapublics, comme c'est le cas pour les arts.

Au Québec, et ce depuis 60 ans, la Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux a pour objectif de soutenir la création des arts visuels et des métiers d'art dans toutes les régions du Québec. Tous les projets de construction de plus de 150 000\$ entrepris par le gouvernement, ses ministères et organismes, ainsi que par les personnes ou autres organismes subventionnés par l'État pour des projets d'immobilisation, doivent réserver 1% de leur budget pour l'achat d'œuvres d'art.

Cette approche pourrait servir de point de départ au développement d'une initiative gouvernementale similaire soutenant cette fois-ci la mise en valeur d'innovations développées ici, tout en contribuant à la réduction de l'empreinte écologique des organismes publics et parapublics ou encore à leur efficacité.

Ainsi, pour chaque nouvel investissement d'organismes publics et parapublics, un certain pourcentage (quota) serait réservé pour la mise en valeur de technologies propres développées par des PME d'ici.

⁴ Nordic Council of Ministers. (2017). Circular Public Procurement in the Nordic Countries. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf>

PARCOURS DE L'INNOVATION

(mesure 5)

Nous saluons l'initiative du parcours de l'innovation, qui permettra de développer de nouveaux chemins d'accès aux contrats publics pour les entreprises innovantes. Les gouvernements et marchés publics peuvent se positionner comme « catalyseurs de l'innovation » en devenant les tout premiers acquéreurs de produits, services ou solutions qui n'ont pas encore été lancés à grande échelle, ou en devenant leur principal client.

Les entreprises québécoises œuvrant dans les technologies propres gagneraient à bénéficier, comme c'est le cas ailleurs dans le monde, d'un appui des marchés publics susceptibles de les propulser du stade de prototypage à la commercialisation.

Parmi les leviers à la disposition des entreprises, les marchés publics québécois pourraient jouer un rôle essentiel à l'étape de la mise à l'essai et de la commercialisation des produits innovants grâce à leur pouvoir d'achat de plusieurs milliards de dollars. Dans un contexte où le Québec semble déterminé à créer un environnement plus favorable au secteur des technologies propres, plusieurs initiatives pourraient améliorer l'implication de ses marchés publics en vue d'atteindre cet objectif.

Dans le cadre de sa Stratégie des marchés publics, le gouvernement se doit d'être à la recherche d'innovateurs qui relèveront les défis auxquels les organismes publics sont confrontés. En sa qualité de plus grand acheteur de biens et de services, le gouvernement a une occasion unique d'appuyer la croissance des innovateurs du Québec.

À l'instar du gouvernement du Canada par l'entremise de Solutions innovatrices Canada⁵, des appels à prototypes innovants pourraient être faits afin de trouver des solutions innovantes. L'État pourrait ainsi mettre à l'essai et valider des prototypes, contribuant à augmenter leur commercialisation.

Le gouvernement pourrait ainsi rechercher des prototypes innovants en phase précommerciale qui peuvent être testés dans un environnement réel et répondre à une gamme d'enjeux identifiés par les organismes publics. Par conséquent, des bassins d'innovations préqualifiées seraient ainsi créés, parmi lesquelles les organismes publics pourront choisir pour répondre à un ensemble de besoins.

Dans le programme canadien, les PME qui sont qualifiées après leur projet de démonstration sont admissibles à vendre au gouvernement du Canada sans autre concurrence pendant une période de 3 ans. De plus, elles sont admissibles pour des contrats supplémentaires.

Ce sont des mesures concrètes comme celle-ci que le gouvernement donnera vraiment l'exemple par des projets de démonstration et éventuellement mèneront à l'acquisition d'innovations pour répondre plus efficacement aux enjeux des organismes publics.

Nous suggérons au gouvernement de considérer la répliquabilité comme critère important dans la sélection des innovations qui bénéficieront d'un nouvel accès aux marchés publics grâce au parcours de l'innovation, afin que les innovations développées puissent par la suite bénéficier d'un marché beaucoup plus grand que seulement le ministère utilisateur.

⁵ <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/fra/00124.html>

ATELIERS THÉMATIQUES (mesure 11)

À propos des ateliers thématiques, les acheteurs publics ignorent encore souvent qu'il existe des produits locaux innovants pouvant répondre à leurs défis environnementaux, énergétiques et économiques. Il faut donc trouver des façons originales pour faciliter le maillage entre les acheteurs publics et les fournisseurs de technologies propres afin de faire découvrir l'éventail québécois des solutions innovantes.

C'est dans cette optique qu'Écotech Québec a adapté son initiative de maillage, initialement pour les entreprises, pour soutenir les organismes publics dans l'amélioration de leur bilan climatique et environnemental et à accélérer le transfert de connaissances concernant les besoins des organismes publics et des solutions innovantes disponibles.

Nous avons donc organisé, en novembre dernier, *Les Grands Rendez-Vous des technologies propres pour organismes publics*⁶. C'était en sorte une version actualisée et virtuelle pour les technologies propres de ce qui est la Vitrine technologique du gouvernement du Québec, pour l'instant exclusivement réservée aux entreprises du domaine des technologies de l'information. Cette vitrine constitue « un lieu de rencontre permettant aux entreprises de faire de la promotion ou de la formation... auprès des ministères, des organismes publics et parapublics ainsi que des sociétés d'État ».

Notre démarche transparente, accessible et gratuite a permis d'une part aux organismes publics d'expliquer leur enjeu et les appels d'offres à venir, et d'autre part aux innovateurs de présenter leur innovation, contribuant à l'atteinte des objectifs climatiques et environnementaux du Québec.

Nos résultats sont éloquentes : une centaine d'innovateurs a participé à la présentation de sept enjeux des organismes publics. Au total, ce sont 17 solutions innovantes qui ont par la suite été soumises et discutées lors de rencontres de maillage entre les innovateurs et les organismes publics.

Nous souhaitons la collaboration du gouvernement pour multiplier ces ateliers de maillage afin de bien accompagner les acheteurs publics dans leurs achats écoresponsables et d'atteindre les objectifs de la *Stratégie des marchés publics*.

PROMOTION DES STRATÉGIES D'ACQUISITION EXISTANTES FAVORISANT L'ACCÈS AUX CONTRATS PUBLICS (mesure 18)

Parmi les manières d'évaluer les différentes propositions aux appels d'offres, il devrait y avoir un standard minimum au niveau des critères écoresponsables. Les biens et services dépassant ce minimum devraient être avantagés dans les appels d'offres via la grille d'évaluation.

Nous encourageons le gouvernement à *inclure des clauses standards d'achat responsable à tous ses documents et devis (clause obligatoire et critères d'évaluation normés)*.

Il serait idéal de s'inspirer des directives européennes qui autorisent des appels d'offres concurrentiels qui comprennent une phase de négociation entre l'acheteur et les soumissionnaires. Par exemple, un type de partenariat particulier permet au soumissionnaire de proposer une solution innovante en collaboration avec

⁶ <https://grandsrendezvous.com/TOP/>

l'acheteur. Ce processus contribue à renforcer l'appétit au changement, réduit la résistance et facilite le transfert de connaissances de l'acheteur vers le fournisseur.⁷

De plus, afin d'accroître l'intérêt des entreprises aux marchés publics, nous suggérons de créer un traitement accéléré pour les entreprises modèles qui ont un dossier d'affaires éprouvé, notamment en matière d'innovations climatiques environnementales. Un processus s'inspirant du programme NEXUS de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait être mis en place. Ce « NEXUS vert » viendrait accélérer et simplifier les démarches pour les entreprises ayant déjà fait leurs preuves.

CONCLUSION

Les technologies propres permettent de diminuer l'utilisation des matières premières et des matériaux, de réduire la consommation d'énergie ou de produire de l'énergie propre et renouvelable, de récupérer des sous-produits utiles, de réduire les émissions polluantes et de gaz à effet de serre (GES), de restreindre les problèmes d'élimination des matières résiduelles, ou de diminuer les impacts sur l'environnement. En bref, ce sont des innovations qui contribuent à verdir l'économie et à soutenir la prospérité du Québec.

Nos propositions répondent à la fois à des objectifs environnementaux et économiques. D'une part, une plus-value environnementale peut être générée lorsque des acheteurs publics favorisent des mesures qui les aideront à atteindre leurs objectifs environnementaux tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). D'autre part, une plus-value économique peut également se matérialiser soit par une réduction des coûts liés aux dépenses publiques ou par le développement économique.

Dans la mesure où le Québec possède déjà une masse critique d'entreprises excellent dans les technologies propres ou détentrices de procédés novateurs, il ne fait aucun doute que l'application des recommandations visant l'amélioration des critères économiques et environnementaux des appels d'offres publics favorisera le développement des technologies d'ici et, plus généralement, l'économie québécoise.

⁷ Alhola, K. and Nissinen, N. (2018). Integrating cleantech into innovative public procurement process – evidence and success factors. *Journal of Public Procurement*, 18(4). <https://www-emerald-com.ezproxy.usherbrooke.ca/insight/content/doi/10.1108/JOPP-11-2018-020/full/pdf?title=integrating-cleantech-into-innovative-public-procurement-process-evidence-and-success-factors>

Pour information

Denis Leclerc

Président et chef de la direction

dleclerc@ecotechquebec.com

514 914-1405

écotech
Québec

La grappe des technologies
propres du Québec

2160, rue de la Montagne
Bureau 430
Montréal
(Québec) H3G
2T3
ecotechquebec.com



e