

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE (PRÉLIMINAIRE)

**Loi visant principalement à instituer
le Centre d'acquisitions gouvernementales
et Infrastructures technologiques Québec
Secrétariat du Conseil du trésor**

11 septembre 2019

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le projet de loi instituant le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec et modifiant d'autres dispositions porte sur plusieurs problématiques, dont une principale qui a un impact sur les entreprises.

La problématique principale concerne le modèle des achats regroupés du gouvernement, qui manque de cohésion et qui ne maximise pas suffisamment les retombées. Pour répondre à cette problématique, le projet de loi propose la création du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG), un organisme entièrement dédié aux achats regroupés pour l'ensemble des organismes publics. Il remplacera certains organismes en achats regroupés existants. Ce changement proposé du modèle actuel d'acquisitions nécessite une modification législative.

La modification proposée devrait assurer une meilleure cohésion des acquisitions et générer des économies d'échelle. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2020, les économies devraient augmenter de façon progressive pour atteindre une valeur actualisée cumulative de 835 M\$ en 2022-2023.

La solution proposée est basée sur un modèle qui a fait ses preuves, dans le réseau de la santé et des services sociaux, et mise, avec ses bureaux régionaux, sur la proximité avec sa clientèle. Elle devrait assurer une meilleure gestion des fonds publics. Certains inconvénients, dont un accès plus difficile aux marchés publics pour les entreprises locales et les PME, sont également anticipés. Des mesures pourraient être mises en place, s'il y a lieu, pour suivre cet impact et s'assurer que les PME continuent d'avoir accès aux marchés publics.

La modification législative ne devrait avoir aucun effet sur l'emploi. Elle préserve la compétitivité des entreprises et est en harmonie avec les règles des principaux partenaires commerciaux du Québec. Aucune disposition particulière n'est requise en ce qui concerne la coopération ou l'harmonisation réglementaire.

Le projet de loi propose d'autres modifications législatives qui ne font pas l'objet de l'ensemble de la présente analyse, puisqu'elles ne concernent pas les entreprises ou parce qu'elles sortent du champ d'application de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret 1166-2017).

Table des matières

1.	DÉFINITION DES PROBLÈMES	7
1.1	Problématique principale : gestion des acquisitions de l'État	7
1.2	Autres problématiques.....	7
1.2.1	Gestion des technologies de l'information de l'État.....	7
1.2.2	Évitement fiscal abusif	8
1.2.3	Seuil de publication des renseignements des contrats publics au Système électronique d'appel d'offres	8
2.	PROPOSITIONS DU PROJET.....	8
2.1	Proposition principale : gestion des acquisitions de l'État.....	8
2.2	Autres propositions	9
2.2.1	Gestion des technologies de l'information de l'État.....	9
2.2.2	Évitement fiscal abusif	10
2.2.3	Seuil de publication des renseignements des contrats publics au Système électronique d'appel d'offres	10
2.2.4	Autres modifications législatives.....	11
2.2.5	Sommaire des propositions.....	11
3.	ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES.....	11
4.	ÉVALUATION DES IMPACTS.....	12
4.1	Description des secteurs touchés.....	12
4.2.	Coûts pour les entreprises	13
4.3.	Économies pour les entreprises	17
4.4.	Synthèse des coûts et des économies.....	17
4.5	Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies	18
4.6.	Consultation des parties prenantes	18
4.7	Autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée	18
4.8.	Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	19
5.	PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME).....	19
6.	COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	20
7.	COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES.....	20
8.	FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION.....	21
9.	CONCLUSION	21

10.	MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	22
11.	PERSONNES-RESSOURCES	22
	RÉFÉRENCES	23

1. DÉFINITION DES PROBLÈMES

1.1 Problématique principale : gestion des acquisitions de l'État

L'ensemble des 288 organismes publics de l'Administration gouvernementale et des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et de l'enseignement supérieur sont assujettis aux mêmes règles contractuelles¹.

Ces organismes disposent de diverses stratégies d'acquisition. Parmi celles-ci, il y a notamment la possibilité de se regrouper dans le cadre d'un même appel d'offres. Ce dernier peut être géré par une tierce entité. Actuellement, on dénombre cinq principaux organismes qui gèrent les appels d'offres des achats regroupés, dont le Centre de services partagés du Québec (CSPQ)².

Le modèle des achats regroupés du gouvernement manque de cohésion et ne maximise pas suffisamment les retombées en raison, notamment :

- du trop grand nombre d'intervenants, soit 288 organismes publics qui peuvent effectuer certains de leurs achats eux-mêmes ou par l'intermédiaire de différents organismes spécialisés en achats regroupés qui ne coordonnent pas leurs acquisitions entre eux;
- du faible taux d'utilisation des achats regroupés, soit 32 % pour l'ensemble des organismes publics, alors que dans le réseau de la santé et des services sociaux, ce taux est de 52 %³.

1.2 Autres problématiques

1.2.1 Gestion des technologies de l'information de l'État

L'évolution rapide des technologies de l'information, au cours des dernières années, a modifié de manière importante les habitudes et les attentes des

¹ Depuis le 25 janvier 2019, le nombre des organismes publics assujettis a augmenté. À la date du 16 mai 2019, leur nombre total était de 418. Pour les 130 nouveaux organismes assujettis, les informations sur leurs acquisitions ne sont pas disponibles. Par conséquent, le présent document n'en tient pas compte.

² Outre le CSPQ, il s'agit, en santé, du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est-du-Québec (GACEQ), du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec (GACOQ) et de SigmaSanté et, en éducation, de Collecto.

³ Ces constats sont issus du travail d'une équipe interne du Secrétariat du Conseil du trésor, à partir des données extraites du Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

citoyens et des entreprises à l'égard des services offerts par l'administration publique.

Bien que des progrès importants aient été réalisés par les organismes publics, au cours des dernières années, ceux-ci sont appelés à opérer une transformation numérique de leurs activités et de leurs services aux citoyens et aux entreprises au cours des prochaines années. Par ailleurs, les organismes publics font face à une pénurie de main-d'œuvre importante dans le secteur des technologies de l'information.

Au cours des dernières années, le gouvernement a réalisé des progrès importants dans la gestion des technologies de l'information. Cependant, le constat est à l'effet que le gouvernement ne possède pas tous les facteurs de succès requis pour un virage numérique réussi, en raison notamment des efforts trop importants consacrés par les organismes publics à la gestion des infrastructures technologiques plutôt qu'à la transformation numérique de leurs activités.

1.2.2 Évitement fiscal abusif

En mars 2017, la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale a rendu public un rapport sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux. Elle y recommandait que le gouvernement du Québec élimine de ses fournisseurs les entreprises qui ont été reconnues coupables de faire de l'évitement fiscal abusif ou de l'évasion fiscale ou d'avoir eu recours aux paradis fiscaux, ainsi que les cabinets professionnels qui ont été reconnus coupables d'avoir aidé à cette évasion fiscale ou à cet évitement fiscal abusif.

1.2.3 Seuil de publication des renseignements des contrats publics au Système électronique d'appel d'offres

Actuellement, le seuil de publication des contrats publics dans le Système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement du Québec (SEAO) est fixé à 25 000 \$. Le manque de données sur les contrats de moins de 25 000 \$ limite la transparence et ne permet pas au gouvernement d'avoir un portrait complet des marchés publics.

2. PROPOSITIONS DU PROJET

2.1 Proposition principale : gestion des acquisitions de l'État

Le gouvernement compte réaliser des changements en profondeur et durables en matière d'acquisitions. L'amélioration de cette fonction vise notamment à maximiser les gains d'efficacité et d'efficacités tout en concentrant l'expertise

dans un seul organisme adapté aux défis spécifiques de ce secteur. Dans ce contexte, les activités et les ressources des organismes qui gèrent les regroupements d'achats dans ce domaine seraient redéployées au sein de cette nouvelle entité. À terme, toutes leurs activités auraient été redéployées, et certains de ceux-ci seraient dissous.

Afin d'améliorer la performance de l'État dans la gestion de ses acquisitions, le gouvernement propose de créer le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG). Ce dernier, à partir de janvier 2020, serait responsable des achats regroupés en approvisionnements et en services de l'ensemble des ministères et organismes publics, incluant les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

Afin de permettre à la nouvelle entité de générer des économies, il est entendu que :

- l'adhésion aux achats regroupés serait obligatoire pour des biens et des services identifiés;
- les organismes publics auraient des cibles de participation aux regroupements à atteindre.

Le CAG répondrait à la problématique, puisqu'il :

- regrouperait l'expertise dans un seul organisme, ce qui maximiserait son développement et augmenterait la cohésion dans les acquisitions gouvernementales;
- diminuerait le nombre d'intervenants en acquisitions et accroîtrait les gains d'efficacité et d'efficience.

Il s'agit d'une nouvelle façon, pour le gouvernement, de faire ses acquisitions. Cette nouvelle façon de faire concerne les entreprises. Par conséquent, cette proposition fera partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document.

2.2 Autres propositions

2.2.1 Gestion des technologies de l'information de l'État

La mise à la disposition des organismes publics d'infrastructures technologiques et de systèmes de soutien communs performants est identifiée comme un facteur de succès important de la transformation numérique de l'État. Ces infrastructures et des systèmes communs offriront aux organismes publics des outils modernes et robustes pour supporter leur transformation numérique et leur permettront de

dégager des ressources pour œuvrer à la transformation proprement dite de leurs offres de services respectives.

Compte tenu de l'importance stratégique de ces infrastructures et de ces systèmes de soutien communs pour l'État, il est essentiel qu'un organisme gouvernemental soit exclusivement dédié à leur gestion.

Le gouvernement entend donc créer Infrastructures technologiques Québec (ITQ), qui aurait comme mandat de développer, exploiter et optimiser les services d'infrastructures technologiques et de systèmes de soutien communs. Il développerait et maintiendrait une expertise forte dans ce domaine essentiel à la transformation numérique de l'État et intégrerait les ressources du CSPQ déjà affectées à cette mission, bâtissant ainsi sur les acquis du CSPQ en cette matière.

Il s'agit d'une réorganisation interne des ressources du gouvernement affectées à la gestion des technologies, qui n'a aucun impact pour les entreprises. Par conséquent, cette proposition ne fait pas partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document.

2.2.2 Évitement fiscal abusif

Des modifications législatives sont proposées à la Loi sur les contrats des organismes publics et à la Loi sur les impôts, afin de prévoir l'inscription au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) des entreprises s'étant vu imposer une pénalité dans le cadre d'une cotisation finale pour évitement fiscal abusif ainsi que des promoteurs des opérations en cause s'étant vu imposer une pénalité au même titre. Les règles de confidentialité prévues à la Loi sur l'administration fiscale seraient également modifiées pour permettre l'inscription des informations nécessaires au RENA.

Il s'agit d'une mesure fiscale. Cette dernière est exclue du champ d'application de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret 1166-2017). La mesure ne prévoit pas de formalités administratives pour les entreprises. Par conséquent, cette proposition ne fait pas partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document.

2.2.3 Seuil de publication des renseignements des contrats publics au Système électronique d'appel d'offres

Afin d'augmenter la transparence et dans un objectif de saine gestion des fonds publics, la Loi prévoit abaisser le seuil de publication au SEAO à 10 000 \$.

Il s'agit d'une exigence pour les organismes publics, qui ne concerne pas les entreprises. Par conséquent, cette proposition ne fait pas partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document.

2.2.4 Autres modifications législatives

Le projet de loi contient d'autres modifications législatives pour transférer à d'autres organismes certaines fonctions du CSPQ qui ne sont pas reprises par le CAG ou l'ITQ.

Il s'agit de changements administratifs qui ne concernent pas les entreprises. Par conséquent, ces modifications ne font pas partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document.

2.2.5 Sommaire des propositions

Le tableau suivant résume les propositions qui feront l'objet des sections 3 et suivantes de la présente analyse d'impact réglementaire.

Proposition	Fait partie de l'analyse présentée aux sections 3 et suivantes de ce document	
	Oui	Non
Gestion des acquisitions de l'État	x	
Gestion des technologies de l'information de l'État		x
Évitement fiscal abusif		x
Seuil de publication des renseignements des contrats au SEAO		x
Autres modifications législatives		x

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

La révision de la mission, des objectifs et du mode de financement du CSPQ a été envisagée. Cependant, le modèle de fonctionnement actuel du CSPQ et des quatre autres principaux organismes d'achats regroupés n'est pas optimal. Il doit être changé pour en renforcer l'efficacité et l'efficience. Seule une modification législative permet ce changement.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

Le gouvernement du Québec est un client important pour les entreprises québécoises.

La valeur totale des acquisitions gouvernementales, en 2017-2018, s'élevait à 11,8 G\$⁴. De cette valeur, la proportion des acquisitions en contrats d'approvisionnement et de services uniquement représentait 74,4 %, ou 8,8 G\$, dont 6,3 G\$ de contrats qui ont été conclus avec des entreprises ayant un établissement au Québec.

Tableau 1 : Valeur des contrats publics par catégorie
(2017-2018)
(en millions de dollars courants)

Catégorie	Valeur	Proportion (en %)
Approvisionnements (biens)	3 998	33,9
Services	4 784	40,5
Sous-total	8 782	74,4
Travaux de construction	3 027	26,6
Total	11 809	100

La valeur des acquisitions gouvernementales en approvisionnement et en services du tableau 1 représentait 2,4 % du PIB du Québec en 2018⁵. Rappelons que la réorganisation des achats regroupés concernerait seulement ces deux types d'acquisitions et que les travaux de construction ne sont pas concernés.

Comme les acquisitions sont faites par les ministères, les organismes de l'Administration gouvernementale et les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et de l'enseignement supérieur, elles concernent des biens et des services très variés. C'est pourquoi, dans les trois dernières années, du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018, selon les informations recueillies par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), il y a eu, en moyenne, 7 067 différentes entreprises qui ont commandé, chaque année, des documents

⁴ La valeur totale des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction de 25 000 \$ et plus publiés sur le SEAO par les ministères, les organismes de l'Administration gouvernementale et les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Cette valeur exclut la valeur des contrats conclus par les organismes municipaux et les sociétés d'État.

⁵ Statistique Canada (2018)

d'appels d'offres en approvisionnements et en services publiés sur le SEAO. De ce nombre, 6 576 ont un établissement au Québec, soit 93 %.

Les entreprises ayant 250 employés et moins semblent détenir une part importante des marchés publics. Selon un relevé fait par le SCT, au cours des quatre dernières années, 82 % du nombre total des contrats publics et 72 % de leur valeur totale ont été octroyés à des entreprises de 250 employés et moins⁶. De plus, ces données ne tiennent pas compte des entreprises qui participent à titre de sous-traitants d'une entreprise contractante.

En matière d'achats regroupés, les cinq principaux organismes spécialisés en achats regroupés ont conclu 32 % de la valeur des acquisitions des contrats d'approvisionnement et de services, en 2017-2018, soit 2,8 G\$, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 : Valeur des acquisitions pour les contrats d'approvisionnements et de services uniquement des cinq principaux organismes spécialisés en achats regroupés par réseau
(en millions de dollars courants)

Réseau	Valeur des acquisitions	Valeur des achats regroupés	Proportion des achats regroupés (en %)
Administration gouvernementale	3 566	486	13,6
Santé et services sociaux	4 196	2 184	52,1
Éducation et enseignement supérieur	1 020	144	14,1
Total	8 782	2 814	32

Cependant, on constate que la proportion des acquisitions effectuées en achats regroupés, dans le réseau de la santé et des services sociaux, est de plus de 50 %. C'est pourquoi le gouvernement souhaite baser le nouveau modèle des achats regroupés sur le modèle mis en place par ce réseau.

4.2. Coûts pour les entreprises

La création du Centre d'acquisitions gouvernementales n'engendrera pas de nouveaux coûts liés à la conformité aux règles et n'imposera pas de nouvelles formalités administratives aux entreprises.

⁶ Contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$. Le SEAO ne compile pas les données sur la taille des entreprises. Un portrait approximatif a été établi en croisant le numéro d'entreprise du Québec des soumissionnaires inscrits au SEAO avec le Registre des entreprises du Québec, où les entreprises déclarent leur nombre d'employés.

En centralisant la gestion des achats regroupés dans un seul organisme et en augmentant la valeur des acquisitions faites en achats regroupés, le gouvernement anticipe de réaliser des économies d'échelle. Une hypothèse peut être faite à l'effet que les organismes publics continueront d'acheter, au total, la même quantité de biens et de services qu'auparavant, puisque le projet de loi ne touche pas à cet aspect. Par contre, en regroupant les achats, le volume par appel d'offres augmentera, ce qui permettra la réalisation d'économies d'échelle. Par conséquent, le prix unitaire de certaines entreprises pourrait diminuer.

Partant des constats que la participation aux achats regroupés, dans le secteur de la santé et des services sociaux, est plus grande que pour l'ensemble des organismes publics et que les acquisitions via les achats regroupés ne sont pas utilisées à leur plein potentiel, le gouvernement a établi, dans son cadre financier, les nouvelles cibles d'économies en acquisitions, présentées au tableau 3.

Tableau 3 : Cibles d'économies annuelles du gouvernement en acquisitions
(en millions de dollars courants)

Année 1 2019-2020	Année 2 2020-2021	Année 3 2021-2022	Année 4 2022-2023	Total
148	295	443	590	1 476

Il est prévu que le CAG soit opérationnel à partir de janvier 2020 et, par conséquent, seulement trois mois dans l'année financière 2019-2020. L'économie de 148 M\$ de la première année ne sera donc pas attribuable aux économies d'échelle générées par le CAG. Il s'agit du résultat d'autres mesures prises par le gouvernement pour diminuer ses dépenses en acquisitions. En soustrayant ce montant, qui va se maintenir pendant les trois années suivantes, on obtient les cibles d'économies attribuables au CAG qui sont présentées au tableau 4.

Tableau 4 : Cibles d'économies annuelles du Centre d'acquisitions gouvernementales
(en millions de dollars courants)

Année 1 2019-2020	Année 2 2020-2021	Année 3 2021-2022	Année 4 2022-2023	Total
0	147	295	442	884

Tel que présenté dans la proposition principale, pour atteindre ces cibles, il est proposé :

- de rendre obligatoire l'adhésion des organismes publics aux achats regroupés pour des biens et des services identifiés;
- d'imposer aux organismes publics les cibles de participation aux achats regroupés.

Soulignons que les économies du tableau 4 sont des économies supplémentaires par rapport à la situation actuelle. Afin de générer ces économies supplémentaires, il faut connaître la valeur des acquisitions supplémentaires qui seront dorénavant faites en achats regroupés ainsi que le pourcentage d'économies d'échelle qui sera réalisé.

Selon la littérature consultée, le fait de regrouper des acquisitions engendre des économies variant de 10 % à 25 %⁷. De plus, selon les informations obtenues du CSPQ, les économies d'échelle, réalisées via ses regroupements d'achats, pour l'année 2017-2018, sont de l'ordre de 20 %, ce qui est cohérent avec la conclusion de la revue de la littérature. En considérant la revue de la littérature et les résultats du CSPQ, une hypothèse peut être émise à l'effet que les économies d'échelle générées par le CAG seraient de l'ordre de celles du CSPQ, soit 20 %.

À partir de ce pourcentage et des cibles d'économies du tableau 4, il est possible de déterminer la valeur des acquisitions supplémentaires qui doivent être faites en achats regroupés. Elle s'obtient en divisant la valeur monétaire des économies par le pourcentage des économies d'échelle.

Tableau 5 : Valeur annuelle des acquisitions supplémentaires faites en achats regroupés requise pour atteindre les cibles d'économies du CAG (en millions de dollars courants)

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
0	735	1 475	2 210

Selon ce qui précède, il est possible de constater une hausse progressive des acquisitions supplémentaires faites en achats regroupés, pour atteindre 2 210 M\$ en 2022-2023. Ainsi, les économies augmenteront simultanément, pour atteindre 442 M\$ la même année.

Rappelons qu'il s'agit de montants en dollars courants. Comme les économies sont progressives et s'échelonnent sur plusieurs années, il faut les actualiser. Le taux d'actualisation utilisé est de 2,25 %. Il correspond au taux de rendement des

⁷ Voir à ce sujet, notamment : Mangwa (2012), La Commission professionnelle des services de l'approvisionnement de l'Association des cadres scolaires du Québec (2012), Karjalainen (2009), Burns et Kim (2014), O'Brien et autres (2017).

obligations de référence à cinq ans du gouvernement du Canada⁸. Le tableau 6 présente les économies en valeur actualisée des cibles d'économie indiquées au tableau 4.

Tableau 6 : Valeur actualisée des économies annuelles du Centre d'acquisitions gouvernementales
(en millions de dollars actualisés)

Année 1 2019-2020	Année 2 2020-2021	Année 3 2021-2022	Année 4 2022-2023	Total
0	143	281	411	835

En conséquence, le CAG devrait réaliser une économie annuelle actualisée de 411 M\$ en 2022-2023.

Les entreprises ne subiront aucun manque à gagner :

- d'abord, les entreprises qui obtiendront des contrats combleront les rabais unitaires par un plus grand volume de vente;
- les autres entreprises développeront d'autres opportunités d'affaires dans le cadre de leurs activités habituelles de développement des affaires.

Tableau 7 : Manque à gagner pour les entreprises
(2019-2023)
(en millions de dollars actualisés)

	Coût
Diminution du chiffre d'affaires dû aux économies d'échelle du gouvernement	0
TOTAL DES MANQUES À GAGNER	0

Le tableau 8 présente une synthèse des coûts pour l'ensemble des entreprises.

⁸ Banque du Canada (2019).

Tableau 8 : Synthèse des coûts pour les entreprises
(2019-2023)
(en millions de dollars actualisés)

	Coût
Coûts directs liés à la conformité aux règles	0
Coûts liés aux formalités administratives	0
Manques à gagner	0
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES	0

4.3. Économies pour les entreprises

Le projet de loi n'engendrera pas d'économies pour les entreprises. Ces dernières vont continuer d'appliquer les mêmes règles et formalités administratives qu'elles ont appliquées jusqu'à maintenant.

Tableau 9 : Économies pour les entreprises
(2019-2023)
(en millions de dollars actualisés)

	Coût
ÉCONOMIES LIÉES À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES	
Économies liées à l'achat d'équipements moins coûteux	0
ÉCONOMIES LIÉES AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES	
Économies associées à la réduction de la production, de la gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	0
Réduction des dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0
Réduction d'autres coûts liés aux formalités administratives	0
TOTAL DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES	0

4.4. Synthèse des coûts et des économies

Le tableau 10 présente une synthèse des coûts et des économies pour les entreprises.

Tableau 10 : Synthèse des coûts et des économies
(2019-2023)
(en millions de dollars actualisés)

	Coût/économie
Total des coûts pour les entreprises	0
Total des économies pour les entreprises	0
COÛT NET POUR LES ENTREPRISES	0

4.5 Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Pour estimer les coûts et les économies résultant du projet de loi, plusieurs hypothèses ont été utilisées :

- les dépenses en acquisitions des organismes publics restent les mêmes dans le temps;
- la valeur des acquisitions supplémentaires faites en achats regroupés augmentera de façon progressive, jusqu'en 2022-2023, tel que décrit dans le tableau 5;
- le pourcentage d'économies d'échelle que réaliserait le CAG correspond à celui réalisé par le CSPQ sur ses achats regroupés actuels.

4.6 Consultation des parties prenantes

Les consultations menées à l'égard de l'élaboration du projet de loi sont celles conduites dans le cadre de l'élaboration du budget 2019-2020.

L'analyse d'impact réglementaire est préliminaire, et la consultation se fera lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale.

4.7 Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée

Autres avantages et bénéfices de la solution projetée :

- maximise les occasions d'obtenir les meilleurs prix;
- diminue le coût de gestion des appels d'offres et des contrats;
- concentre et renforce l'expertise;
- se base sur le modèle qui a fait ses preuves dans le réseau de la santé et des services sociaux;
- assure la proximité avec sa clientèle, grâce à l'existence de bureaux régionaux;
- uniformise les façons de faire dans les regroupements d'achats;
- uniformise les biens et services achetés, ce qui peut engendrer d'autres économies.

Inconvénients potentiels de la solution projetée :

- réduit l'accès aux marchés publics pour les entreprises locales et les PME;
- augmente la difficulté de gestion d'un appel d'offres en raison, notamment, d'un plus grand nombre de participants au regroupement.

4.8. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

La modification législative n'aura aucun impact sur l'emploi.

Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

(1) Il faut cocher la case correspondant à la situation.

<input checked="" type="checkbox"/> Appréciation ⁽¹⁾	Nombre d'emplois touchés
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois, au cours des trois à cinq prochaines années, pour les secteurs touchés)	
<input type="checkbox"/>	500 et plus
<input type="checkbox"/>	100 à 499
<input type="checkbox"/>	1 à 99
Aucun impact	
<input checked="" type="checkbox"/>	0
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois, au cours des trois à cinq prochaines années, pour les secteurs touchés)	
<input type="checkbox"/>	1 à 99
<input type="checkbox"/>	100 à 499
<input type="checkbox"/>	500 et plus
Analyse et commentaires :	

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

La proposition de regrouper les achats des organismes publics au sein d'un seul organisme augmentera le volume de biens et de services par appel d'offres. Les capacités de production ou financières d'une PME étant plus restreintes que celles d'une grande entreprise, il existe un risque que les PME ne soient pas en mesure de soumissionner à certains appels d'offres, parce qu'elles n'auront pas

les ressources nécessaires pour répondre à la demande. En conséquence, ceci pourrait entraîner une réduction de leur accès aux marchés publics.

Des mesures existent déjà pour aider les PME à accéder aux marchés publics. Un suivi des effets de la proposition sur la part des marchés publics obtenue par les PME sera effectué et, s'il y a lieu, des mesures supplémentaires pourraient être mises en place.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le projet de loi tient compte de la vision et des priorités du gouvernement visant l'efficacité et l'efficience des acquisitions ainsi que la réalisation d'économies d'échelle par le regroupement des achats.

Ailleurs dans le monde, plusieurs États ont ainsi mis en place différentes initiatives pour rattacher leurs stratégies d'acquisition à leur vision et à leurs priorités gouvernementales, dont les États-Unis, la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

Même au Canada, les gouvernements fédéral et de certaines provinces, entre autres, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont des programmes d'approvisionnement gouvernemental stratégique.

À l'image de ce qui se fait notamment au Canada, le Centre d'acquisitions gouvernementales sera responsable de nombreux achats regroupés pour l'ensemble des organismes publics québécois.

La proposition de modification législative préserve la compétitivité des entreprises et est en harmonie avec les règles et les façons de faire des principaux partenaires commerciaux du Québec.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Le projet de loi n'a pas de répercussions sur la libre circulation des personnes, des biens, des services ou des investissements. Par conséquent, aucune disposition particulière n'est requise en ce qui concerne la coopération ou l'harmonisation réglementaire.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Le projet de loi a été préparé en respectant les fondements et principes de la bonne réglementation.

Plus précisément, le projet de loi n'impose pas de nouvelles règles aux entreprises. Il vise plutôt une réorganisation interne, dans le domaine des acquisitions, pour répondre à un besoin clairement défini. La modification législative est nécessaire, puisque c'est le seul moyen de changer le modèle actuel des acquisitions en achats regroupés des organismes publics. Elle ne restreint pas le commerce et est en harmonie avec les règles des principaux partenaires commerciaux du Québec.

L'analyse d'impact réglementaire est préliminaire, et la consultation se fera lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale.

9. CONCLUSION

Le projet de loi propose de changer le modèle actuel des acquisitions gouvernementales en approvisionnements et en services. Ce changement s'impose, parce que le modèle actuel n'est pas optimal. En effet, il ne tire pas suffisamment profit des bénéfices résultant des achats regroupés.

Dans le but de tirer un maximum de bénéfices des regroupements d'achats, le modèle proposé prévoit la centralisation de la gestion des achats regroupés au sein d'un seul organisme et l'augmentation de la proportion des acquisitions faite en achats regroupés. En conséquence, il assurerait une meilleure cohésion et augmenterait l'efficacité et l'efficience de la gestion des acquisitions des organismes publics.

Un des effets anticipés de la proposition est la réalisation d'économies d'échelle par le gouvernement. Ces économies correspondent à une valeur actualisée cumulative estimée à 835 M\$ jusqu'en 2022-2023. Certains inconvénients, dont un accès plus difficile à certains contrats d'approvisionnements et de services pour les entreprises locales et les PME, sont également anticipés. Toutefois, les entreprises qui obtiendront des contrats combleront les rabais unitaires par un plus grand volume de vente. Les autres entreprises développeront d'autres opportunités d'affaires dans le cadre de leurs activités habituelles de développement des affaires.

Le changement proposé devrait se traduire par des bénéfices substantiels pour le gouvernement. Ce changement est nécessaire dans le but d'assurer une saine gestion des fonds publics.

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le projet de loi est d'ordre administratif et n'impose pas des nouvelles règles aux entreprises. Par conséquent, aucune mesure d'accompagnement n'est prévue. Par contre, pour atténuer les effets de la modification législative sur les PME, certaines mesures pourraient être proposées, s'il y a lieu, pour maintenir leur accès aux marchés publics.

11. PERSONNES-RESSOURCES

Pour toute information supplémentaire, vous pouvez vous adresser au :

Secrétariat du Conseil du trésor
Sous-secrétariat aux marchés publics
418 643-0875, poste 4945
marches.publics@sct.gouv.qc.ca

RÉFÉRENCES

- BANQUE DU CANADA (2019). *Rendement des obligations*, [en ligne], <https://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/obligations-canadiennes/>
- BURNS, Lawton Robert et The James Joo-Jin KIM (2014). *The performance of group purchasing organisations (GPOs) in the health care value chain: A literature review*, Department of Health Care Management, Wharton School, University of Pennsylvania, [en ligne], https://www.supplychainassociation.org/wp-content/uploads/2018/05/AHA_AHRMM_Wharton_2014_LitRe.pdf
- KARJALAINEN, Katri (2009). *Challenges of purchasing centralisation – Empirical evidence from public procurement*, Helsinki school of economics, [en ligne], <http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/a344.pdf>
- LA COMMISSION PROFESSIONNELLE DES SERVICES DE L'APPROVISIONNEMENT DE L'ASSOCIATION DES CADRES SCOLAIRES DU QUÉBEC (2012). *Document de réflexion relatif aux regroupements d'achats en milieu scolaire*, [en ligne], <https://www.aqcs.ca/test-documents/>
- LE SYSTÈME ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (SEAO) (2019), [en ligne], <https://www.seao.ca/>
- MANGWA, Gisèle (2012). *La pratique du regroupement des achats hors groupe d'achats dans le secteur de la santé au Québec*, Mémoire de maîtrise, HEC Montréal, [en ligne], <http://biblos.hec.ca/biblio/memoires/2012NO69.PDF>
- O'BRIEN, Dan, Jon LEIBOWITZ et Russell ANELLO (2017). *Group purchasing organisations: How GPOs Reduce Healthcare Costs and Why Changing Their Funding Mechanism Would Raise Costs, A Legal and Economic Analysis*, [en ligne], https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_comments/2017/12/00222-142618.pdf
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2018, 2017, 2016). *Statistiques sur les contrats des organismes publics*, [en ligne], <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/publications/statistiques-sur-les-acquisitions-gouvernementales/>
- STATISTIQUES CANADA (2018). *Tableau 36-10-0402-01 Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industrie, provinces et territoires (x 1 000 000)*, [en ligne], <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610040201>