

Groupe de travail Économie verte et économie sociale - volet Marchés publics

Membres : Caisse d'économie solidaire Desjardins, Chantier de l'économie sociale, CIRODD, CSN, Conseil du patronat du Québec, COPTICOM, Écotech Québec, Fondation David Suzuki, Mouvement Desjardins et le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement

Mise en contexte : création d'un groupe de travail sur l'économie verte et l'économie sociale

Le Québec est un terreau fertile pour l'économie verte et sociale, en raison des nombreuses initiatives, entreprises et entrepreneurs, politiques publiques structurantes et structures d'appui qui y ont pris racine. Bien qu'encore largement sous-estimée, cette particularité rend les communautés, les organisations et les entreprises québécoises plus résilientes à une crise écologique marquée par la destruction accélérée de la biosphère et le réchauffement planétaire, de même qu'à une crise sociale marquée par la croissance des inégalités.

Les initiatives d'économie verte et d'économie sociale s'inscrivent aussi dans une période très dynamique d'expérimentation, alors que se multiplient des initiatives qui s'inscrivent ou non dans le cadre de l'économie de marché traditionnelle. Économie du partage, responsabilité sociale des entreprises, économie circulaire, investissements responsables, collectifs et coopératives de service, économie solidaire et de proximité sont autant de modèles émergents ou réactualisés. Ces transformations profondes ont des répercussions importantes sur les emplois et les entreprises notamment.

Plusieurs acteurs associés à l'économie verte et à l'économie sociale se sont rencontrés dans le cadre d'une conférence à la Maison du développement durable, le 12 septembre à Montréal. Ils ont alors apprécié l'importance croissante des initiatives d'économie verte et d'économie sociale au Québec, et ont souhaité en poursuivre conjointement la promotion.

La Caisse d'économie solidaire Desjardins, le Chantier de l'économie sociale, le CIRODD, la CSN, le Conseil du patronat du Québec, COPTICOM, Écotech Québec, la Fondation David Suzuki, le Mouvement Desjardins et le Regroupement national des conseils régionaux en environnement ont convenu, pour poursuivre la réflexion collective, de s'ancrer dans un triple objectif :

- i. mieux saisir l'importance de l'économie verte et de l'économie sociale au Québec,
- ii. faire connaître davantage les gains qu'elles confèrent à la société québécoise et
- iii. promouvoir des initiatives les renforçant.

Sur cette base, les acteurs ont identifié une première piste de collaboration concrète, en contribuant à la révision des critères encadrant les achats publics menée actuellement par le gouvernement du Québec, afin d'incorporer les perspectives de l'économie verte et de l'économie sociale.



Les marchés publics : une contribution essentielle au développement économique durable et solidaire

En 2009, l'acquisition de biens et services par les différents ministères et organismes publics et parapublics québécois représentait près de 30 milliards de dollars¹. Au Québec, ces achats passent par un processus normé d'octroi des contrats publics où interviennent plusieurs critères. Actuellement, tant le principe du plus bas soumissionnaire que des exigences liées à un contenu spécifique (ex. : utilisation de produits spécifiques ou de technologies prédéterminées) dominent le processus d'adjudication de ces contrats.

Ce processus d'octroi des contrats publics, basé en grande partie sur la règle du plus bas soumissionnaire, externalise la plupart des coûts sociaux et des coûts environnementaux² et ne tient pas compte de la qualité des produits et des services rendus. De plus, le manque de flexibilité qui permettrait aux organisations d'acheter localement nuit aux économies régionales, notamment par une perte d'opportunités sur le plan de la création d'emplois voire pertes d'emplois. Cette situation constitue un frein pour le développement des collectivités locales.

Le groupe constate également que le cadre législatif et réglementaire actuel des marchés publics tarde à s'adapter au virage d'approvisionnement plus responsable mené actuellement par les entreprises. Le Baromètre de l'approvisionnement responsable 2016³, porté par l'ECPAR, révèle en effet que plus de 90 % des 76 grandes organisations canadiennes qui ont participé à la dernière édition pratiquent l'achat responsable.

Au Québec, plusieurs acteurs publics ou privés (ex. : Gaz Métro, Mouvement Desjardins, Ville de Longueuil) ont emboîté le pas vers l'achat écoresponsable et bénéficient d'avantages de bénéfices concrets : réductions significatives de coûts, sous la forme d'économies d'énergie et/ou de ressources, diminution d'externalités non désirées, avantage concurrentiel, etc. Par exemple, en optant pour des produits nettoyants écologiques, la Société de transport de Montréal a réalisé des économies annuelles récurrentes de plus de 20 % sur le coût et la disposition de ces produits⁴.

À l'heure où l'économie mondiale tend vers des modes de consommation et de production plus responsables, la réforme des marchés publics est une occasion privilégiée d'accélérer le virage du Québec vers une économie verte et prospère. Pour le groupe de travail, il s'agit également d'une excellente occasion pour le gouvernement de démontrer son engagement pour le développement durable, notamment par l'application de sa *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*⁵ et de son *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020*.

¹ Deloitte, 2013, « Outils d'activation des marchés publics – Phase 2 », Rapport final réalisé pour le compte d'Écotech.

² Switch, l'Alliance pour une économie verte au Québec, 2015, *Mémoire sur la révision de la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec, un plan d'action pour des marchés publics performants et responsables*, 35 p. Récupéré le 22 novembre 2016 de http://allianceswitch.ca/wp-content/uploads/2016/03/Plan-daction-marchés-publics_SWITCH_Janvier-2015.pdf

³ Nous reconnaissons ici la prise en compte partielle du coût du carbone via les mécanismes déployés à l'échelle nationale, continentale et mondiale.

⁴ Espace de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsables (ECPAR), 2016, *Baromètre de l'approvisionnement responsable 2016*, 26 p. Récupéré le 22 novembre 2016 de http://www.ecpar.org/sites/ecpar.org/files/documents/ecpar_barometre2016.pdf

⁵ Ministère des Finances, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, mars 2016 :

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Ministere/fr/MINFR_PlanAction_DeveloppementDurableMFQ_2015-2020.pdf



Les membres du groupe de travail reconnaissent le rôle fondamental joué par l'État québécois dans la gestion, la prestation et le maintien de l'intégrité des services publics. Ils proposent aujourd'hui des recommandations concrètes qui visent à un meilleur équilibre des retombées sociales, économiques et environnementales générées par les marchés publics et ainsi contribuer à un modèle de développement économique plus durable et solidaire au Québec, et ce, dans le respect de ses services publics.

Recommandations

Les recommandations mises de l'avant par le groupe de travail sont, pour la très grande majorité, issues de réflexions et de démarches déjà élaborées par plusieurs organisations réunies autour de la table.

Ainsi, les travaux menés au cours des deux dernières années par l'Alliance SWITCH, la CSN, Écotech Québec, le Chantier de l'économie sociale, Desjardins et ses partenaires de l'Espace québécois de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (ECPAR) auxquels sont associés des membres du CIRODD ont permis de formuler des recommandations structurantes afin que les marchés publics puissent favoriser l'accélération du virage vers une économie verte et pour assurer le développement de l'économie sociale au Québec.

Parmi les recommandations historiques et spécifiques portées par chacune des organisations, plusieurs consensus et préoccupations communes se dégagent et ce document présente le fruit de cette mise en commun.

Ce document vise à proposer de premières recommandations pragmatiques et concrètes pour entreprendre une **réforme verte et sociale du cadre législatif et réglementaire des marchés publics**. Ces recommandations s'articulent autour des deux objectifs suivants :

Objectif 1 – Intégrer obligatoirement des critères sociaux et environnementaux dans le processus d'attribution des marchés publics de manière à ce que le résultat des appels d'offres ait des impacts positifs sur la société et les écosystèmes.

Objectif 2 – Donner un accès équitable à ces marchés aux entreprises collectives et locales dont les activités économiques répondent aux besoins sociaux (ou à l'intérêt public) et favorisent les économies régionales et locales tout en respectant l'environnement.

Pour répondre à ces objectifs, le groupe de travail sur les marchés publics propose au gouvernement du Québec les actions qui suivent.

- **Recommandation 1 - En sus des critères économiques, assurer la prise en compte de certains critères sociaux et environnementaux**
 - **par un mécanisme d'évaluation sociale, économique et environnementale**, celui-ci privilégiant les spécifications :
 - de performance sociale et environnementale,
 - d'analyse du cycle de vie et des coûts totaux de possession,



- de certifications et d'étiquetages environnementaux.

La conception de l'appel d'offres et le calcul des coûts liés à l'octroi d'un contrat public⁶ devraient tenir compte de spécifications qui dépassent celles touchant les composantes de la qualité technique des produits et services, ainsi que la règle du plus bas soumissionnaire. Afin de faciliter la mise en œuvre de cette recommandation, il apparaît opportun :

- de s'appuyer sur des pratiques reconnues comme celle sur le prix médian (à l'instar de certaines provinces canadiennes),
 - d'appuyer par des formations spécifiques les rédacteurs d'appels ainsi que les soumissionnaires potentiels des marchés publics sur l'utilisation des concepts du cycle de vie et sur l'accès aux données sur le cycle de vie,
 - d'élaborer les priorités stratégiques d'approvisionnement responsable par ministère, organisme ou ville en intégrant l'analyse *Input-Output* (ou analyse Entrée-Sortie) basée sur des modèles et des tableaux de données économiques « entrées-sorties » complétées de données environnementales.
- **par le biais d'une clause⁷ générale d'attribution des contrats publics et parapublics.**
Une telle clause permettrait aux acheteurs publics de répondre aux nombreuses exigences sociales, environnementales et économiques dans l'attribution des contrats, notamment en matière de réduction des dépenses énergétiques par l'utilisation de technologies propres⁸.

Les offres seraient évaluées sur une base obligatoire en fonction de paramètres élargis⁹, incluant : 1) le coût du cycle de vie complet des biens ou des services et le processus de production des biens et services achetés (ex. : insertion socioprofessionnelle, utilisation de technologies vertes) ; 2) le rejet (en amont ou en cours de route) de toute offre non respectueuse des obligations sociales, environnementales ou de droit du travail et 3) la mission sociale et écologique des fournisseurs en bonifiant les offres des entreprises philanthropiques, adaptées, à but non lucratif ou autochtones.

- **par le biais d'un document type¹⁰ d'appel d'offres**, fondé sur l'un ou l'autre des modes d'adjudication, doté d'une clause de conformité qui intègre des spécifications liées aux critères du développement durable.

⁶ Une recommandation telle que présentée dans le document *L'activation des marchés publics québécois : moteur de transition vers une économie verte* de SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec, janvier 2014. Consulté le 22 novembre 2016 à http://allianceswitch.ca/wp-content/uploads/2014/01/SWITCH_Rapport-Marches-publics_Janvier-2014.pdf.

⁷ Alliance, ville, emploi, 2011, *Guide de la clause sociale. Deuxième édition*, 84 p. Récupéré le 22 novembre de <http://www.cnrs.fr/aquitaine/IMG/pdf/GClauses2010.pdf>

⁸ Ecotech Québec, 2014, *Vers un rôle accru des organismes publics pour accélérer la commercialisation des innovations vertes du Québec*, 30 p.

⁹ Commission européenne, 2014, *Les nouvelles règles sur les marchés publics et les concessions plus simples et plus flexibles*, 18 p. Récupéré le 22 novembre 2016 de http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement-and-concessions_fr.pdf

¹⁰ Switch, 2015, op.cit., p.24



- **Recommandation 2 – Renforcer l’expertise des parties prenantes, incluant les acheteurs, les utilisateurs, les gestionnaires et les requérants par la mise en place d’un comité d’experts ayant pour mandat de définir les critères sociaux et environnementaux complémentaires aux critères économiques liés aux achats publics.** À cet effet, le gouvernement a déjà annoncé son intention, dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020*¹¹, de mettre sur pied un groupe de travail interministériel sur l’intégration de critères sociaux dans les cadres régissant les appels d’offres publics. Les critères environnementaux devraient en faire également partie.

- **Recommandation 3– Favoriser les achats auprès des entreprises collectives :**
 - en conformité avec les traités internationaux et nationaux¹², **par la mise en place de quotas réservés aux entreprises collectives dans le cadre des nouveaux investissements prévus par les organismes publics.** À cet effet, le *Plan d'action en économie sociale 2015-2020* est assurément prometteur. Il reconnaît le potentiel des marchés publics et s’engage à encourager une meilleure participation de ces entreprises aux appels d’offres.

 - **par la création de balises clairement définies pour les entreprises collectives.** De telles balises permettraient de favoriser l’octroi de contrats de gré à gré¹³ - au-delà des seuils et de la mesure d'exception - pour les entreprises collectives qui contribuent de manière importante à l’intérêt public. Il s’avèrera nécessaire, dans le cadre de cette démarche, de définir et paramétrer avec soin la notion d’« intérêt public » pour permettre un recours plus grand à ce critère par les rédacteurs d’appels d’offres.

- **Recommandation 4 – Développer et mettre en application des outils favorisant l’innovation,** tels que la prime liée au dépassement des normes environnementales et sociales minimales et la marge préférentielle dans le pointage des appels d’offres¹⁴. Selon l’analyse menée par SWITCH, l’adoption de tels critères et méthodes d’évaluation ne contrevient à aucun des traités et ententes commerciaux en vigueur au Québec et au Canada et pourrait se faire en conformité avec la Loi sur les contrats des organismes publics et sur la base d’une analyse des secteurs d’achat les plus porteurs.

¹¹ Ministère de l’Économie, de la Science et de l’Innovation, Gouvernement du Québec, - Québec, 2015, 49 p. Récupéré le 22 novembre 2016 de https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/plans_action/plan_action_economie_sociale_2015-2020.pdf

¹² Accord OMC sur les marchés publics, Accord de libre-échange avec l’Europe, Accord de libre-échange nord-américain et l’Accord sur le commerce intérieur canadien.

¹³ Chantier de l’économie sociale, 2014, *Marchés publics et économie sociale. Un tandem au service des collectivités.* Récupéré le 22 novembre 2016 de http://www.chantier.gc.ca/userimgs/documents/rymlamrani/marches_public_brochure.pdf

¹⁴ Recommandation tirée du *Mémoire sur la révision de la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec, un plan d’action pour des marchés publics performants et responsables* de Switch, l’Alliance pour une économie verte au Québec, janvier 2015. Récupéré le 22 novembre 2016 de http://allianceswitch.ca/wp-content/uploads/2016/03/Plan-daction-marchés-publics_SWITCH_Janvier-2015.pdf.

Autres documents consultés

CIRAIG – Open-IO Canada, *Open IO-Canada : Open source Input-output LCA model and tool to estimate life cycle impacts of products and services*, http://www.ciraig.org/en/open_io_canada/. Des outils adaptés au Québec et à plusieurs régions seront disponibles via le MDDELCC, en janvier 2017.

Écotech Québec. 2014. *Vers un rôle accru des organismes publics pour accélérer la commercialisation des innovations vertes du Québec*, août 2014, 30 p.

http://www.ecotechquebec.com/documents/files/Etudes_memoires/etude-vers-un-role-accru-des-organismes-publics-pour-accelerer-la-commercialisation-des-innovations-vertes-du-quebec.pdf

Ecpa, *Marchés publics*, <http://www.ecpa.org/fr/cadres/marches-publics>

Jane Earley, « Green procurement in trade policy », Commission de coopération environnementale de l'ALÉNA 2003, <http://www3.cec.org/islandora/fr/item/1946-green-procurement-in-trade-policy-en.pdf>

Frédéric Makowski - Consultant en marchés publics d'informatique pour les collectivités et administrations, *Clauses sociales et environnementales*, <http://www.marche-public.fr/CMP-2006/Clauses-sociales-environnementales.htm>

Parlement européen. *Marchés publics*. <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/fr/20150201PVL00098/Appels-d'offres>

Partenariat d'innovation, Ministère de l'Économie et des Finances français, <http://www.economie.gouv.fr/daj/partenariat-innovation>

Darcy Penner and David LePage, « Primer on trade agreements for social purchasing », Province du Manitoba et Réseau développement économique communautaire Canada et Accelerating Social Impact CCC ITd, https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/ccednet-asiccc-primer_on_trade_agreements_for_social_purchasing.pdf

