



RAPPORT DE SUIVI ESPACE D'INNOVATION DES MARCHÉS PUBLICS 2023

Cette publication a été réalisée par la Direction de l'Espace d'innovation des marchés publics en collaboration avec la Direction des communications.

Une version adaptée de ce document est offerte en ligne.
Si vous éprouvez des difficultés techniques, veuillez communiquer avec le Secrétariat du Conseil du trésor au communication@sct.gouv.qc.ca.

Pour plus d'information :

Direction des communications
du Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 800
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 4Y8

Téléphone : 418 643-1529
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
Site Web : www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Janvier 2024
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-82759-7 (version électronique)

Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec – 2024



TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	4
1.1 Cadre juridique	4
1.2 L'Espace d'innovation des marchés publics	5
2. LES TRAVAUX EN COURS	7
3. LES PROJETS EN DÉMARRAGE	10
4. LES DÉFIS DE LA PROCHAINE ANNÉE	11

1. CONTEXTE

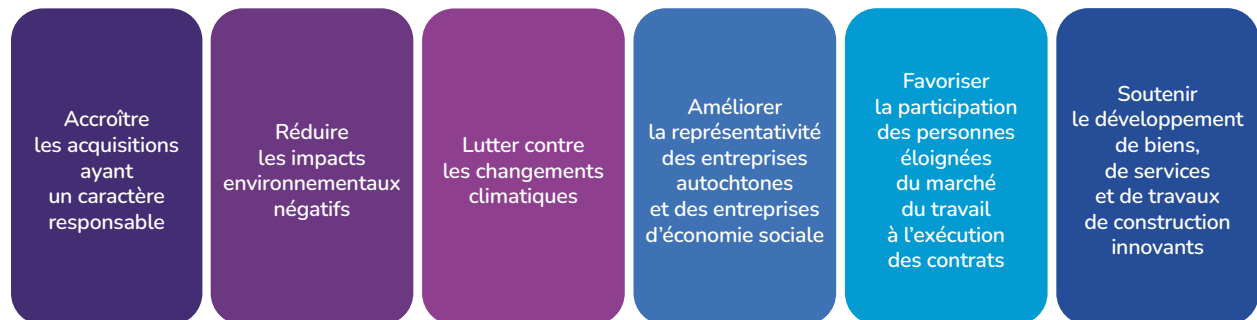
Sanctionnée en juin 2022, la Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics (L.Q. 2022, c. 18) a modifié la Loi sur les contrats des organismes publics (ci-après la « LCOP ») afin d'y ajouter notamment le [chapitre II.1 intitulé « Espace d'innovation des marchés publics »](#).

La publication du présent rapport découle de l'obligation prévue dans le nouvel article 22.4 de la LCOP selon laquelle la présidente du Conseil du trésor doit diffuser annuellement un rapport de suivi de l'application du chapitre II.1 sur le [site Internet](#) du Secrétariat du Conseil du trésor.

1.1 Cadre juridique

Le nouveau chapitre II.1 de la LCOP a pour objectif de faire évoluer les règles contractuelles applicables aux organismes publics visés par la LCOP en vue de favoriser l'atteinte des objectifs gouvernementaux énumérés à l'article 14.10, lesquels sont présentés ci-dessous.

Figure 1 - Objectifs gouvernementaux



Dans le but d'atteindre ces objectifs, l'article 14.11 de la LCOP prévoit la possibilité pour les organismes publics de tester diverses mesures énoncées ci-dessous par l'entremise d'un projet d'acquisition, à certaines conditions. Les modalités de chaque projet d'acquisition doivent, par ailleurs, être déterminées au préalable au moyen d'un arrêté de la présidente du Conseil du trésor.

Mesures d'expérimentation

Offrir une marge préférentielle à certaines entreprises

- Entreprises qui se conforment à des normes environnementales ou à des normes relatives aux changements climatiques plus contraignantes ;
- Entreprises autochtones ou entreprises qui affectent des Autochtones à l'exécution du contrat ;
- Entreprises d'économie sociale.

Recours à des outils ou des grilles d'analyse

- en matière de développement durable ;
- fondés sur une approche de cycle de vie ;
- fondés sur une approche d'économie circulaire.



Prévoir l'exigence d'affecter des personnes éloignées du marché du travail à l'exécution d'un contrat.

Opter pour un dialogue compétitif dans le cadre d'un appel d'offres public pour acquérir des biens, des services ou des travaux de construction innovants.

Recourir à un mode d'adjudication qui est prévu dans le cadre réglementaire de la LCOP, mais qui est habituellement réservé à une autre catégorie de contrat.

Prévoir dans les documents d'appel d'offres :

- une condition d'admissibilité en particulier ;
- une exigence technique en particulier ;
- un critère d'évaluation de la qualité en particulier ;
- une condition facultative prévue par la LCOP ou son cadre réglementaire.

Recourir à toute autre mesure réglementaire prévue par le gouvernement ou le Conseil du trésor.

1.2 L'Espace d'innovation des marchés publics

La Direction de l'Espace d'innovation des marchés publics (ci-après l'« Espace d'innovation ») a été mise sur pied à l'automne 2022 au sein du Sous-secrétariat aux marchés publics. Malgré les défis que représente la mise sur pied d'une nouvelle direction en contexte de rareté de la main-d'œuvre, la direction est maintenant opérationnelle et peut compter sur des employés créatifs et rigoureux.

L'Espace d'innovation relève de la Direction principale de l'évolution de l'encadrement, laquelle a essentiellement pour mission d'assurer le développement du cadre normatif relatif à la gestion des contrats publics. L'Espace d'innovation expérimente, au moyen de projets-pilotes, le caractère opérationnel de nouvelles façons de faire en matière de réglementation des contrats publics ainsi que la capacité des entreprises québécoises à s'adapter à celles-ci.

Afin d'assurer une reddition de comptes rigoureuse des activités de l'Espace d'innovation, un rapport est publié annuellement sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor. Cette approche, transparente et responsable, vise à favoriser le caractère innovant des marchés publics en fonction des priorités gouvernementales.

Dans le cours de ses travaux, l'Espace d'innovation a notamment l'occasion :

- d'expérimenter des mesures novatrices avec des organismes publics ;
- d'analyser les résultats de ces expérimentations ;
- si ces résultats s'avèrent probants, de recommander l'intégration pérenne de ces mesures à la LCOP ou à son cadre réglementaire.

FONCTIONNEMENT

Misant sur un fonctionnement agile, souple et collaboratif, l'Espace d'innovation :

- crée des collaborations avec des organismes publics ayant des projets d'acquisition susceptibles de se prêter à un projet d'expérimentation ;
- forme et anime des groupes de travail avec des organismes publics ayant des besoins d'acquisition et d'autres organismes publics détenant une expertise dans le domaine visé ;
- fait approuver des projets d'expérimentation au moyen d'un arrêté ministériel de la présidente du Conseil du trésor ;
- accompagne les organismes publics dans leurs processus d'appels d'offres ;
- analyse les résultats de l'expérimentation et publie les résultats sous forme de rapport ;
- formule des recommandations à la présidente du Conseil du trésor quant à l'opportunité de modifier les règles contractuelles concernées.

GOVERNANCE

Le mode de gouvernance de l'Espace d'innovation repose sur la flexibilité et la collaboration des intervenants, tel que l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Gouvernance de l'Espace d'innovation

PRINCIPAUX INTERVENANTS	RESPONSABILITÉS
Présidente du Conseil du trésor	• Prendre les arrêtés ministériels ; • Approuver et diffuser le rapport de suivi annuel.
Secrétariat du Conseil du trésor	• Proposer la planification annuelle des expérimentations ; • Présider le comité consultatif interministériel ; • Superviser et appuyer les groupes de travail des expérimentations ; • Évaluer les résultats des expérimentations et rédiger le rapport annuel ; • Proposer des modifications législatives ou réglementaires.
Comité consultatif interministériel (formé de l'Espace d'innovation et de représentants d'organismes publics partenaires)	• Pour les organismes publics : ○ Recommander des occasions d'innovation et d'expérimentation et offrir son expertise ; ○ Informer l'équipe et s'assurer de sa collaboration aux travaux d'expérimentation. • Pour l'Espace d'innovation : ○ Informer les organismes publics des possibilités d'expérimentation offertes et des projets réalisés.

Le Sous-secrétariat aux marchés publics a organisé, le 12 septembre 2023, une rencontre du comité consultatif interministériel. À cette occasion, l'Espace d'innovation a présenté ses divers volets d'expérimentation à des représentants du Centre d'acquisitions gouvernementales, du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (ci-après le « MEIE »), du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (ci-après le « MELCCFP »), du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (ci-après le « MESS »), du ministère de la Santé et des Services sociaux (ci-après le « MSSS »), du ministère des Transports et de la Mobilité durable (ci-après le « MTMD »), de la Société québécoise des infrastructures (ci-après la « SQI ») et du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (ci-après le « SRPNI »). Ces représentants ont, par ailleurs, été invités à désigner des projets d'acquisition à soumettre à des expérimentations.



2. LES TRAVAUX EN COURS

Eu égard aux objectifs et aux mesures prévus dans la LCOP, l'Espace d'innovation a ciblé plus particulièrement les volets d'expérimentation ci-dessous, lesquels sont présentés sans ordre particulier. Comme mentionné dans la section précédente, chaque projet d'acquisition visé par l'un ou l'autre des volets présentés ci-dessous doit, au préalable, être autorisé au moyen d'un arrêté ministériel de la présidente du Conseil du trésor.

2.1 Faciliter la mise en place de processus d'acquisition fondés sur la valeur

Moyen prévu : Tester l'acquisition fondée sur la valeur

L'acquisition fondée sur la valeur (AFV) est un processus d'acquisition axé sur un résultat plutôt que sur un produit, un service ou des travaux précis. En conformité avec le principe de la recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public énoncé dans la LCOP ([art. 2, al. 1 \(4.1°\)](#)), l'AFV a pour objectif d'obtenir la solution la plus avantageuse non seulement sur le plan financier, mais aussi selon divers éléments de valeur, et ce, au bénéfice d'une multitude de parties prenantes.

Dans le cadre d'un appel d'offres public en matière de santé, par exemple, une solution peut être évaluée selon le niveau de confort qu'elle offre aux patients, les économies de coûts qu'elle procure au donneur d'ouvrage, l'amélioration de l'ergonomie pour les équipes soignantes ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la société en général. À terme, les organismes publics en question pourraient ainsi avoir accès, par exemple, à des solutions innovantes pour le traitement des plaies ou à des nouvelles technologies en matière de soins à domicile.

Afin de mettre en œuvre ce volet d'expérimentation, l'Espace d'innovation s'est allié avec le MSSS et le MEIE, à titre d'organismes publics détenant une expertise en matière d'innovation. En collaboration avec le Bureau de l'innovation du MSSS, l'Espace d'innovation participe au Comité d'approvisionnement innovant en santé. L'AFV se prêtant particulièrement bien au domaine de la santé, l'Espace d'innovation a ainsi pu créer un réseau de contacts et échanger avec de potentiels partenaires d'expérimentation.

Près d'une trentaine de rencontres ont eu lieu avec nos collaborateurs et des représentants des organismes publics du réseau de la santé afin, notamment, de désigner des projets d'expérimentation potentiels qui se prêteraient à un appel d'offres fondé sur la valeur. Ce volet d'expérimentation suscite beaucoup d'engouement et plusieurs de nos partenaires potentiels se sont montrés intéressés à y participer. Le défi consiste principalement à s'associer très tôt avec l'organisme public dans la planification de son projet d'AFV et à l'accompagner tout au long de son processus.

En lien avec la mesure 11 de la [Stratégie gouvernementale des marchés publics](#), le Sous-secrétariat aux marchés publics a organisé, le 27 septembre 2023, un atelier thématique portant sur l'innovation, au cours duquel les représentants de l'industrie et des organismes publics invités ont pu échanger et discuter, notamment de modes d'adjudication susceptibles de faciliter l'acquisition d'innovation.

2.2 Faire évoluer les règles contractuelles dans les contrats de travaux de construction

Moyen prévu : Tester de nouveaux modes d'adjudication visant les contrats de travaux de construction

Découlant de l'objectif visant notamment à soutenir les services et les travaux de construction innovants ([art. 14.10, al. 1 \(6°\) LCOP](#)), ce volet d'expérimentation consiste à tester des modes d'adjudication novateurs pour des contrats de travaux de construction afin d'analyser l'opportunité de les intégrer définitivement au cadre réglementaire, s'il y a lieu.

Parmi les modes d'adjudication possibles, il a été convenu d'expérimenter en premier lieu la réalisation de projet intégrée (Integrated Project Delivery). La réalisation de projet intégrée est un processus multipartite de conception et de mise en œuvre d'un projet de construction, qui repose sur le regroupement et la collaboration de toutes les parties associées au projet. L'équipe de projet



multidisciplinaire est minimalement formée du donneur d'ouvrage, du concepteur (architecte, ingénieur) et de l'entrepreneur. Ce processus vise à accroître la communication entre les intervenants, favorisant ainsi le respect de l'échéancier, l'efficacité du projet, et, ultimement, l'amélioration du résultat final.

Des travaux d'élaboration d'un mode d'adjudication pour la réalisation de projet intégrée sont en cours. Ce nouveau mode d'adjudication pourrait ainsi faire l'objet d'une expérimentation en 2024.

Afin de mettre en œuvre ce volet d'expérimentation, l'Espace d'innovation s'allie avec le MTMD et la SQL, à titre d'organismes publics détenant une expertise en matière de travaux de construction. Ces derniers ont été invités à proposer des projets de travaux de construction qui se prêteraient à une expérimentation du mode d'adjudication permettant la réalisation de projet intégrée.

Le 29 mars 2023, le Sous-secrétariat aux marchés publics a organisé un atelier thématique sur les modes de réalisation de projets de travaux de construction avec des représentants de l'industrie et d'organismes publics. Sept associations d'entreprises ont été invitées à exposer leur point de vue sur l'inclusion de nouveaux modes de réalisation dans la réglementation. Des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor (volets marchés publics et infrastructures publiques), des ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du MSSS, du MTMD et de la SQL ont également participé aux échanges.

2.3 Améliorer la représentativité des Autochtones et des entreprises autochtones dans les marchés publics

Moyen prévu : Valider la faisabilité de l'utilisation d'une marge préférentielle pour des entreprises autochtones et des entreprises qui affecteraient des autochtones à l'exécution du contrat

En application du [paragraphe 14.11, al. 1 \(3^e\) de la LCOP](#), ce volet d'expérimentation consiste à accorder, dans le cadre du processus de passation de contrats publics, un avantage sous la forme d'une marge préférentielle aux entreprises autochtones ou aux entreprises affectant des Autochtones à l'exécution d'un contrat. L'arrêté ministériel visant une marge préférentielle aux entreprises autochtones doit prévoir une définition de cette expression.

Une marge préférentielle est un avantage consenti, sous la forme d'un pourcentage, aux soumissionnaires qui satisfont à une exigence technique facultative énoncée dans les documents d'appel d'offres, laquelle est évaluée lors de l'adjudication d'un contrat. Le prix soumis par ces soumissionnaires est, aux seules fins de déterminer l'adjudicataire (donc artificiellement), réduit du pourcentage de marge préférentielle indiqué dans les documents d'appel d'offres, et cela, sans affecter le prix soumis aux fins de l'adjudication du contrat.

À titre d'exemple d'utilisation d'une marge préférentielle, si le donneur d'ouvrage prévoit une marge de 10 % en faveur des entreprises autochtones dans ses documents d'appel d'offres, une telle entreprise remporterait le contrat si elle soumet un prix ou un prix ajusté d'au plus 10 % supérieur à celui d'une entreprise non autochtone qui soumet le prix ou le prix ajusté le plus bas, selon le cas.

Des travaux sont en cours et un donneur d'ouvrage public s'est montré intéressé à participer à une première expérimentation. Le volet d'expérimentation concernant les entreprises affectant des Autochtones à l'exécution d'un contrat a fait l'objet d'une vingtaine de rencontres avec des organismes publics intéressés par un projet d'expérimentation ou détenant une expertise en la matière. Le SRPNI, à titre d'organisme public détenant une expertise en matière autochtone, est l'un des principaux collaborateurs de l'Espace d'innovation dans le cadre de ce volet.

2.4 Améliorer la représentativité des entreprises d'économie sociale dans les marchés publics

Moyen prévu : Valider la faisabilité de l'utilisation d'une marge préférentielle pour des entreprises d'économie sociale

En application du [paragraphe 14.11, al. 1 \(4^e\) de la LCOP](#), ce volet d'expérimentation consiste à accorder, dans le cadre du processus de passation de contrats publics, un avantage sous la forme d'une marge préférentielle aux entreprises d'économie sociale au sens de l'[article 3 de la Loi sur l'économie sociale](#) (R.L.R.Q., c. E-1.1.1).

Cependant, en conformité avec les [accords de libéralisation des marchés publics](#), l'application d'une telle marge préférentielle ne peut être autorisée qu'à l'égard de contrats qui ne sont pas visés par ces accords.

Dans le cadre de la mesure 11 de la [Stratégie gouvernementale des marchés publics](#), un atelier thématique portant sur les acquisitions gouvernementales et l'économie sociale a eu lieu le 1^{er} mars 2023. En plus du MEIE et d'autres organismes publics intéressés par le sujet, le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité étaient aussi présents. Au cours de cet atelier, les participants ont pu aborder les situations problématiques vécues par les entreprises d'économie sociale dans leur participation aux marchés publics, ce qui sera susceptible de contribuer à une amélioration du cadre normatif.

Afin de mettre en œuvre ce volet d'expérimentation, l'Espace d'innovation collabore avec le MEIE et le MSSS à titre d'organismes publics détenant une expertise en matière d'économie sociale. Plus d'une quinzaine de rencontres avec ces organismes publics ont eu lieu en 2023.

3. LES PROJETS EN DÉMARRAGE

En sus des volets et des projets d'expérimentation détaillés dans la section précédente, l'Espace d'innovation travaille activement au démarrage de nouveaux projets d'expérimentation, notamment en collaboration avec le MELCCFP avec qui plus d'une quinzaine de rencontres ont eu lieu au cours de l'année 2023. Deux projets visant des acquisitions plus vertes et écoresponsables sont en cours d'élaboration.

3.1 Privilégier des acquisitions plus vertes et écoresponsables

Moyen prévu : Valider la faisabilité de l'utilisation d'une marge préférentielle pour des entreprises qui se conforment à des normes environnementales contraignantes

En application du [paragraphe 14.11, al. 1 \(1^o\) de la LCOP](#), ce volet d'expérimentation consiste à accorder un avantage sous la forme d'une marge préférentielle aux entreprises qui, dans le cadre d'un processus de passation de contrats publics, fournissent la preuve qu'elles se conforment à des normes environnementales plus contraignantes que celles fixées par la législation ou les documents d'appel d'offres.

À titre d'exemple, une telle marge préférentielle pourrait notamment être offerte :

- à des prestataires de services dont le moyen de transport limite l'émission de gaz à effet de serre ;
- à des entrepreneurs qui s'engagent à obtenir une certification LEED dans le cadre d'un projet de travaux de construction.

3.2 Mettre le développement durable au cœur des acquisitions gouvernementales

Moyen prévu : Valider la faisabilité d'utiliser des grilles d'analyse relatives au développement durable ou fondées sur une approche de cycle de vie ou d'économie circulaire ou sur la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre

En application du [paragraphe 14.11, al. 1 \(2^o\) de la LCOP](#), ce volet d'expérimentation consiste à tester, dans le cadre du processus de passation de contrats publics, l'utilisation de grilles d'analyse relatives au développement durable ou fondées sur une approche de cycle de vie ou sur une approche d'économie circulaire ou sur la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre.

En guise d'exemple, le donneur d'ouvrage pourrait, en vue d'adjuger un contrat, analyser au préalable le cycle de vie d'un système de biens au moyen d'une évaluation des intrants et des extrants et des répercussions environnementales et sociales de ce système. Il pourrait également calculer l'empreinte écologique d'un bien en analysant ses étapes de fabrication, de l'extraction de la matière première jusqu'à sa disposition, en passant par sa production, sa distribution et son utilisation.

3.3 Favoriser la participation des personnes éloignées du marché du travail

Moyen prévu : Valider la faisabilité d'exiger l'affectation de personnes éloignées du marché du travail à l'exécution de contrats publics

En application du [paragraphe 14.11, al. 1 \(5^e\) de la LCOP](#), ce volet d'expérimentation consiste à tester, dans des contrats publics, des clauses d'affectation obligatoires de personnes éloignées du marché du travail à l'exécution de ces contrats. Ces personnes doivent être identifiées comme telles au préalable dans l'arrêté ministériel autorisant l'expérimentation. En conformité avec les [accords de libéralisation des marchés publics](#), seuls les groupes que ces accords permettent d'avantager peuvent être ainsi désignés par la présidente du Conseil du trésor. Dans ce contexte, les personnes handicapées constituent, entre autres, un groupe de « personnes éloignées du marché du travail » qui pourrait être visé par un projet d'expérimentation dans un arrêté ministériel de la présidente du Conseil du trésor.

À titre d'exemple, un donneur d'ouvrage public pourrait, après avoir fait une étude de marché attestant de l'existence d'une concurrence, prévoir, dans ses documents d'appel d'offres, que les soumissionnaires doivent minimalement affecter cinq (5) personnes handicapées à l'exécution d'un contrat d'entretien ménager.



4. LES DÉFIS DE LA PROCHAINE ANNÉE

Les défis de la prochaine année sont de taille. L'Espace d'innovation compte tout mettre en œuvre afin de concrétiser les divers projets en cours ainsi que ceux en démarrage. Pour ce faire, il poursuivra ses travaux avec ses collaborateurs actuels et lancera différentes activités promotionnelles afin de mieux faire connaître l'Espace d'innovation des marchés publics auprès des organismes publics.

En effet, l'un des principaux défis à relever réside dans le fait que des organismes publics volontaires sont requis pour réaliser les expérimentations souhaitées. Le Secrétariat du Conseil du trésor compte sur la collaboration d'autres organismes publics, y compris ceux des réseaux de l'éducation et de la santé, pour expérimenter divers projets par l'entremise de l'Espace d'innovation. La gestion du changement et de la nouveauté constitue donc un défi supplémentaire à relever dans le recrutement de donneurs d'ouvrage.

Le SCT croit que les premières expérimentations seront une source d'inspiration et de motivation pour les projets.



LEXIQUE

LCOP	Loi sur les contrats des organismes publics
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SPRNI	Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit
SQI	Société québécoise des infrastructures

Secrétariat
du Conseil du trésor

Québec

