



**Processus d'approvisionnement en santé au
Québec : du laisser-faire au carcan
Et des idées pour progresser**

CEPSEM Novembre 2019

Un peu d'histoire

- Il y a bien longtemps...
 - Décisions locales



- Rapport Bernard (1989)
 - « Fouillis réglementaire perfectible »
 - Le *prix plus bas conforme* est la base d'adjudication

RAPPORT
DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PROCESSUS D'OCTROI
DE CONTRATS DU GOUVERNEMENT

L'EFFICACITÉ
DANS LA TRANSPARENCE

« 14. Que le ministère des Approvisionnement et Services donne suite, le plus tôt possible, à son intention d'informatiser les mécanismes d'acquisition de biens. »

- Libéralisation des marchés (ALENA) (1988)
 - Fin du « contenu québécois »



- Régies régionales (début années 90)
 - Début des regroupements d'achats régionaux

- Avènement de la LCOP (2008)
 - Simplifier l'accès des entreprises aux contrats publics, intégration et harmonisation réglementaire
 - Faciliter les regroupements
 - Encadrement rigoureux, le *prix plus bas conforme* reste la norme
 - Transparence et reddition de comptes



- Puis, Mme Charbonneau (2011)
 - Admissibilité, intégrité, probité
 - Climat de méfiance



Encadrement des contrats publics au Québec

Loi sur les contrats des organismes publics

Règlement sur certains contrats d'approvisionnement

Règlement sur certains contrats de services des organismes publics

Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information

Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics

Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans le domaine de la santé

Circulaire 2015-022

Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

Décret concernant les contrats et sous-contrats de services 1 M\$ ou plus

Loi sur l'Autorité des marchés publics

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme



« Fouillis réglementaire perfectible »...

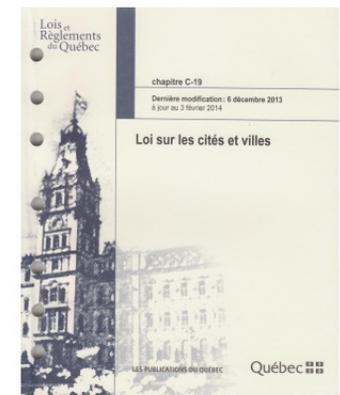
Approche actuelle

- Définition des besoins
 - Toute la latitude des OP est là
- Contraintes budgétaires
 - Déterminent le résultat recherché i.e. des économies budgétaires
- Prix plus bas conforme
 - « Un organisme public sollicite uniquement un prix pour adjudger un contrat d'approvisionnement » ET « L'organisme public adjuge le contrat au fournisseur qui a soumis le prix le plus bas. » (RCA)
 - Prix ajusté possible (facteur k) mais peu utilisé
 - Modes d'adjudication possibles: (tableau)
- Étapes:
 - Admissibilité
 - Conformité
 - Qualité (le cas échéant)
 - Évaluation des soumissions
 - Adjudication
- Confusion entre *conformité* et *qualité*
- Conformité = seuil *minimal* de qualité

Valeur totale des contrats gouvernementaux	11,8 G\$
Valeur des contrats en santé	4,5 G\$
Valeur des contrats d'approvisionnement gouvernementaux	4,0 G\$
Valeur des contrats d'approvisionnement en santé	2,2 G\$
Valeur des contrats d'approvisionnement négociés par les GAC	1,7 G\$
Valeur des contrats catégorie G21 (fournitures et équipements médicaux et produits pharmaceutiques)	1,8 G\$



Parlamentum Europaeum



Le carcan...

Modes d'adjudication	Définitions
Prix uniquement	<p>Le mode d'adjudication fondé sur le prix uniquement est utilisé quand l'organisme public peut facilement définir son besoin dans son document d'appel d'offres.</p> <p>Le contrat est adjugé à l'entreprise dont la soumission respecte en tout point les exigences contenues dans les documents d'appel d'offres et qui soumet le prix le plus bas.</p>
Qualité minimale et un prix	<p>Le mode d'adjudication fondé sur la qualité minimale et un prix est le plus souvent utilisé lorsque l'organisme public juge important d'évaluer un niveau de qualité minimal défini pour certaines caractéristiques d'un bien ou d'un service.</p> <p>Bien que l'organisme public demande un niveau minimal de qualité, il ne veut pas payer davantage pour obtenir plus de qualité. Le contrat est adjugé à l'entreprise dont le prix de la soumission est le plus bas parmi les soumissions conformes qui ont satisfait à tous les critères de qualité.</p>
Prix ajusté le plus bas	<p>Lorsque l'organisme public est prêt à payer un prix plus élevé pour davantage de qualité, il choisit le mode d'adjudication basé sur le rapport qualité-prix. Aux fins de l'adjudication, le prix de chaque soumission acceptable est ajusté selon une formule mathématique.</p> <p>L'organisme public évalue la qualité des soumissions, ajuste le prix selon la formule mathématique et adjuge le contrat au soumissionnaire dont la soumission est conforme et dont le prix ajusté est le plus bas.</p>



ANALYSE SEAO CATÉGORIE G21 Fourniture et équipement médicaux et produits pharmaceutiques Dossiers publiés depuis juin 2018		
Éléments d'analyse	N	%
Nombre de dossiers analysés	80	
Adjudication sur prix seulement	72	90%
Avec au moins un addendum	62	78%
Longueur moyenne du devis (pages)	11	
Pas de séance d'information	67	84%
ANALYSE SEAO CATÉGORIE G21 Dossiers publiés entre mai 2016 et février 2017		
Éléments d'analyse	N	%
Nombre de dossiers analysés	30	
Adjudication sur prix seulement	25	83%
Facteur k	5	17%
Facteur k moyen (certains avec restriction)		23%

Et l'AMP?

- AMP = le sheriff en ville ≠ le VG
 - Gardien du respect du cadre normatif (Transparence – Équité – Saine concurrence)
 - Rôle de contrôle qui domine?
- Budget de 7,5 M\$, 58 employés ⇒ 16,8 M\$
- Ressources vs. ambitions?
- Leadership incertain?
- Nervosité ambiante...
- Active très vite puis... pause?
 - Dernière ordonnance: 18 juillet

Mission et mandat

L'Autorité des marchés publics (AMP) est une instance indépendante de surveillance des marchés publics québécois. Elle a pour mission :

- d'examiner les processus d'adjudication ou d'attribution de l'ensemble des contrats publics québécois;
- d'examiner l'exécution d'un contrat public porté à son attention;
- d'effectuer une veille des marchés afin de détecter les situations problématiques affectant la concurrence;
- de partager les meilleures pratiques contractuelles auprès des organismes publics;
- d'assurer l'application de diverses mesures pour assurer la probité et la performance des entreprises faisant affaire ou voulant faire affaire avec l'État, soit :
 - de consigner les entreprises fautives au Registre des entreprises non admissibles;
 - de délivrer des autorisations de contracter avec l'État;
 - de centraliser des rapports de rendement des entreprises;
 - d'établir les règles de fonctionnement du système électronique d'appel d'offres en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

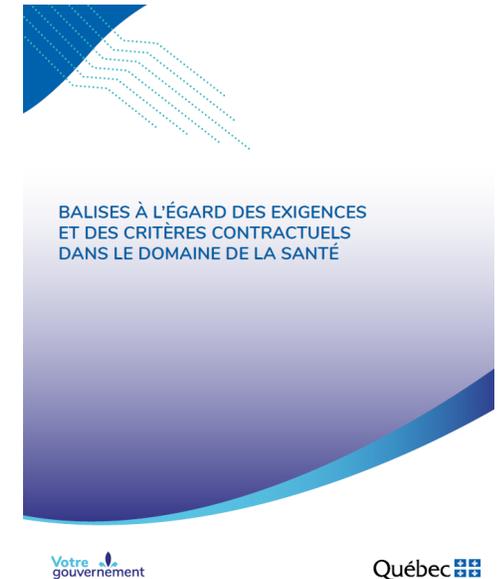
À la suite d'interventions auprès d'un organisme public, l'AMP peut ordonner que des changements soient effectués aux documents d'appel d'offres ou que cet appel d'offres public soit annulé si la situation le requiert.

Répartition des effectifs en place par secteurs d'activité au 31 mars 2019

SECTEURS D'ACTIVITÉ	EFFECTIF(S)
Exécutif	3
Audit interne et gouvernance	1
Administration	10
Ressources informationnelles	2
Communications	4
Affaires juridiques	7
Admissibilité aux marchés publics	17
Traitement des plaintes	1
Vérifications et enquêtes	13
Total	58

Vers des améliorations?

- Octobre 2015: Passeport Entreprise
- Avril 2017: SQVTS
- Juin 2018: GT – Passeport Entreprise Santé
- Juin 2019: Finalisation des balises
- Septembre 2019 : Publication



PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE¹

Étape 1

Définition du besoin et planification de l'acquisition

- Définition du besoin**
- Connaissance du marché**

Favoriser le recours à l'appel d'intérêt (5)

Publier des projets de documents d'appel d'offres pour commentaires de l'industrie (8)

Prévoir des espaces d'interaction encadrés entre les entreprises et le gouvernement (14)

Rendre publics les projets à venir (15)
- Exigences et critères**

Mettre sur pied un groupe de travail sur la détermination des exigences pour éviter qu'elles soient excessives dans les documents d'appel d'offres (1)

Revoir les paramètres liés à l'exigence de la norme ISO pour les contrats en TI (12)
- Autorisations**
- Stratégie d'acquisition**

Considérer davantage les contrats à forfait et l'allotissement des contrats (6)

Prévoir la qualification centralisée d'entreprises en TI (10)

S'assurer que les entreprises demeurent titulaires des droits d'auteur applicables aux solutions élaborées pour le gouvernement (11)

Étape 2

Processus d'octroi du contrat

- Choix du mode de sollicitation**
 - Appel d'offres public (montant supérieur aux seuils)
 - Appel d'offres sur invitation

Inviter au moins une PME dans le cas d'un appel d'offres sur invitation (7)
- Document d'appel d'offres**

Rendre obligatoire l'utilisation de documents d'appel d'offres standardisés (2)

Fournir un gabarit de soumission lorsqu'une évaluation de la qualité est nécessaire (3)

Rendre disponible un outil informatique uniformisant la production des documents d'appel d'offres (4)

Restreindre l'accès aux documents d'appel d'offres (19)
- Publication dans le Système électronique d'appel d'offres** (si appel d'offres public)

Considérer la possibilité de prolonger la période de soumission (9)

Processus de traitement des plaintes

- Processus de traitement des plaintes au sein de l'organisme public (24)
- Plainte auprès du commissaire aux contrats publics (23)

- Addenda, s'il y a lieu**
- Réception des soumissions**

Offrir dorénavant la possibilité de soumissionner de façon électronique (13)
- Ouverture** (publique ou devant témoins)
- Analyse des soumissions** (qualité – comité de sélection, prix)

Mettre en place des mesures visant à assurer la neutralité des membres des comités de sélection (21)
- Autorisations**
- Adjudication ou attribution du contrat**
- Signature du contrat**
- Publication des renseignements contractuels (adjudication ou renseignements sur le contrat)**

Instaurer un mécanisme de rétroaction pour les soumissionnaires non retenus (16)

Étape 3

Acquisition (biens et services) et exécution des travaux

- Suivi de réalisation**

Limiter l'information donnée aux consultants aux seuls éléments nécessaires au mandat (22)
- Suppléments, s'il y a lieu**
- Transfert de connaissances et documentation**
- Réception des livrables**
- Païement**

Dresser un état de la situation concernant les délais de paiement dans l'industrie de la construction et proposer des ajustements si nécessaire

Étape 4

Bilan

- Évaluation du rendement de l'entreprise**
- Reddition de comptes**

Renforcement de l'expertise

Mettre à la disposition des organismes publics une expertise de pointe pour leur permettre de réaliser les meilleures acquisitions

- Créer un pôle d'expertise en stratégie d'acquisition TI au Centre de services partagés du Québec (1)
- Rendre disponible, notamment aux PME et aux entreprises en démarrage, une offre de service améliorée en matière d'information et de formation (17)
- Élaborer un modèle de référence pour les processus d'acquisition (18)
- Exiger la mise en place de lignes de conduite visant à prévenir les conflits d'intérêts (20)

¹ Ce tableau illustre à quelles étapes du processus de gestion contractuelle interviennent les actions du Passeport Entreprises (représentées en bleu).



ÉVALUATION PRÉALABLE DES BESOINS

Éléments visés	Bonnes pratiques	Enjeux ou précisions
DESCRIPTION DES BESOINS ET NIVEAU DE PERFORMANCE ATTENDU	<ul style="list-style-type: none">■ Un besoin devrait être défini en termes de performance et d'exigences fonctionnelles, plutôt qu'en termes de conception ou de caractéristiques descriptives, afin de favoriser l'ouverture aux marchés à des solutions innovantes.■ Indiquer, dans les DAO, la description des besoins ainsi que le niveau de performance et les résultats attendus, plutôt que les caractéristiques descriptives du produit.■ Indiquer précisément toute l'information qui permettra au soumissionnaire de proposer un produit ou de présenter une solution qui répondra au besoin dans les délais imposés.■ Confier au contractant le choix des moyens requis pour parvenir aux résultats attendus.■ Éviter de mentionner une marque ou une solution précise. Lorsque la conception ou les caractéristiques descriptives sont utilisées dans les spécifications techniques, l'OP devrait indiquer s'il prend en considération les soumissions portant sur des marchandises ou des services équivalents qui satisfont aux exigences. Le cas échéant, il indique la mention « ou l'équivalent » dans les DAO.■ Préciser les impératifs de compatibilité et laisser chaque concurrent proposer un produit ou une solution compatible	<ul style="list-style-type: none">■ Pour les OP, l'évaluation de la performance de nouveaux produits peut constituer un enjeu important, notamment en raison de la nécessité d'une collaboration de plusieurs personnes à l'interne pour effectuer des bancs d'essai.■ L'acquisition de nouveaux produits pour lesquels le mode d'utilisation est différent peut requérir un budget supplémentaire et entraîner des délais additionnels.■ Ne pas cibler une entreprise.■ Il importe de bien prévoir, dans les DAO, les modalités et les obligations nécessaires pour maintenir l'interopérabilité entre les biens, les services, les systèmes et les fournisseurs entre deux contrats.■ L'équivalence devrait être définie par des éléments en lien avec l'interopérabilité et la compatibilité du produit avec le système en place (objectif de performance) et, les processus en place.

Éléments visés	Bonnes pratiques	Enjeux ou précisions
<p>APPROVISIONNEMENT FONDÉ SUR LA VALEUR ET INNOVATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer la possibilité d'intégrer les concepts de l'approvisionnement fondé sur la valeur et le caractère innovant d'une solution dans l'analyse des besoins. ■ L'AFV se définit par un processus d'acquisition dans lequel non seulement le prix est pris en compte, mais aussi tous les coûts (ou les évitements de coûts) associés à cette même acquisition. Par exemple, le coût de la main-d'œuvre, de l'entretien, le taux d'efficacité, les processus utilisés, la disposition en matière de développement durable, etc. ■ Par ailleurs, encadrés par le Bureau de l'innovation, l'OP et le comité de coordination de l'AFV intègrent des critères d'appréciation qui prennent en compte les innovations en santé. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'innovation en santé, pour sa part, fait référence aux technologies émergentes, dans ce domaine, mais également à toute innovation sur le plan organisationnel ou fonctionnel (liée aux processus). ■ L'AFV est un exercice qui doit être fait avant le lancement de l'appel d'offres, afin de permettre à l'OP de déterminer cette valeur. ■ L'évaluation des coûts associés à l'acquisition peut être assimilée à une évaluation de coût total de propriété et doit permettre de chiffrer la valeur réelle des solutions étudiées.

ANALYSE DE MARCHÉ

- La clé du succès d'un AOP repose sur la qualité de l'analyse de marché réalisée préalablement à sa publication. L'OP doit bien définir les besoins avec les utilisateurs, mais aussi valider les offres disponibles sur le marché, les capacités des fournisseurs et la réalité commerciale.
- Envisager des échanges encadrés avec l'industrie, préalables à la publication de l'AOP, par exemple par le recours à des vitrines technologiques inversées pour saisir l'offre de produits et de services disponibles et les limites des fournisseurs ainsi que pour discuter des nouveaux produits, des innovations à venir et du potentiel d'inclusion de la notion de valeur.
- L'analyse de marché devrait aller au-delà d'une recherche sur le Web et elle ne devrait pas se limiter à des documents publiés ou échangés. Les OP devraient se doter de politiques et de procédures qui encadrent les échanges avec les soumissionnaires dans le respect des lois applicables, notamment la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, qui préservent l'intégrité des marchés publics et l'équité entre les soumissionnaires.
- L'objectif ultime poursuivi par l'analyse de marché est de publier un AOP qui appariera les besoins exprimés par l'OP et les offres disponibles par le marché. Cette analyse permet notamment de minimiser la publication d'addendas et le risque de différends avec les soumissionnaires et de favoriser l'équité entre les concurrents.

Éléments visés	Bonnes pratiques	Enjeux ou précisions
	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'analyse de marché peut, en outre, être utile pour déterminer les facteurs à considérer dans l'évaluation du coût total d'acquisition. ■ De même, les OP sont encouragés à procéder à une veille de marché, en cours de contrat, afin d'examiner les conceptions de biens et d'aider à la préparation du cycle contractuel suivant. ■ Un avis d'appel d'intérêt pourrait être publié, dans le cadre d'une analyse de marché, notamment pour évaluer le niveau de concurrence et pour s'assurer que les entreprises ont une compréhension adéquate des besoins de l'OP et qu'elles peuvent vérifier leur capacité et leur intérêt à offrir une solution qui répond aux dits besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'AAI peut être un outil efficace pour susciter l'intérêt des fournisseurs et aider l'OP à la préparation d'un AOP, mais il ne constitue pas un AOP et ne se substitue pas à un exercice d'analyse de marché rigoureux et exhaustif. ■ L'OP qui a recours à cet outil devrait utiliser le SEAO pour le rendre public. ■ L'AAI peut être utilisé dans le domaine de la santé, notamment, pour : <ul style="list-style-type: none"> ■ vérifier la concurrence en fonction de la répartition de lots ; ■ connaître les avancements en matière d'innovation ou de développements associés à l'industrie ; ■ analyser une nouvelle stratégie d'acquisition (par exemple une combinaison de produits en trousse) ; ■ vérifier la compréhension d'un devis d'AOP par les fournisseurs ; ■ vérifier des certifications, des exigences et des normes utilisées par l'industrie ; ■ vérifier l'ampleur budgétaire de la valeur d'acquisition.

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ D'UNE SOUMISSION

Éléments visés	Bonnes pratiques	Enjeux ou précisions
<p>CRITÈRES D'ÉVALUATION ET ÉLÉMENTS DE QUALITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Décrire les critères qui serviront à l'évaluation de la qualité des soumissions par le comité de sélection et les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un niveau de performance acceptable. Ce niveau est déterminé par l'OP et il correspond aux attentes minimales pour chacun des critères. ■ Le niveau de performance acceptable doit être élaboré en fonction d'un minimum requis propre au projet, et non en fonction d'un maximum, afin que plusieurs soumissionnaires puissent y satisfaire. ■ La signification des critères et les termes utilisés doivent être clairement identifiés dans les DAO afin de s'assurer que le donneur d'ouvrage et le fournisseur auront la même compréhension. Les DAO doivent indiquer explicitement la façon dont les critères seront appliqués pour déterminer la meilleure offre. ■ Les critères d'évaluation devraient être formulés de manière à ne pas apprécier plusieurs éléments en simultané. ■ Le nombre de critères, au minimum de trois, doit être suffisant, sans être excessif, pour évaluer les aspects importants liés au contrat. ■ Lorsque l'évaluation de la qualité est suivie du calcul du rapport qualité-prix, les critères d'évaluation de la qualité retenus doivent être pondérés selon leur importance relative et tenir compte de la définition des besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les critères d'évaluation de la qualité devraient permettre de porter un jugement et de mesurer la compétence et la capacité d'un fournisseur à réaliser un contrat, en fonction du besoin exprimé par l'OP. À défaut, ce critère ne devrait pas être considéré pour l'évaluation. L'OP devrait se demander s'il ne s'agit pas plutôt d'une condition d'admissibilité ou de conformité ou encore d'une exigence. ■ Les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un niveau de performance acceptable doivent permettre aux soumissionnaires de comprendre précisément et objectivement les éléments sur lesquels l'évaluation des soumissions est basée. ■ Lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité d'une soumission, les membres d'un comité de sélection doivent absolument porter un jugement au regard des critères d'évaluation de la qualité. ■ Les éléments de qualité doivent permettre au prestataire de services de démontrer sa compréhension de l'exécution du contrat. Plus particulièrement, le prestataire de services doit prouver sa compréhension de la portée du contrat, des problèmes qui pourraient survenir lors de son exécution et du contexte de réalisation, comme décrit dans les DAO. ■ Évaluer la pertinence d'utiliser des critères d'évaluation éliminatoires. Des conditions de conformité et des critères éliminatoires trop nombreux peuvent restreindre l'accès des entreprises aux contrats publics. Il pourrait être préférable de considérer une pondération plus élevée pour un critère, plutôt que de le rendre éliminatoire.

Bonnes pratiques	Enjeux ou précisions
<ul style="list-style-type: none"> ■ L'emploi de critères d'évaluation éliminatoires devrait être justifié et documenté afin de ne pas réduire la concurrence. ■ Favoriser l'intégration de critères d'évaluation fondés sur le caractère innovant d'une solution pour certains AOP, en particulier lorsque ceux-ci visent des catégories de produits complexes. ■ Dans le cas des équipements, des instruments et d'autres solutions innovantes du domaine clinique, les OP devraient définir des critères d'évaluation de qualité qui peuvent mettre en évidence la valeur des technologies en matière de performance, de fonctionnalité ou d'efficacité, et non seulement sur le plan technique. ■ Une possibilité, pour les fournisseurs, de présenter leurs produits avant le lancement de l'appel d'offres améliorerait, dans certains cas, le processus de définition des besoins et des critères d'évaluation et des éléments de qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une proposition qui inclut une option innovante permettant, par exemple, des économies pour le système de santé ne devrait pas être rejetée, mais plutôt valorisée et considérée à sa juste valeur. Ainsi, lorsque pertinent, un OP devrait inclure des critères d'évaluation de la qualité qui permettraient au soumissionnaire de démontrer la qualité liée au caractère innovant de sa solution. ■ À titre d'exemple, ces critères peuvent porter sur l'innovation du produit ou du service, de la technologie, de procédés et d'organisation ou encore sur l'innovation sociale, et ce, en lien avec le besoin exprimé. ■ Sur demande écrite d'un soumissionnaire, l'OP doit présenter les résultats de l'évaluation de la soumission pour chaque critère utilisé dans l'appréciation de la qualité et exposer sommairement les motifs qui justifient le fait que la soumission n'a pas été retenue.

Et le CAG?

- VISION: consolidation des volume = meilleurs prix
 - Centralisation des structures = gains d'efficacités théoriques, aucune rationalisation à l'horizon
- *On veut étendre au reste du gouvernement les succès en santé...*
- *Business as usual?*
- Influence du MSSS?
- Première étape vers de plus grands changements?



Secrétariat
du Conseil du trésor

Québec 

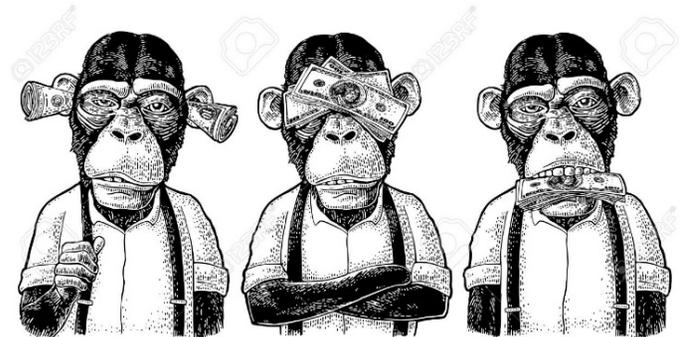


MR HAPPY CUSTOMER

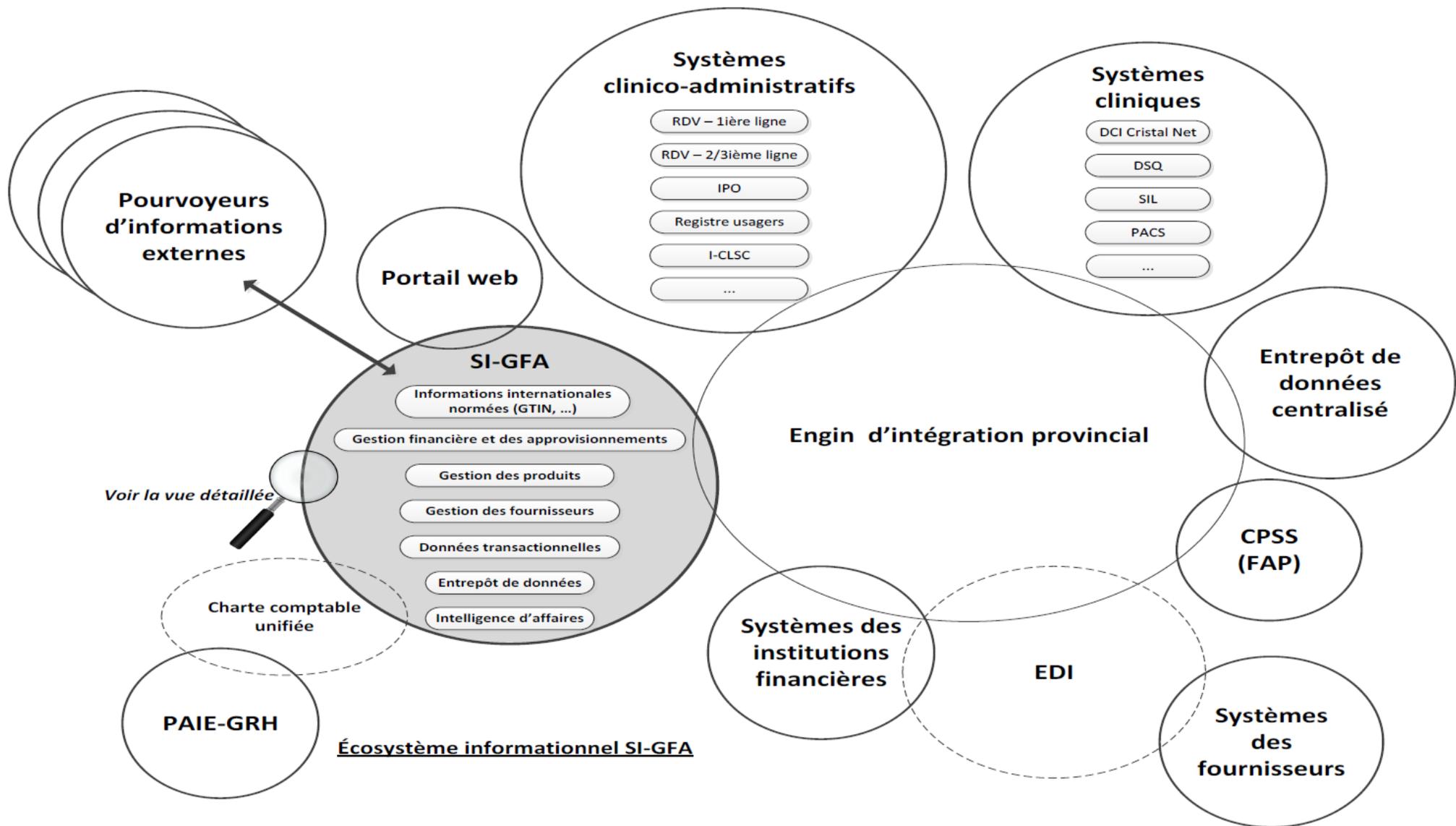
Des chiffres, des lettres et des données

- ENJEU MAJEUR: On ne sait rien, ou si peu
- Ce qu'on sait vient souvent des fournisseurs eux-mêmes
- On fait des hypothèses...
 - Potentiels d'économies
 - Gains logistiques (p.ex. EDI)
- Limite effective à l'amélioration, à la valeur...
- Investissements en cours
 - SIG-FA
 - CPSS

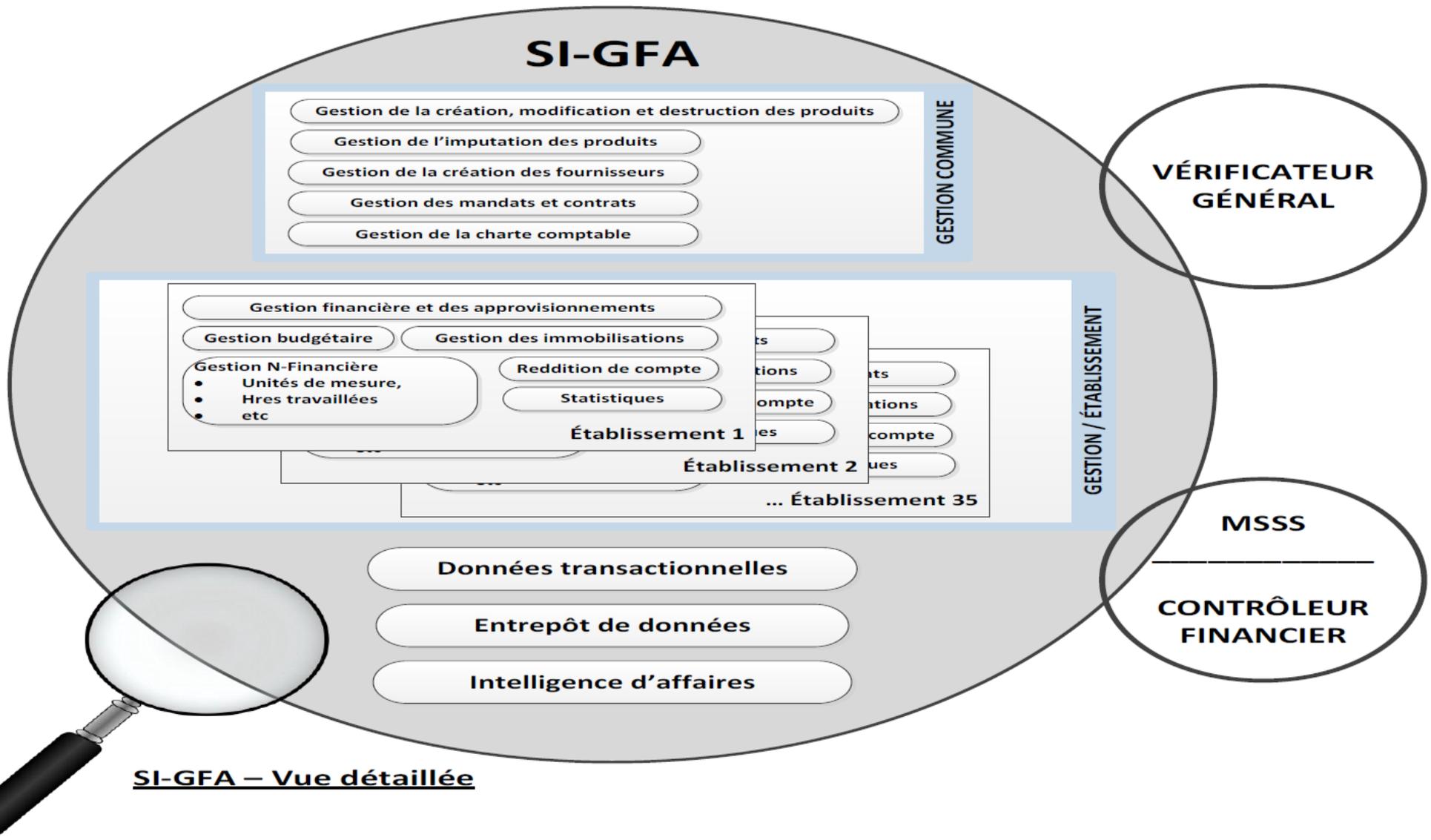
« 14. Que le ministère des Approvisionnements et Services donne suite, le plus tôt possible, à son intention d'informatiser les mécanismes d'acquisition de biens. » (Rapport Bernard, 1989)



Situation actuelle



Situation actuelle



SI-GFA – Vue détaillée

Vers une modernisation?

- Tous les signaux vont dans cette direction
- Quelle forme? Quand?
- « Acheter mieux »
- Sortir de l'ornière de la police et du mur-à-mur
- Préserver les bénéfices de l'harmonisation et de la simplification et minimiser les risques de la centralisation à outrance



Québec révisera la règle du plus bas soumissionnaire



Photo: Jacques Boissinot Archives La Presse canadienne Christian Dubé a convenu, mardi, que des « améliorations » pourraient sans doute être apportées à l'application de la règle actuelle.

Éric Desrosiers
30 octobre 2019
Québec