

2008RP-03

**Portrait des politiques en matière
d'utilisation des marchés publics pour
des fins de développement économique**

Benoit A. Aubert

Rapport de projet
Project report

Montréal
Mars 2008

© 2008 Benoit A. Aubert. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.



CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Alcan inc.
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Bourse de Montréal
Caisse de dépôt et placement du Québec
DMR Conseil
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz de France
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Raymond Chabot Grant Thornton
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Portrait des politiques en matière d'utilisation des marchés publics pour des fins de développement économique

Benoit A. Aubert

Président-directeur général, CIRANO

Professeur titulaire, HEC Montréal

Table des matières

Introduction	1
Fiche-Pays : Californie	2
1 – Description du pays	2
2 – Organisation responsable des marchés publics	3
3 – Services offerts aux entreprises	3
4 – Orientations en matière de marchés publics	4
5 – Faits saillants	4
Annexe 1	5
Annexe 2.....	6
Fiche-Pays : États-Unis	7
1 – Description du pays	7
2 – Organisation responsable des marchés publics	8
3 – Services offerts aux entreprises	9
4 – Orientations en matière de marchés publics	10
5 – Le rôle des dépenses militaires.....	10
6 – Faits saillants	11
Annexe 1	12
Annexe 2 : Liste des exceptions aux traités commerciaux	13
Annexe 3.....	14
Annexe 4.....	15
Fiche-Pays : Nouvelle-Zélande	16
1 – Description du pays	16
2 – Organisations responsables des marchés publics	16
3 – Services offerts aux entreprises	18
4 – Orientation en matière de marchés publics	18
5 – Faits saillants	19
Fiche-Pays : Ontario	20
1 – Description de la province	20
2 – Organisation responsable des marchés publics	21
3 – Services offerts aux entreprises	22
4 – Orientations en matière de marchés publics	22
5 – Faits saillants	23
6 – L’impact des politiques d’utilisation des marchés publics.....	23
Fiche-Pays : Royaume-Uni	24
1 – Description du pays	24
2 – Organisation responsable des marchés publics	24
3 – Services offerts aux entreprises	25
4 – Orientations en matière de marchés publics	25
5 – Innovation et développement durable.....	26
6 – Les faits saillants à retenir	27
7 – L’impact des politiques d’utilisation des marchés publics.....	27
Annexe.....	28



Falkirk Council, Royaume-Uni.....	29
1 – Description du projet	29
2 – Quelles sont les organisations responsables du projet?	29
3 – Objectifs poursuivis par le projet.....	29
4 – Services offerts aux entreprises	30
5 – Orientations gouvernementales	30
6 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet.....	31
7 – Quels sont les faits saillants du projet?.....	31
Glasgow Housing Association	32
1 – Description du projet	32
2 – Organisations responsables du projet	32
3 – Objectifs poursuivis par le projet.....	33
4 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet.....	33
5 – Faits saillants du projet.....	33
Projet d’énergie éolienne	34
1 – Description du projet	34
2 – Les organisations responsables du projet	34
3 – Objectif poursuivi par le projet.....	35
4 – Orientation gouvernementale	35
5 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet.....	35
7 – Faits saillants	36
Raploch URC.....	37
1 – Description du projet	37
2 – Organisations responsables du projet	37
3 – Objectifs poursuivis par le projet.....	38
4 – Services offerts aux entreprises	38
5 – Impacts réalisés du projet.....	38
6 – Faits saillants	38
Terra nova development, Canada.....	39
1 – Description du projet	39
2 – Quelles sont les organisations responsables du projet?	39
3 – Objectifs poursuivis par le projet.....	40
4 – Services offerts aux entreprises	40
5 – Orientations gouvernementales	40
6 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet.....	40
7 – Quels sont les faits saillants du projet?.....	41
Analyse	42
Choix pour le Québec	46



INTRODUCTION

Dans son plan d'action en faveur du secteur manufacturier intitulé « Pour un secteur manufacturier gagnant ! » et rendu public le 23 novembre dernier, le gouvernement du Québec propose d'utiliser les marchés publics comme outil de levier de développement des industries manufacturières.

Ce document vise à dresser un portrait d'ensemble des politiques des autres gouvernements (provinciaux, états et autres pays) en matière d'utilisation des marchés publics pour des fins de développement économique, en particulier en ce qui a trait aux industries manufacturières. Il vise aussi à documenter des façons de faire novatrices par les différents gouvernements.

Le document est divisé en trois volets. Premièrement, une description des politiques d'utilisation des marchés publics de cinq juridictions est faite. Ces cas, organisés en fiches synthèses, permettent de connaître les différentes avenues utilisées pour associer le développement économique aux marchés publics.

Par la suite, des exemples précis sont documentés sommairement. Ces cas permettent de voir quels mécanismes ont été utilisés, et quels ont été les impacts associés. Six projets sont ainsi présentés.

Finalement, la conclusion analyse l'information de manière à en faire ressortir les grandes lignes d'une politique d'utilisation des marchés publics. Les résultats sont analysés en fonction d'axes permettant de mieux comprendre les propriétés de chaque mécanisme. Des pistes de solution sont offertes.

FICHE-PAYS : CALIFORNIE

1 – Description du pays

En 2006 :

- Population : 36 457 millions
- PIB per capita : 41 663
- PIB en 2005 : 1 518,917 millions¹

Dépenses de l'État pour certains secteurs (en millions de \$ US) :

- Éducation : 48 767
- Santé et services sociaux : 32 186
- Commerce, transport et logement : 8 298²

(Voir Annexe 1)

La Californie a subi de grandes pertes d'emploi dans l'industrie manufacturière : 190 000 emplois ont été perdus en 2001 et 2002. Le gouvernement de la Californie a utilisé des crédits d'impôts pour aider le secteur industriel de 1994 jusqu'en 2003.³

Ententes commerciales :

North American Free Trade Agreement (NAFTA) : Les gouvernements ne doivent pas différencier entre des enchérisseurs Canadiens, Américains et Mexicains, avec exception quand il est question de sécurité nationale.

World Trade Organisation Government Procurement Agreement (WTO GPA) : les agences gouvernementales ne doivent pas différencier entre les pays au sein du GPA.⁴

United States Constitution : la constitution des États-Unis n'interdit pas explicitement ou ne renforce pas les règlements de processus d'approvisionnement, mais elle stipule que le commerce entre les états peut seulement être réglementé par le gouvernement fédéral.⁵

¹ http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm

² http://www.dof.ca.gov/HTML/FS_DATA/STAT-ABS/2006_statisticalabstract.pdf

³ <http://cpr.ca.gov/report/cprprt/issrec/gg/bus/gg17.htm>

⁴ <http://pd.dgs.ca.gov/Publications/spsummary.htm>

⁵ <http://dls.state.va.us/pubs/briefs/BRIEF16.HTM>

Enterprise Zone Act, Target Area Contract Preference Act : Promouvoit le développement économique et les opportunités d'emplois dans des zones d'entreprises désignées, ainsi que dans des domaines en difficulté, en offrant des préférences pour les offrants dans des contrats d'état spécifiques. Ils permettent d'avantager les compagnies californiennes lorsqu'une grande proportion du travail ou du service se place au sein d'une zone d'entreprise désignée ou d'un domaine ciblé dans les contrats supérieurs à 100,000 \$.⁶

2 – Organisation responsable des marchés publics

Department of General Services (DGS) : Sa mission est l'amélioration des services publics en aidant les autres agences gouvernementales. Il est responsable des marchés publics.

Procurement Division (PD) : Le PD est responsable des marchés publics au sein de la DGS. Il suit un rôle de leadership en développement de politiques, assistance procédurale, et législation d'achat.⁷

Policies and Procedures Office (PPO) : le PPO fait partie du DGS. Il développe, maintient, et répand des politiques et procédures d'acquisition uniformes au sein de l'état. Sa mission est de garder la confiance du public en offrant leadership, connaissance et expertise, à travers des politiques et procédures d'approvisionnement claires et uniformes.⁸

Office of Small Business and DVBE Services : S'occupe des services aux PME et entreprises qui emploient des vétérans handicapés.

(Voir Annexe 2)

3 – Services offerts aux entreprises

Quelques sites web offrent des renseignements pratiques aux entreprises, tels que :

- State Contracts Register for Government Contracts – <https://www.cscr.dgs.ca.gov/cscr/>
Site web sur lequel les entreprises peuvent trouver de l'information sur la vente au gouvernement de Californie, et accéder au système en ligne pour les notifications de contrats et d'engagement.
- California Procurement & Contracting Academy - <http://www.pd.dgs.ca.gov/Cal-PCA/default.htm>

⁶ <http://www.pd.dgs.ca.gov/edip/eza.htm>, <http://www.pd.dgs.ca.gov/edip/tacpa.htm>

⁷ <http://www.pd.dgs.ca.gov/sell2state/default.htm>

⁸ <http://www.pd.dgs.ca.gov/polproc/announceppo.htm>

Site web offrant des conseils et de la formation aux agences gouvernementales sur les procédures d'acquisition.

4 – Orientations en matière de marchés publics

Le gouvernement Californien offre une gamme de documents décrivant les procédures et les définitions de contrats, mais peu d'information à propos de la stratégie ou des objectifs de développement économique. Le but de la *Procurement agency* est d'améliorer l'efficacité du processus d'approvisionnement.

Les objectifs de développement économique : la préférence est accordée aux petites entreprises, aux entreprises qui emploient des vétérans ayant un handicap, et à certaines régions géographiques.⁹

Par ailleurs, des lobbyistes et des membres de l'Assemblée ont un nombre de mesures législatives sous considération pour la promotion de l'industrie manufacturière, telles que des baisses de taxes et de réglementation.¹⁰

5 – Faits saillants

Bien que faisant partie de l'ALENA et du WTO, la Californie offre quelques mesures pour avantager les entreprises californiennes sur les marchés publics. L'Enterprise Zone Act, le Target Areas Contract Preference Act permettent de donner la préférence aux compagnies californiennes en promouvant le développement économique et les opportunités d'emplois dans des zones d'entreprises désignées, ainsi que dans des domaines en difficulté, en accordant des préférences envers les entreprises pour des contrats d'état spécifiques. Plusieurs sites web offrent aussi des renseignements sur les contrats à venir.

Par ailleurs, des lobbyistes et des membres de l'Assemblée ont un nombre de mesures législatives sous considération pour la promotion de l'industrie manufacturière, telles que des baisses de taxes et de réglementation.¹¹

⁹ Purchasing Authority Manual Chapter 3, Californian Government (Department of Government Services – Procurement) [<http://www.pd.dgs.ca.gov/deleg/pamanual.htm>]

¹⁰ <http://www.cmta.net/legwatch.php>

¹¹ <http://www.cmta.net/legwatch.php>

Annexe 1

SECTION M PUBLIC FINANCE

TABLE M-11

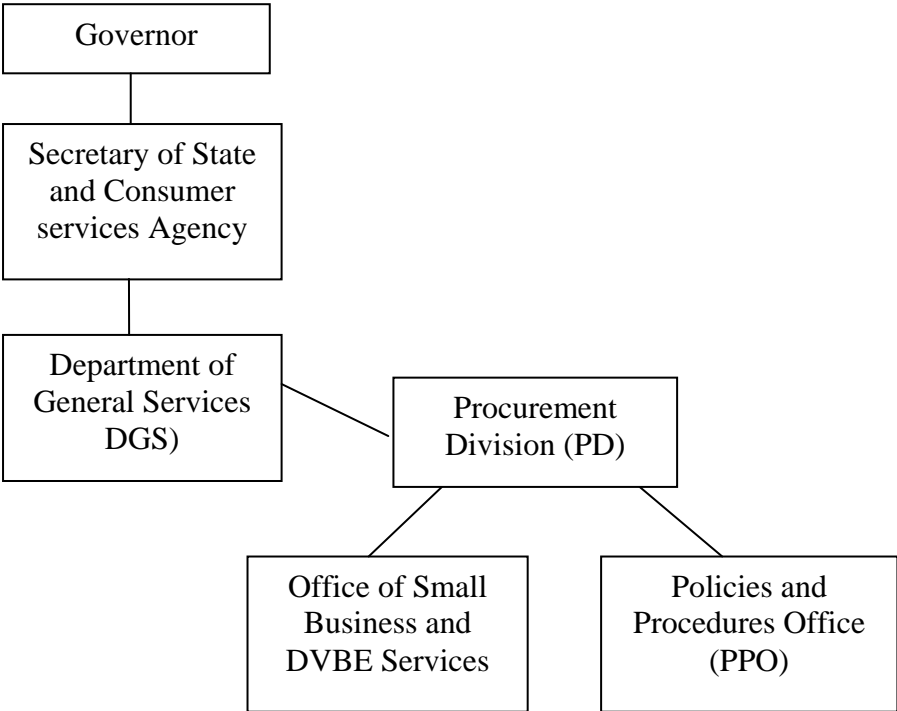
CALIFORNIA STATE EXPENDITURES BY CHARACTER AND FUNCTION,
FISCAL YEARS 1993-94 TO 2005-06 ^{a/}
 (in thousands)

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
By character													
Total	851,704,365	853,904,406	857,933,061	862,346,835	867,076,191	872,592,972	882,281,152	892,024,484	896,199,841	895,764,187	897,237,968	810,965,716	\$114,307,869
State operations	14,957,773	16,419,077	17,313,006	17,706,763	20,080,937	20,665,227	22,731,481	25,136,130	28,009,469	27,126,459	26,667,074	30,213,772	32,467,866
Capital outlay	486,932	325,663	359,000	680,896	482,842	683,190	1,039,553	1,040,908	908,656	888,813	1,206,622	1,989,725	1,804,330
Local assistance	36,964,806	37,448,541	40,280,774	43,594,863	46,595,123	51,034,965	56,586,906	66,581,466	67,218,475	67,274,627	67,046,954	70,613,643	79,279,895
Undersifted	84,874	11,105	(128,759)	37,373	(3,701)	(81,410)	(76,767)	(737,150)	62,313	473,288	2,298,208	(731,624)	665,818
By function													
Legislative/judicial/executive	1,418,247	1,572,746	1,688,849	1,796,331	1,824,032	2,184,466	2,610,873	2,943,734	3,892,251	3,895,165	4,102,954	4,483,065	4,675,664
State and consumer services	620,701	677,869	715,959	796,575	775,822	835,253	865,755	998,408	1,180,824	948,382	1,062,074	1,108,883	1,169,150
Business, transportation, and housing	3,891,885	3,616,171	3,693,207	4,026,411	4,267,653	4,865,652	5,219,701	6,182,836	6,137,578	5,763,852	6,207,645	7,348,001	8,286,121
Technology, trade, and commerce agency	36,976	48,631	50,210	61,361	58,707	105,280	482,906	133,645	75,125	42,301	2,959	-	-
Resources	1,308,643	1,463,607	1,657,619	1,653,775	1,556,348	1,945,216	2,121,794	3,159,764	2,439,706	2,225,981	2,335,189	2,864,768	2,965,035
California environmental protection agency	540,271	512,114	538,285	537,286	632,595	626,900	714,671	964,382	1,014,644	781,875	796,467	806,738	881,359
Health and human services	16,023,722	16,724,411	17,246,005	17,971,730	18,028,961	19,483,540	21,826,070	24,097,619	26,483,844	27,306,759	26,823,680	30,272,148	32,886,002
Education	19,751,116	21,269,452	23,989,190	26,777,707	29,447,303	31,863,826	36,346,847	39,680,665	40,400,892	39,200,808	39,222,510	44,824,552	48,767,536
Labor and workforce development agency	-	-	-	-	-	-	-	-	304,916	290,659	226,366	319,981	363,972
Corrections and rehabilitation	3,394,959	3,634,611	3,956,853	3,815,200	4,148,485	4,593,610	4,754,228	5,316,302	5,659,430	5,854,865	5,391,272	6,970,676	7,784,618
General government	4,048,065	4,402,154	5,072,009	6,072,009	6,345,965	6,246,209	7,329,307	8,547,130	8,670,631	9,173,469	11,092,192	3,516,914	6,866,442

^{a/} Excluding both bond and federal funds.
 Source: Governor's Budget Summaries, Schedule 9
 Tables M-10 and M-11:
 Department of Finance
 Economic Research Unit
 (916) 321-2763
<http://www.cdf.ca.gov/>



Annexe 2



FICHE-PAYS : ÉTATS-UNIS

1 – Description du pays

En 2006 la population des États-Unis s'élevait à 299,398 millions d'habitants.

Le PIB des États-Unis en 2006 s'élevait à 13,1 trillions de \$US (soit le plus élevé au monde). La part du secteur manufacturier s'élevait à 1,5 trillions de \$US.¹²

Le gouvernement fédéral des États-Unis dépense dans son budget environ 350 milliards de dollars en termes de marchés publics. Durant l'année fiscale 2000, le gouvernement fédéral a réalisé environ 6 millions d'actions d'achat public. Il achète une grande variété de produits et services, du simple matériel de bureau à des technologies très sophistiquées comme du matériel militaire ou aérospatial.

(Voir Annexe 1)

Ententes commerciales :

Accords de libre-échange : les États-Unis sont signataires de plusieurs ententes commerciales internationales, tels que le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ou l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA). Les États-Unis s'engagent également activement dans des négociations d'accords de libre-échange bilatéraux avec des pays d'Amérique latine, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique¹³. Dans le cadre de l'ALÉNA par exemple, « les trois pays ont convenus d'améliorer substantiellement l'accès à leurs marchés publics respectifs, non seulement pour les biens, mais aussi pour les services, y compris les services de construction¹⁴ ». Cependant, certaines lois et restrictions déjà existantes sont maintenues par l'utilisation de clauses grand-père¹⁵. Les politiques telles que le *Buy American Act*, le *Trade Agreement Act*, et le *Small Business Act* sont toujours appliquées aujourd'hui aux États-Unis.

Il y a plusieurs exceptions aux dispositions prévues par les traités de libre-échange signés par les États-Unis. Ces exceptions sont principalement les suivantes :

- Les achats prévus auprès des petites entreprises
- Les achats d'armement et ceux touchant la sécurité nationale

¹² www.census.gov, <http://www.whitehouse.gov/fsbr/esbr.html>

¹³ Source : <http://www.ustr.gov/>.

¹⁴ Source : <http://www.entreprisescanada.ca>

¹⁵ La clause grand-père (grandfathering) permet le maintien de lois et politiques appliquées avant la signature d'un nouvel accord.

Source : http://findarticles.com/p/articles/mi_m1052/is_n2_v110/ai_7003094

- Les achats de produits pour la revente
- Les achats auprès de prisons fédérales ou d'organisations à but non-lucratif embauchant des personnes handicapées.
- Les achats qui ne sont pas faits en mode compétitif
- Les exceptions prévues dans chaque traité (voir annexe 2).

Trade Agreement Act : cette loi interdit l'acquisition de produits provenant de pays non désignés. Elle prévoit également une dérogation aux restrictions du *Buy American Act* pour des produits provenant de pays désignés dont la valeur dépasse le seuil déterminé par l'*US Trade Representative*. Cela permet d'augmenter la concurrence (en accroissant le nombre potentiel de fournisseurs) pour des produits dont le prix est plus élevé. Ces mesures permettent donc d'ouvrir les contrats à des fournisseurs hors des États-Unis.

2 – Organisation responsable des marchés publics

La structure organisationnelle des instances fédérales des États-Unis en charge des marchés publics est très complexe et fragmentée. Les trois branches du pouvoir – judiciaire, législative et exécutive – jouent un rôle en matière de politique de marchés publics. Les décisions prises au niveau législatif et judiciaire sont des sources importantes pour les règlements fédéraux en matière de marchés publics.

(Voir Annexe 3)

Les principales institutions qui jouent un rôle en termes de marchés publics sont l'*Office of Management and Budget (OMB)*, l'*Office of Federal Procurement Policy (OFPP)*, les trois *Acquisition Regulatory Councils*, le *Board of Contract Appeals (BCA)* et le *Executive Agency Head*. D'autres instances, telles que le *Federal Acquisition Institute* et le *Chief Acquisition Officer Council*, ont un rôle de support pour les différentes agences gouvernementales.

Office of Management and Budget : L'OMB a pour mission de soutenir la présidence dans la préparation du budget fédéral et de superviser son administration dans les différentes agences de la branche exécutive.

Office of Federal Procurement Policy : L'OFPP, qui fait partie de l'OMB, est responsable du développement et de la révision des règlements fédéraux en termes d'acquisition (FAR – Federal Acquisition Regulations), et des standards gouvernementaux en matière de marchés publics.

Acquisition Regulatory Councils : Il existe trois conseils de réglementation des acquisitions : le Defense Acquisition Regulatory Council, le Civilian Acquisition Regulatory Council et le

Federal Acquisition Regulatory Council. Ces trois conseils sont responsables de la réglementation des achats publics à différents niveaux. Ils ont pour mandat de revoir et ratifier l'ensemble des règlements et ajouts au FAR.

Boards of Contract Appeals : Les Boards of Contract Appeals ont pour mandat de résoudre les désaccords entre les agents de contrat et les contracteurs. La plupart des agences gouvernementales possède leur propre BCA.

Executive Agency Heads : Les Executive Agency Heads établissent des règlements supplémentaires d'achats publics, des procédures et règles internes et sont responsables de répondre aux besoins des agences en termes d'achats publics, et d'exécuter le FAR.

Processus d'achat public :

Le processus d'achat public au niveau du gouvernement fédéral des États-Unis est détaillé dans le FAR. Les marchés publics sont classés parmi cinq grandes catégories et trois types de seuil monétaire. En général le processus d'achat public comprend trois ou quatre phases : planification du contrat ou de l'achat, libellé du contrat, administration du contrat et/ou services d'audit.

(Voir Annexe 3)

3 – Services offerts aux entreprises

Small Business Administration (SBA) : Cette instance gouvernementale indépendante aide, conseille et protège les intérêts des petites et moyennes entreprises (PME) aux États-Unis. L'objectif de la SBA est d'aider les américains à commencer, construire et développer une entreprise. Elle offre un éventail varié de services, tels que des cours en ligne, des aides financières, des opportunités de contrats publics ou de l'assistance en cas de désastre.

(Voir <http://www.sba.gov/index.html>)

Integrated Acquisition Environment (IAE) : Il s'agit d'une initiative pour utiliser les nouvelles technologies de l'information en support aux pratiques d'achats publics. La vision de l'IAE est de créer un portail web unique en matière d'acquisition gouvernementale, qui sera utilisé à la fois par les agents du gouvernement et les compagnies privées qui travaillent avec le gouvernement.

(Voir <https://www.fpds.gov/>)

4 – Orientations en matière de marchés publics

L'OMB et l'OFPP ont pour objectif d'améliorer les pratiques d'achats publics. L'allégement des processus d'achats est un problème majeur pour le gouvernement fédéral.

L'OFPP et le *Federal Acquisition Institute* (FAI) ont également la responsabilité des ressources humaines en charge des marchés publics au sein du gouvernement fédéral. Leur objectif est de former les agents aux meilleures pratiques d'achats. Ils fournissent des cours et de l'information, et facilitent le développement de carrières.

Les considérations de développement économique sont importantes au sein du gouvernement fédéral. Le *Buy American Act* et le *Small Business Program* sont deux exemples probants de cette orientation.

Buy American Act : la loi établit une préférence pour les produits nationaux lors d'achats publics, dans la mesure où cela ne compromet pas les intérêts publics.

Small Business Program : Le gouvernement fédéral des États-Unis est très engagé envers ses PME. Le *Small Business Program* établit des objectifs annuels de participation des PME dans les programmes d'achat gouvernementaux. Les objectifs sont inscrits dans la législation et leur atteinte est vérifiée chaque année. Pour l'année fiscale 2006, le taux de participation des PME dans les contrats alloués par le gouvernement atteignait environ 23 %¹⁶.

5 – Le rôle des dépenses militaires

Les dépenses militaires, qui ne sont pas soumises aux ententes de libre échange, peuvent être vues comme une forme déguisée de subventions à certaines entreprises. Plusieurs auteurs se sont penchés sur la question et une analyse intéressante est faite par Lichtenberg¹⁷. Cet auteur indique que les firmes bénéficiant de contrats de la défense peuvent ainsi transférer une portion importante de leurs frais fixes, dépenses de recherche et développement, et dépenses associées aux fonds de pension au gouvernement. Les firmes imputent aux contrats associés à la défense une portion disproportionnée de ces frais. Un indicateur probant de ces transferts est le fait que les firmes disposant de contrats du département de la défense montrent en même temps des taux de profitabilité significativement beaucoup plus élevés (près du double) sur leurs opérations commerciales que les firmes n'ayant pas de contrats du département de la défense. Cela suggère fortement que l'on utilise des contrats liés à la défense pour aider discrètement ces entreprises.

¹⁶ Source : <https://www.fpds.gov/>

¹⁷ Lichtenberg Frank R. A Perspective on Accounting for Defense Contracts, *The Accounting Review*, Vol. 67, No. 4. (Oct., 1992), pp. 741-752

6 – Faits saillants

Comme nous avons pu le constater, la structure américaine des marchés publics est très complexe et fragmentée. Les États-Unis sont signataires de plusieurs ententes commerciales internationales (GATT et ALÉNA). Cependant, les considérations de développement économique sont importantes au sein du gouvernement fédéral. Le *Buy American Act* et le *Small Business Program* vont dans ce sens : *Buy American Act* établit une préférence pour les produits nationaux lors d'achats publics, dans la mesure où cela ne compromet pas les intérêts publics, alors que le *Small Business Administration* conseille et protège les intérêts des PME, en établissant des objectifs annuels de participation des PME dans les programmes d'achats gouvernementaux. Les objectifs sont inscrits dans la législation et leur atteinte est vérifiée chaque année.

Annexe 1

TABLE 1
Total Procurements by Reporting Methods

Reporting Methods	# of Actions	Dollars/Action	Total Dollars
Government Purchase Cards	23,343,003	\$523	\$12,231,491
Standard Form 281 (\$25,000 or less)	9,328,187	\$1,644	\$15,337,450
Standard Form 279 (Over \$25,000)	<u>519,780</u>	\$391,528	<u>\$203,508,288</u>
Total	33,190,879		\$231,077,229

Source: Procurement Executive Council (2001), *Fiscal Year 2001-2005 Strategic Plan*, p. 29. <www.pec.goc>.

Source : Drabkin, D. and Thai, K. (2003). *US Federal Government Procurement: structure process and current issues. Proceedings of the International Research Study of Public Procurement workshop. 10–12 April, Budapest, Hungary, pp. 91–120.*

Annexe 2 : Liste des exceptions aux traités commerciaux

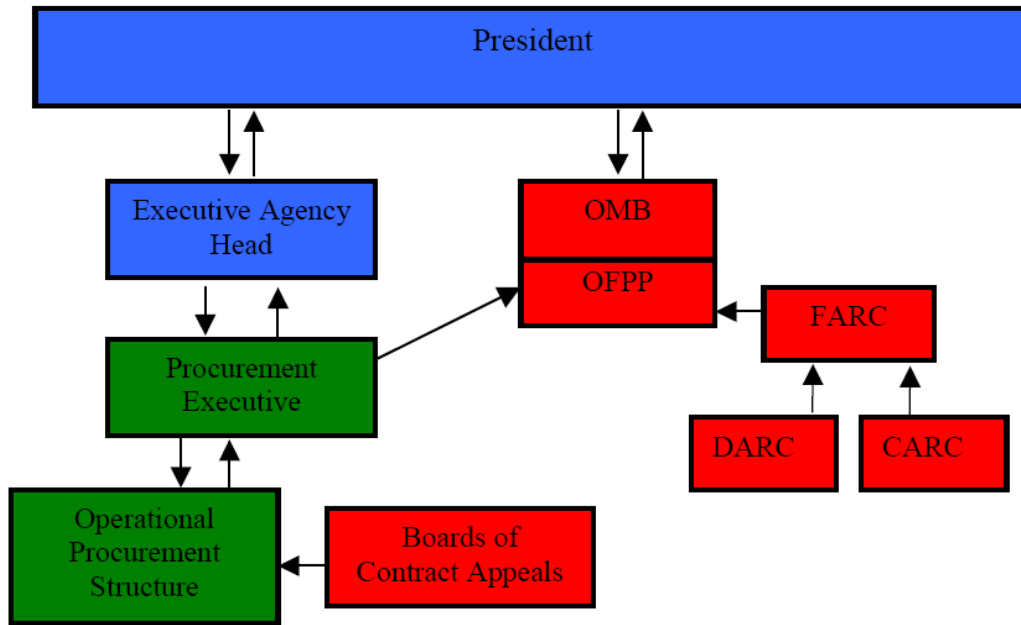
	The Service	WTO GPA	Bahrain, FTA, CAFTA-DR, Chile FTA, and NAFTA	Singapore FTA	Australia and Morocco FTA
(1)	All services purchased in support of military services overseas.	X	X	X	X
(2)	(i) Automatic data processing (ADP) telecommunications and transmission services (D304), except enhanced (i.e., value-added) telecommunications services.	X	X		
	(ii) ADP teleprocessing and timesharing services (D305), telecommunications network management services (D316), automated news services, data services or other information services (D317), and other ADP and telecommunications services (D399).	X	X		
	(iii) Basic telecommunications network services (i.e., voice telephone services, packet-switched data transmission services, circuit-switched data transmission services, telex services, telegraph services, facsimile services, and private leased circuit services, but not information services, as defined in 47 U.S.C. 153(20)).	*	*	X	X
(3)	Dredging.	X	X	X	X
(4)	(i) Operation and management contracts of certain Government or privately owned facilities used for Government purposes, including Federally Funded Research and Development Centers.	X		X	
	(ii) Operation of all Department of Defense, Department of Energy, or the National Aeronautics and Space Administration facilities; and all Government-owned research and development facilities or Government-owned environmental laboratories.	**	X	**	X
(5)	Research and development.	X	X	X	X
(6)	Transportation services (including launching services, but not including travel agent services - V503).	X	X	X	X
(7)	Utility services.	X	X	X	X
(8)	Maintenance, repair, modification, rebuilding and installation of equipment related to ships (J019).		X		X
(9)	Nonnuclear ship repair (J998).		X		X
<p>* Note 1. Acquisitions of the services listed at (2)(iii) of this table are a subset of the excluded services at (2) (i) and (ii), and are therefore not covered under the WTO GPA.</p> <p>** Note 2. Acquisitions of the services listed at (4) (ii) of this table are a subset of the excluded services at (4) (i), and are therefore not covered under the WTO GPA.</p>					

Source : http://www.acquisition.gov/far/current/html/Subpart%2025_4.html



Annexe 3

FIGURE 2
Fragmented Federal Procurement Structure Within the Executive Branch



Source : Drabkin and Thai (2003), *US Federal Government Procurement : Structure, Process and Current Issues*

Annexe 4

TABLE 4
Types of Acquisitions and Procurement Methods

Types of Acquisition	Acquisition Methods
Commercial Items (FAR 12)	Simplified Acquisition Procedures, Sealed Bidding, Contracting by Negotiation, as appropriate for the particular acquisition
Major Systems (FAR 34)	Sealed Bidding, Contracting by Negotiation, as appropriate for the particular acquisition
Research and Development (FAR 35)	Mostly Contracting by Negotiation
Construction, and Architecture-Engineer Contracts (FAR 36)	Sealed Bidding, Contracting by Negotiation, as appropriate for the particular acquisition
Services (FAR 37)	Sealed Bidding, Contracting by Negotiation, as appropriate for the particular acquisition
Federal Supply Schedule (FAR 38)	Sealed Bidding, Contracting by Negotiation, as appropriate for the particular acquisition
Information technology (FAR 39)	"Modular contracting" (that is, use of one or more contracts to acquire information technology systems in successive, interoperable increments).
Types of Acquisition	Acquisition Methods
Utility Services (FAR 40)	Contracting by Negotiation

Source : Drabkin, D. and Thai, K. (2003). US Federal Government Procurement: structure process and current issues. Proceedings of the International Research Study of Public Procurement workshop. 10–12 April, Budapest, Hungary, pp. 91–120.

FICHE-PAYS : NOUVELLE-ZÉLANDE

1 – Description du pays

Indicateurs macroéconomiques pour 2006 :

- PIB : NZ\$ 155 672 milliards
- Croissance du PIB : 2,2 % (YE March 2006)
- Population : 4 134 millions

Source : Statistics New Zealand

Indicateurs des marchés publics et niveaux de dépense

Ententes commerciales

La réglementation en termes de marchés publics est contrainte par plusieurs ententes commerciales internationales, telles que :

- Australia New Zealand Government Procurement Agreement (ANZGPA)
- New Zealand/Singapore Closer Economic Partnership (CEP) Agreement
- Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (P4FTA)
- World Trade Organisation (WTO)
- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Ces ententes commerciales définissent des accords de libre échange. En termes de marchés publics, l'objectif est de libéraliser les marchés. Ces ententes visent la promotion de la transparence dans les processus d'appels d'offres, et de la non-préférence nationale.¹⁸

2 – Organisations responsables des marchés publics

Les deux acteurs importants sont les suivants :

- State Service Commission (SSC)
- Ministry of Economic Development (MED)

Le rôle du MED est de développer des politiques et des initiatives afin de promouvoir l'économie de la Nouvelle-Zélande. En ce qui concerne les marchés publics, il est responsable de développer

¹⁸ Source : Government procurement in New Zealand – Policy Guide for Purchasers (August 2007), Ministry of Economic Development – Government Procurement Development Group

des politiques et des lignes de conduite pour les entités gouvernementales au travers du *Government Procurement Development Group*, ainsi que de développer et offrir des conseils et des services pour l'industrie en matière de marchés publics.¹⁹

Le *Government Procurement Development Group* (GPDG) fait partie de la branche de l'industrie et du développement régional du ministère du développement économique. Il agit comme centre de conseil et d'expertise pour les marchés publics Néo-Zélandais. Il offre des conseils de politiques autant dans des contextes politiques économiques domestiques qu'internationaux. Le GPDG est responsable de la coordination des marchés publics, du développement des meilleures pratiques, et de l'administration du *Government Electronic Tenders Service* (GETS).²⁰

Le rôle du State Services Commission sur les marchés publics est le suivant :

- Développer des normes communes pour les services gouvernementaux afin de permettre les achats syndiqués et les projets/contrats multi-départementaux
- Développer des politiques sur les contrats du gouvernement : par exemple, l'*Intellectual Property Policy* : les contrats gouvernementaux sont traités comme un investissement dans la propriété intellectuelle des fournisseurs/vendeurs.²¹

Le gouvernement a identifié qu'en général, les départements gouvernementaux n'ont pas à se spécialiser dans l'exploitation de la propriété intellectuelle.

Il a donc conçu des lignes directrices pour le processus de décision lorsqu'un département gouvernemental développe un contrat qui implique la propriété intellectuelle. Par ailleurs, le mandat ne force pas une agence à choisir une propriété intellectuelle particulière dans une situation quelconque; il assure seulement qu'une agence considère et décide des options de propriété intellectuelle. Le but est de promouvoir le développement économique en Nouvelle Zélande et d'offrir des options et des suggestions pour les agences gouvernementales afin qu'elles puissent s'aligner dans cette optique, en tenant compte des obligations de processus d'appel d'offre et d'approvisionnement.²²

¹⁹ www.med.govt.nz

²⁰ http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary_29392.aspx

²¹ www.ssc.govt.nz, <http://www.e.govt.nz/policy/ipr>

²² <http://www.e.govt.nz/policy/ipr>

3 – Services offerts aux entreprises

Types de services :

- Information sur le commerce, conseils et coaching - <http://www.business.govt.nz/>
- Promotion de l'industrie/commerce - www.nzte.govt.nz
- Établissement d'un groupe consultatif du secteur manufacturier - http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary____27600.aspx
- 'Buy Kiwi Made' - <http://www.buykiwimade.govt.nz/Manufacturers/>
- Subventions pour la recherche et l'innovation - <http://www.frst.govt.nz/business/index.cfm>
- Subventions pour les initiatives régionales majeures - <http://www.nzte.govt.nz/section/11962.aspx>

Le GETS est un site contenant une liste complète des soumissions et opportunités gouvernementales. Les agences d'état sont obligées d'afficher les annonces de marchés publics sur ce site web. Le GETS offre une transparence dans le processus d'approvisionnement et facilite la compétition entre les fournisseurs. <http://www.gets.govt.nz/Default.aspx?show=HomePage>

Industry Capability Network : une organisation qui analyse les capacités des fournisseurs au sein de la Nouvelle Zélande et regroupe les capacités avec les opportunités pour les grands contrats (incluant les contrats gouvernementaux) : <http://www.icn.govt.nz/>

« *Syndicated procurement* » : Plusieurs entités publiques peuvent avoir les mêmes besoins en biens et services. Parmi les avantages économiques de former un syndicat, on retrouve un partage des coûts dans le processus d'approvisionnement et la possibilité de négocier des conditions favorables, résultant d'un volume accru. Les entités publiques plus petites peuvent aussi bénéficier de l'expérience et des capacités d'entités plus larges.²³

4 – Orientation en matière de marchés publics

Vision, stratégie, objectifs :

La stratégie du gouvernement en termes de marchés publics suit plusieurs principes directeurs :

- Obtenir la meilleure valeur pour l'argent
- Permettre une compétition ouverte et effective entre les fournisseurs
- Fournir des opportunités plus complètes et plus justes pour les fournisseurs nationaux

²³ Source : Procurement – A Statement of Good Practice (June 2001), Office of the Controller and Auditor General, NZ [<http://www.oag.govt.nz/2001/procurement/>]

- Améliorer les capacités d'affaires des agences gouvernementales
- Reconnaître les obligations et intérêts commerciaux internationaux de la Nouvelle-Zélande (accords de libre-échange)
- Favoriser la transparence dans le processus d'appels d'offres publiques
- Promouvoir les considérations environnementales et développement durable²⁴

Les politiques de marchés publics sont reliées aux objectifs de développement économique de la Nouvelle-Zélande. Néanmoins, elles n'imposent pas de préférence nationale (compétition complète et loyale).

5 – Faits saillants

- « *Syndicated procurement* »: Plusieurs entités publiques peuvent avoir les mêmes besoins en biens et services, et de nombreux avantages économiques peuvent découler de la formation d'un syndicat;
- La justification du rejet d'un soumissionneur Néo-Zélandais;
- Les contrats gouvernementaux prévoient de laisser les droits intellectuels aux fournisseurs de produits ou de services dans le secteur des TI uniquement.

Sites web pertinents

- <http://ssc.govt.nz/display/home.asp>
- <http://www.med.govt.nz/>
- <http://www.msd.govt.nz/>
- <http://www.oag.govt.nz/>
- http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary_181.aspx
- <http://www.oag.govt.nz/2001/procurement/>

²⁴ Source : Government procurement in New Zealand – Policy Guide for Purchasers (August 2007), Ministry of Economic Development – Government Procurement Development Group
[http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC____29467.aspx]

FICHE-PAYS : ONTARIO

1 – Description de la province

La population de la province de l'Ontario est d'approximativement 12 millions d'habitants; 80 % de la population de la province habite dans une zone urbaine. Son PIB en 2006 s'élevait à 556 282 millions de \$, soit 43 847 \$ per capita.²⁵

Économie

La province de l'Ontario est considérablement industrialisée, représentant environ 60 % des exportations canadiennes, et 40 % de l'emploi total au Canada. 94 % des exportations de l'Ontario proviennent de l'industrie manufacturière, qui équivaut à 58 % des exportations canadiennes manufacturières. Les États-Unis sont le partenaire commercial principal (90 % des exportations se font vers les États-Unis).²⁶

Le secteur manufacturier représente 20 % de l'activité économique en Ontario, et chaque dollar investi dans ce domaine mène à 3,19 \$ dans l'activité économique totale. L'industrie manufacturière a grandi à un rythme de 13 % plus rapide que l'économie Ontarienne totale, entre 1990 et 2003. Les salaires et les emplois dans le secteur manufacturier sont 25 % plus élevés que le salaire moyen en Ontario.

Le secteur manufacturier représentait d'ailleurs 84,7 milliards de dollars en 2006.²⁷

Dépenses du gouvernement de l'Ontario, en milliards de dollars, 2006-2007 :

- Secteur de la santé : 36,1;
- Secteur de l'éducation: 11,7;
- Éducation postsecondaire et de la formation : 5,4;
- Secteur des services à l'enfance et des services sociaux : 10,5;
- Secteur de la justice : 3,3; autres programmes : 12,9²⁸

Accords commerciaux et internationaux :

Agreement of Internal Trade (AIT)

²⁵ Statistique Canada

²⁶ Ontario Government [http://www.gov.on.ca/ont/portal/tut/p.cmd/cs/ce/7_0_A/s/7_0_252/_s.7_0_A/7_0_252/_l/en?docid=004172]

²⁷ http://www.2ontario.com/welcome/bc_000.asp

²⁸ <http://www.ontariobudget.ca/english/bk3.html>

Toutes les provinces au Canada ont adopté le AIT, qui élimine les barrières commerciales au sein du Canada sur des contrats dépassant 25,000 \$ pour des biens ou 100,000 \$ en services ou construction. Le Chapitre 5 interdit l'utilisation d'un contrat, de mécanismes ou de clauses d'acquisition qui sont conçus pour favoriser les biens, services ou compagnies d'une province aux dépens d'une autre. De plus, des marges préférentielles pour ou contre les provinces sont interdites.²⁹

Agreement on the Opening of Public Procurement for Ontario and Quebec

Cet accord interdit la qualification ou les spécifications qui différencient les approvisionneurs de régions différentes. Toutefois, l'accord indique spécifiquement que, pour les achats du Québec, il est possible d'exiger que les biens soient produits au Québec ou que les fournisseurs soient établis au Québec.³⁰

North American Free Trade Agreement (NAFTA)

L'accord stipule que le gouvernement ne peut discriminer entre les soumissions pour les marchés publics en provenance du Mexique, des États-Unis et du Canada.³¹

2 – Organisation responsable des marchés publics

Le Supply Chain Management Division (SCMD) du Ministry of Government and Consumer Services est responsable du développement et de l'implémentation de politiques de stratégie d'acquisition. La division travaille de concert avec d'autres agences gouvernementales pour implémenter et conseiller sur les politiques d'acquisition, ainsi que les responsabilités d'accords commerciaux. La politique d'acquisition et la branche d'acquisition TI révisent les politiques et effectuent des recommandations pour des améliorations ou des nouvelles politiques.

Le Management Board of Cabinet est responsable de l'approbation des ajustements aux politiques et aux normes, et donne l'accord pour toutes les acquisitions supérieures à 1 million de dollars. Pour sa part, *le Advertising Review Board* est responsable pour la publicité et les communications des marchés publics d'une valeur supérieure à 25 000 \$.³²

²⁹ [http://www.ic.gc.ca/epic/site/ait-aci.nsf/vwapj/AIT_agreement_2007-05_en.pdf/\\$FILE/AIT_agreement_2007-05_en.pdf](http://www.ic.gc.ca/epic/site/ait-aci.nsf/vwapj/AIT_agreement_2007-05_en.pdf/$FILE/AIT_agreement_2007-05_en.pdf)

³⁰ <http://www.ppitpb.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/english/accord.html>

³¹ North American Free Trade Agreement

[http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/NAFTA/Section_Index.html]

³² Supply Chain Management Division, Ministry of Government and Consumer Services, Government of Ontario
[<http://ppitpb.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf>]

Les accords *Vendor of Record* (VoR) fournissent les acquisitions de biens achetés. Le SCMD établit les accords avec des vendeurs multiples, et le ministère peut utiliser ces accords pour contourner le processus d'appel d'offres complet.³³

Les contrats de biens d'une valeur supérieure à 25 000 \$ et les services ou construction évalués à plus de 100 000 \$ sont sujets à un processus d'appel d'offres transparent, utilisant des méthodes de soumission électronique lorsque possible. Les services supérieurs à 25 000 \$ sont assujettis à un processus d'invitation compétitif. La préférence n'est pas donnée aux soumissions locales. Les soumissions en compétition pour un contrat de plus de 25 000 \$ ne doivent pas être en situation de conflit d'intérêts.

3 – Services offerts aux entreprises

Procurement Policy Advice - Le gouvernement offre un éventail de conseils sur le processus d'acquisition et les politiques sur le site web du Supply Chain Management Division.

MERX - Le MERX est un portail web qui annonce les contrats du secteur public canadien.³⁴

Business Access Canada - Le Business Access Canada est un service du gouvernement du Canada qui offre de l'information et des ressources aux petites et moyennes entreprises au Canada et les assiste dans la recherche et la soumission pour des contrats du gouvernement.³⁵

4 – Orientations en matière de marchés publics

L'objectif de la stratégie d'acquisition est une gestion efficace des fonds publics et d'assurer le rapport qualité-prix des biens et services achetés par le gouvernement.³⁶

Le processus d'acquisition n'a pas de directives pour le développement économique d'industries ou de régions particulières. L'objectif est plutôt de réduire ou de rendre plus efficaces les dépenses gouvernementales.

L'octroi d'un contrat est basé sur la meilleure valeur. Les suppositions à propos d'un vendeur ou de ses services sont interdites.

³³ Doing Business with the Ontario Government Task Force – Overview of Procurement Policies and Processes [http://www.cbs.gov.on.ca/mcbs/english/pdf/procurementpolicies.ppt]
Procurement Policies and Procedures, SCMD

[http://www.showcaseontario.com/2004/Presentations/files/Workshop%207.ppt]

³⁴ www.merx.com

³⁵ Government of Canada [www.contractsCanada.gc.ca]

³⁶ How to Do Business with the Ontario Government, Ministry of Government Services [http://www.ppitpb.gov.on.ca/mbs/psb/psb.nsf/english/doingbus.html]

5 – Faits saillants

Le secteur manufacturier représente une grande part de l'économie Ontarienne. L'Ontario participe au *Agreement of Internal Trade*, qui élimine les barrières commerciales au sein du Canada, et au *Agreement on the Opening of Public Procurement for Ontario and Quebec*, qui interdit la qualification ou les spécifications qui différencient les approvisionneurs de régions différentes. De nombreuses ressources sont disponibles via le web pour les entreprises, annonçant les appels d'offre gouvernementaux.

L'Ontario ne semble pas utiliser les marchés publics pour influencer le tissu économique de la province.

6 – L'impact des politiques d'utilisation des marchés publics

Le gouvernement de l'Ontario estime qu'il aura épargné 100 millions de \$ découlant de l'amélioration du processus d'approvisionnement au sein des secteurs de la santé et de l'éducation d'ici 2009-2010.³⁷

³⁷ Ontario Government Budget, 2007. [<http://www.fin.gov.on.ca/english/ontariobuys/documents/budget2007.html>]

FICHE-PAYS : ROYAUME-UNI

1 – Description du pays

Le Royaume-Uni bénéficie d'une documentation exhaustive sur les pratiques gouvernementales.

Indicateurs macroéconomiques pour 2006 :

- PIB aux prix courants, en milliards \$ US 2 398,946;
- PIB per capita aux prix courants, en \$ US 39 630,380;
- Population (millions) 60 533.

Source : FMI

Les dépenses gouvernementales les plus importantes en 2003-2004 :

- Gouvernements locaux (39,8 milliards de livres);
- Le secteur de la santé (30,1 milliards);
- La défense (16,9 milliards).

Quelques dépenses des groupes départementaux :

- Construction (bâtiments, maintien et routes/autoroutes) : 22,3 milliards;
- Santé et services sociaux : 21, 3 milliards;
- Pharmaceutiques : 8,9 milliards

(Voir Annexe)

Les achats publics sont importants dans l'économie du Royaume-Uni. Le gouvernement a donc décidé d'utiliser explicitement ce levier pour stimuler le marché des produits et services plus durable. Un plan d'approvisionnement durable a été publié en 2006³⁸.

2 – Organisation responsable des marchés publics

Puisque le Royaume-Uni est au sein de l'Union Européenne, les marchés publics doivent être conformes avec le traité de l'Union Européenne et doivent offrir un traitement égal dans les appels d'offres; la nationalité ne doit pas être un facteur influant sur le choix. Les marchés publics doivent aussi faire preuve de transparence, de proportionnalité, de reconnaissance

³⁸ Department for Environment, Food and Rural Affairs, Procuring the Future, 2006, 85 pages.

mutuelle et d'ouverture à la compétition. La directive des marchés publics de l'UE implique aussi l'inclusion de questions sociales.³⁹

Le gouvernement du Royaume-Uni a pu améliorer ses capacités internes de réponse aux besoins des marchés publics au courant des dernières années en établissant le *Office of Government Commerce* (OGC) en 2000 et un programme de '*Gateway reviews*', pour une gestion de projets plus efficace.⁴⁰

3 – Services offerts aux entreprises

Le gouvernement du Royaume-Uni offre des conseils par l'entremise d'agences (telles que l'OGC et le BERR), en formant et en offrant des bourses aux petites et moyennes entreprises afin de les aider à devenir plus compétitives. Le gouvernement ajuste aussi la taille des projets (tout en respectant les restrictions de l'Union Européenne) afin de s'assurer qu'un plus grand nombre d'entreprises aient la chance de décrocher les contrats.⁴¹

Exemple d'un service offert à l'industrie manufacturière : le BERR *Manufacturing Advisory Service* (MAS) est un programme de soutien aux compagnies manufacturières. Le programme est composé d'un noyau central national et de 9 centres régionaux. L'objectif de ce programme est d'augmenter la productivité et la compétitivité du secteur manufacturier, particulièrement aux PME. Les quatre objectifs principaux des centres régionaux sont économiques (améliorer l'efficacité et la rentabilité des firmes manufacturières, particulièrement des PME), techniques (améliorer les connaissances et l'utilisation de techniques et de technologies innovatrices), de gestion (travailler avec d'autres programmes pour améliorer les capacités de la gestion manufacturière dans des firmes cibles) et de productivité (augmenter la valeur ajoutée de la firme).⁴²

4 – Orientations en matière de marchés publics

Le gouvernement du Royaume-Uni veut encourager ses firmes manufacturières afin qu'elles puissent être assez compétitives pour décrocher les contrats publics. Un vaste programme du *Office of Government Commerce* pour les marchés publics est en cours, et des rapports ont été publiés afin d'identifier les meilleures façons d'améliorer l'efficacité des marchés publics.

Grâce à ces programmes, le secteur manufacturier :

³⁹ Central Procurement Directorate, Public Procurement Policy Management Information Guide, 33 pages

⁴⁰ HM Treasury, Transforming government procurement, 2007, 21 pages

⁴¹ <http://www.ogc.gov.uk/>

⁴² BERR Manufacturing advisory service, Developing Manufacturing Advisory Service, 2007, 50 pages.

- Peut savoir ce que le secteur public a l'intention d'acheter sur le long terme, et peut ainsi se préparer dans leur stratégie d'offre;
- Peut participer plus tôt dans le processus d'approvisionnement afin de participer aux inputs d'idées;
- Bénéficie d'échelles de temps plus prévisibles;
- Les petits fournisseurs peuvent mieux être au courant des opportunités.⁴³

Un site web exhaustif est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ogc.gov.uk/>

Le *Manufacturing Forum* a mandaté un projet de recherche afin d'examiner l'étendue de l'utilisation des besoins sociaux pour aider le secteur manufacturier du Royaume-Uni, la construction, le transport, et d'autres entreprises. Le rapport stipule, entre autres, qu'il ne devrait pas y avoir de raisons pour lesquelles les besoins sociaux devraient être moins applicables au secteur manufacturier que dans les contrats de services, mais une certaine résistance peut exister dans le secteur privé envers certaines formes de clauses sociales dans l'offre de contrats de biens.⁴⁴

5 – Innovation et développement durable

Des efforts sont également faits pour favoriser l'innovation et le développement durable. Un bon exemple est décrit dans un document de l'OCDE⁴⁵. Il touche les pratiques innovatrices en traitement des déchets. Les grandes firmes qui obtenaient traditionnellement les contrats d'enfouissement des déchets n'avaient que peu d'incitation à innover. En séparant de grands contrats en plus petits contrats, donnés à plus long terme, les autorités locales britanniques ont permis à des firmes plus petites, plus innovatrices, d'obtenir des contrats. Ces firmes ont offert des solutions de traitement des déchets qui s'éloignaient des solutions classiques d'enfouissement. La plus petite taille des contrats les rendaient accessibles aux plus petites firmes. La plus longue durée permettait à ces petites firmes d'investir dans des technologies de traitement plus performantes, mais demandant un investissement de départ significatif. Cette pratique permet ainsi au Royaume-Uni de respecter les normes européennes en matière de traitement des déchets.

⁴³ DTI, Review of the Government's Manufacturing Strategy, 2004, 80 pages.

⁴⁴ <http://www.berr.gov.uk/files/file34324.pdf>

⁴⁵ OCDE, Public Procurement – The Role of Competition Authorities in Promoting Competition, OECD Policy Roundtable on Public Procurement, 2007, 192 pages.

6 – Les faits saillants à retenir

Le Royaume-Uni bénéficie de nombreux programmes afin de guider les firmes nationales sur le marché public en améliorant le système de gouvernance tout en encourageant la productivité des firmes nationales, afin de leur permettre d’être plus compétitives sur le marché public. Les actions visent donc à améliorer la performance (qualité/productivité/innovation) des firmes nationales, ce qui leur permet ensuite d’augmenter leur taux de succès sur les marchés publics.

7 – L’impact des politiques d’utilisation des marchés publics

L’OGC a fait des progrès en matière d’amélioration de l’efficacité des marchés publics, et a permis de réaliser des gains équivalant à 800 millions de livres sterling dus à une augmentation du nombre de projets respectant leur budget (de 27 % en 1998 à 65 % en 2006), et une augmentation du nombre de projets livrés sans retard (de 30 % en 1998 à 61 % en 2006).⁴⁶

⁴⁶ HM Treasury, Transforming government procurement, 2007, 21 pages

Annexe

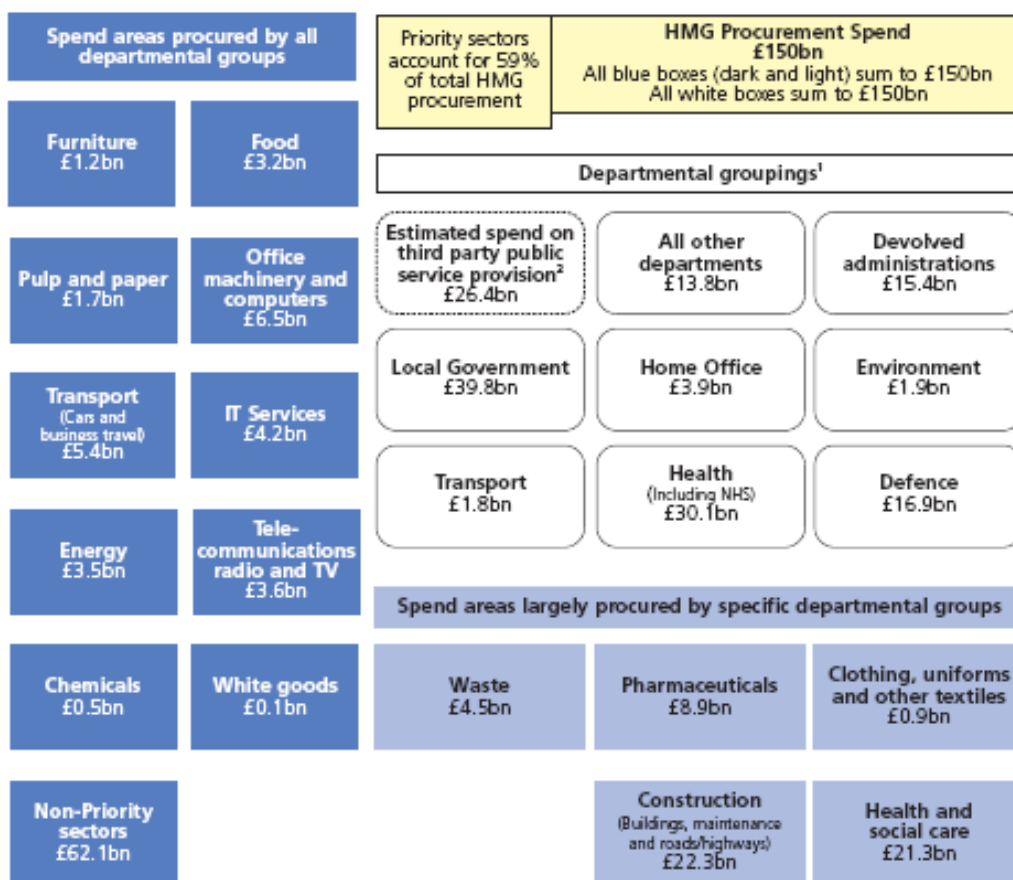
Organismes

OGC (*Office of Government Commerce*) : L'OGC est un organisme responsable d'augmenter le rapport qualité prix en améliorant les normes et l'efficacité des marchés publics.

BERR (*Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*) : le BERR représente la voix des commerces au gouvernement. Le but du BERR est d'assurer le succès commercial dans un monde de plus en plus concurrentiel.

MAS (*Manufacturing Advisory Service*) : Programme de soutien aux compagnies manufacturières, sous le BERR.

Figure 1: Scale of public sector spend across a range of sectors



All figures are for procurement in 2003/04

¹ HM Treasury departmental groupings, includes agencies

² Not included in Departmental spend but is included in sector spend

Source : <http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/documents/full-document.pdf>



FALKIRK COUNCIL, ROYAUME-UNI

1 – Description du projet

Le projet concerne la construction de quatre écoles secondaires à Falkirk (Écosse, Royaume-Uni), en 2008. Le Conseil de Falkirk a mandaté le Gateway Consortium pour ce projet. Les deux organismes vont travailler en collaboration pour la conception, la construction et l'approvisionnement de certains services, dans le cadre d'une organisation de distribution à but non lucratif, similaire à un partenariat public-privé. Le coût attendu de construction est d'environ 130 millions d'euros.

Le Conseil de Falkirk a pour objectif de développer des opportunités d'emploi et de formation par la construction et la maintenance des installations. Ce projet est le premier marché public pilote majeur, qui inclut des objectifs de formation et de recrutement. Des exigences en termes de bénéficiaires communautaires ont été incluses dans l'appel d'offres. Ces exigences demandent aux entrepreneurs de participer activement dans le renouvellement économique et social de la région. Les répondants doivent également exposer leur approche pour soutenir l'initiative du Conseil. Les exigences et conditions en termes de recrutement et de formation sont également incluses dans la description de l'appel d'offres.

2 – Quelles sont les organisations responsables du projet?

L'organisation responsable du projet est le Conseil de Falkirk. Le Conseil et ses partenaires communautaires ont pour objectif d'utiliser leur levier financier pour augmenter les opportunités d'emplois et de formation, notamment pour les personnes exclues socialement.

Le Gateway Consortium a été sélectionné à la suite de l'appel d'offres en tant que fournisseur. Il a pour mandat, dans le cadre d'une organisation de distribution à but non lucratif, de concevoir, construire et fournir un ensemble de services aux quatre écoles secondaires concernées.

Au sein du Conseil, l'Unité pour l'Emploi et la Formation (*Council's Employment and Training Unit*) agit comme champion pour le projet. L'unité offre différents services et conseils aux employeurs, qui ont rassuré les entrepreneurs dans leur engagement, au moment de l'appel d'offres, à recruter et former des personnes.

3 – Objectifs poursuivis par le projet

Les objectifs du projet de construction sont des objectifs de développement économique et social. Le projet démontre la volonté du Conseil de Falkirk d'explorer les possibilités offertes par l'introduction de clauses contractuelles et l'engagement volontaire des fournisseurs du secteur

public. L'objectif du projet est de développer des opportunités d'emploi, de recrutement et de formation au niveau local.

4 – Services offerts aux entreprises

L'Unité pour l'Emploi et la Formation offre différents services et conseils aux entrepreneurs. Notamment, plusieurs programmes de formation et de recherche d'emploi permettent de fournir gratuitement aux entrepreneurs des stagiaires et personnes désireuses de retourner sur le marché du travail. Ces programmes réduisent le risque pour l'employeur, puisque les personnes recrutées ont déjà une expérience de travail avant d'être employées. L'employeur peut également obtenir une subvention salariale qui permet de compenser les frais supplémentaires liés à la création du nouvel emploi.

5 – Orientations gouvernementales

Le projet répond aux objectifs du Conseil de Falkirk de favoriser les opportunités d'emploi et de formation, en utilisant leur levier financier, soit par le biais des marchés publics. Un certain nombre d'initiatives, incluant le projet des écoles secondaires, ont été entreprises. Ces initiatives démontrent la volonté d'accroître l'engagement volontaire des fournisseurs, ainsi que la capacité des petites et moyennes entreprises à agir en tant que fournisseur pour le secteur public.

Les objectifs principaux du Conseil de Falkirk sont l'introduction d'exigences dans le processus d'appel d'offres, de tester à travers des projets pilotes le cadre légal existant quant à l'introduction de clauses dans les contrats, ainsi que de renforcer la capacité des PME locales à agir en tant que fournisseurs pour le Conseil. Des recommandations pour les PME sont de travailler avec les fournisseurs importants afin d'ouvrir la chaîne d'approvisionnement aux PME, et d'aider les PME à comprendre et surmonter les obstacles commerciaux.

L'orientation prise par le Conseil de Falkirk découle d'un programme pilote du Gouvernement Écossais en matière de marchés publics. Le Programme Pilote de Bénéfices Communautaires dans les Marchés Publics (*Community Benefits in Public Procurement Pilot Programme*⁴⁷) vise à promouvoir l'utilisation de clauses de bénéfices communautaires dans les contrats publics. Le Programme a pour mandat d'éclaircir le cadre légal et d'envisager la portée des avantages liés à l'utilisation de clauses de bénéfices communautaires dans les projets de marchés publics.

⁴⁷ Le rapport complet du Programme est disponible sur le site du Gouvernement Écossais. (Lien : <http://www.scottishexecutive.gov.uk/Publications/2008/02/13140629/0>)

6 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet

Plusieurs impacts sont envisagés au niveau du recrutement et de la formation des personnes. Les objectifs identifiés au début du projet étaient de 520 personnes-semaines de formation. Le plan de formation proposé par le Gateway Consortium prévoit un total de plus de 4000 personnes-semaines. Durant la phase de construction, un total de vingt-sept personnes a été formé. Seize personnes en décrochage scolaire ont été engagées par le Gateway Consortium en tant qu'apprentis, ainsi que cinq chômeurs en tant qu'opérateurs de construction.

7 – Quels sont les faits saillants du projet?

- Que retient-on de positif de ce projet?
- Peut-on dégager des orientations pour le Québec?
- Ce projet pourrait-il être réalisé au Québec?
- Quelles seraient les difficultés?

GLASGOW HOUSING ASSOCIATION

1 – Description du projet

Le Glasgow Housing Association (GHA) est une des plus grandes associations de transfert de logement en Grande-Bretagne. Le projet concerne un accord-cadre de remise à neuf de logements. Le projet est de type infrastructure.

L'approche répond aussi aux besoins de la communauté. À date, onze contrats ont été acquis pour des travaux de remises à neuf (cuisines, salles de bains, toiture, etc).

La valeur initiale des contrats était de 630 millions de livres sterling, avec un supplément de 150 millions au cours du projet, augmentant la valeur totale à 780 millions. Les contrats sont des contrats de 3 à 5 ans.

Les politiques utilisées pour justifier l'inclusion des prérequis sociaux dans ce contrat sont le plan d'affaires (Business Plan) et son engagement dans la rénovation du quartier, mais aussi une stratégie d'action plus large (Wider Action Strategy), qui inclut des objectifs d'emploi et de formation comme étant un des huit objectifs.

Le GHA a tenu une conférence pendant le processus d'appel d'offres. Les feuillets remis aux entrepreneurs à la conférence ne se concentraient pas seulement sur les moyens de combattre le haut niveau d'exclusion sociale et de chômage parmi les locataires de GHA et autres résidents de Glasgow. Il était aussi question de s'attaquer aux écarts de compétences dans l'industrie de la construction.

Pendant le processus d'acquisition, le GHA a tenu une conférence d'entrepreneurs qui a couvert de nombreux points mais qui a inclus une session concernant les obligations de formation. Lovell a bien compris les besoins de formation et d'emploi en tant qu'obligation contractuelle.

Lovell n'a pas demandé aux entrepreneurs d'estimer les coûts de formation et d'emploi; Lovell s'attendait à ce que ces coûts soient couverts, en partie par des subventions de CITB et de Scottish Enterprise Glasgow (SEG). Cependant, les coûts additionnels de gestion et de supervision seraient encourus par la compagnie.

2 – Organisations responsables du projet

Le Glasgow Housing Association (GHA), une des plus grandes associations de transfert de logement en Grande-Bretagne, vise, à travers son Neighbourhood Renewal Strategy, à maximiser les emplois et les gains de formation pour les résidents de Glasgow, par ses activités d'investissement.

Entrepreneur : Lovell. Se décrivent comme des fournisseurs de maisons à bon marché, opérant neuf bureaux régionaux au Royaume-Uni.

3 – Objectifs poursuivis par le projet

- Maximiser les emplois et les gains de formation pour les résidents de Glasgow;
- Réduire les écarts de compétences dans l'industrie de la construction;
- Faire de ce projet une contribution majeure à la santé économique de la ville, en offrant du support aux résidents de Glasgow, dont plusieurs sont des résidents de GHA.

4 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet

Au moment où le document était rédigé, les réalisations et impacts du projet n'étaient pas documentés. Cependant, le GHA était confiant que les réalisations sociales allaient être atteintes.

5 – Faits saillants du projet

Glasgow souffre d'un écart de compétence au sein de sa main d'œuvre. Les clauses sociales du projet sont donc une priorité dans le contrat et l'entrepreneur a été choisi en fonction de ses capacités d'y répondre. Dans le processus d'appel d'offres, une conférence et des documents ont clairement détaillé les obligations de formation et d'emploi stipulées par le contrat.

Sources :

<http://www.berr.gov.uk/files/file34322.pdf>;

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/13140629/13>

PROJET D'ÉNERGIE ÉOLIENNE

1 – Description du projet

Le projet de développement de l'industrie éolienne au Québec, avec l'implantation d'un parc éolien en Gaspésie et dans la municipalité régionale de comté de Matane.

Le projet appartient au domaine de l'infrastructure.

Le premier appel d'offres a été lancé par Hydro-Québec en 2003, pour l'achat d'énergie éolienne. Au terme du processus, huit projets de parcs éoliens (issus de deux soumissionnaires) ainsi qu'un seul manufacturier ont été retenus.

Un second appel d'offres lancé par Hydro-Québec a pris fin en septembre 2007. Ce dernier contenait des préoccupations économiques, sociales et environnementales devant être prises en compte par la Régie de l'énergie.

Le gouvernement et Hydro Québec ont opté pour un processus d'appels d'offres afin de soutenir l'émergence de l'industrie éolienne au Québec, au lieu d'attribuer d'autres contrats à des promoteurs privés avec des ententes gré à gré avec Hydro-Québec.

Exigences du processus d'appel d'offres :

- Garanties financières
- Expérience du soumissionnaire
- Maturité technologique
- Raccordement et intégration des équipements de production
- Éoliennes adaptées au climat froid et désignation du manufacturier désigné
- Contenu régional minimal garanti
- Contenu québécois minimal du parc éolien
- Mesure de vent et production anticipée

La clause du deuxième appel d'offres stipule qu'au moins 60 % des coûts globaux du projet doivent être réalisés au Québec et qu'au moins 30 % des dépenses doivent être effectuées dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

2 – Les organisations responsables du projet

Hydro-Québec Distribution et la Régie de l'énergie sont responsables du projet. Hydro-Québec est une société d'État appartenant au gouvernement du Québec, responsable de la production, du transport et de la distribution de l'électricité au Québec.



En octobre 2005, le gouvernement a adopté un décret concernant le Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne pour l'acquisition de 2000 mégawatts supplémentaires. Il a aussi adopté un deuxième décret, afin de préciser à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales devant être prises en compte par Hydro-Québec Distribution dans le choix des projets d'énergie éolienne qui lui seront présentés.

- Maximiser les retombées économiques québécoises et régionales (contenus régional et québécois indiqués dans les appels d'offres)
- Développement économique des communautés locales et autochtones
- Développement au Québec d'une industrie de fabrication d'éoliennes à haute teneur technologique.

Le gouvernement du Québec doit déterminer ces préoccupations. À cet effet, le gouvernement a mis sur pied deux tables de discussions s'adressant aux régions et aux nations autochtones.

3 – Objectif poursuivi par le projet

L'objectif est le développement d'une nouvelle filière énergétique, tout en respectant certaines clauses économiques, sociales et environnementales.

4 – Orientation gouvernementale

Ce projet est associé à l'orientation de l'énergie

5 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet

Deux villes comptent désormais de nouvelles industries dont les productions ont débuté au printemps 2006 :

- Gaspé accueille une usine de fabrication de pales d'éoliennes (249 emplois en mai 2007).
- Matane compte trois nouvelles usines :
 - une usine de fabrication de tours;
 - une usine d'assemblage des turbines (ces deux usines totalisent près de 150 emplois en mai 2007);
 - une usine de fabrication des enveloppes de nacelles (75 emplois en mai 2007).

Secteurs d'activité	Emplois totaux
Implantation d'usines	474 emplois permanents
Construction de parcs éoliens	2 000 personnes/année entre 2006 et 2014
Construction de lignes de transport	100 à 130 personnes/année de 2006 à 2012
Gestion et entretien des parcs éoliens	100 emplois permanents

Source : Sondage réalisé auprès des entreprises par le MRNF

7 – Faits saillants

Le gouvernement a inclus des clauses économiques, sociales et environnementales; dont une clause stipulant qu'au moins 60 % des coûts globaux du projet doivent être réalisés au Québec et qu'au moins 30 % des dépenses doivent être effectuées dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

De nouvelles industries ont vu le jour dans deux villes, avec plus de 500 emplois permanents, et près de 2000 emplois par année entre 2006 et 2012 dans le secteur de la construction.

Source : <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/index.jsp>

RAPLOCH URC

1 – Description du projet

Le projet concerne l'entretien et la construction de routes mandaté par le Raploch URC pour le Stirling Council, au Royaume-Uni. Il s'agit d'un programme de régénération d'une durée de 7 ans. Le projet est dans le domaine de l'infrastructure. L'initiative vient de la région de Stirling et de la communauté de Raploch. Elle a été développée conjointement avec les habitants locaux.

La communauté de Raploch est une communauté souffrant d'un haut niveau de chômage, et d'un niveau d'activité économique généralement bas. Elle est située dans la région du Stirling, qui a bénéficié pour sa part d'une croissance économique et de prospérité au courant des dernières années. En 1995, le Stirling Council a débuté la construction de la route A84 contournant Raploch; cependant une bonne portion est restée incomplète. La rue traversant la ville nuisait à l'esprit de communauté et était sujette à un trafic important.

Le projet inclut la création d'un espace communautaire, le parachèvement de la route A84 et le dallage de la route afin de la rendre plus accessible aux piétons.

Dans le processus d'appel d'offres, les conditions sociales du projet ont été prioritaires. La première partie de la clause des « *Community Benefits Requirements* » incluse dans le contrat stipulait que le programme devrait ajouter une valeur économique et sociale. Spécifiquement, cela servirait de formation pour les individus au chômage afin de leur permettre d'acquérir de l'expérience de travail et une certification afin de les rendre plus compétitifs sur le marché du travail.

De plus, l'entrepreneur a été assisté par un groupe de travail pour les bénéfices de la communauté, afin d'atteindre les buts stipulés dans le contrat.

2 – Organisations responsables du projet

L'autorité contractante : Le Raploch Urban Regeneration Company (Raploch URC). C'est une des trois compagnies exécutives écossaises de régénération urbaine. Elle est responsable de la régénération économique dans la région de Raploch. Son rôle est de s'engager envers la communauté, de coordonner les priorités et les dépenses dans la région, de sécuriser les fonds, et d'obtenir des partenariats avec le secteur privé.

L'entrepreneur : le Stirling Council Roads Maintenance (SCRM), qui est une division de services directe du Stirling Council. Ils sont classifiés comme étant une organisation de commerce significative. Ils ont travaillé pour des autorités locales et des entreprises privées.

Législation additionnelle : le Local Government in Scotland Act (2003) :

- Responsabilité d'obtenir la meilleure valeur
- Responsabilité d'initier un planning communautaire
- Le pouvoir de promouvoir ou d'améliorer le bien-être des individus et de leur région.

3 – Objectifs poursuivis par le projet

Les principaux objectifs du projet étaient le développement économique de la communauté de Raploch, en permettant aux individus au chômage d'acquérir de l'expérience de travail et une formation. Également, l'objectif était de terminer la portion de la route contournant la communauté et de restaurer les routes au sein de la communauté.

4 – Services offerts aux entreprises

Le financement pour la formation a été trouvé par des sources extérieures. Les entrepreneurs étaient encouragés à financer eux-mêmes la formation, mais Raploch URC leur offrait des conseils sur les sources de financement possibles.

L'inclusion d'une clause dans le contrat pour donner plus de considération aux petites entreprises.

5- Impacts réalisés du projet

Raploch URC a senti qu'une considération a été donnée à des entreprises plus petites. Raploch URC emploie un individu dédié à aider les petites entreprises locales, pour qu'elles puissent soumissionner pour des contrats futurs, ou devenir des sous-traitants possibles.

Les quatre individus formés ont tous été embauchés à temps plein par le SCRM à la fin de leur période de formation de 13 semaines, qui a été jugée comme étant un franc succès.

6 – Faits saillants

Les clauses sociales font intrinsèquement partie du contrat : le programme doit ajouter une valeur économique et sociale, avec le but de revitaliser l'économie de la communauté de Raploch. Les petites entreprises locales ont pu alors bénéficier du projet.

Sources :

<http://www.berr.gov.uk/files/file34322.pdf>

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/13140629/14>

TERRA NOVA DEVELOPMENT, CANADA

1 – Description du projet

Le projet Terra Nova concerne la mise en valeur des champs pétrolifères de Terra-Nova, qui se trouve au nord-est des Grands-Blancs de Terre-Neuve. L'Office estime les réserves totales récupérables du champ à environ 400 millions de barils. Le champ pétrolier est opérationnel depuis Janvier 2002.

Le projet Terra Nova n'est pas un processus d'achat public, puisque le champ pétrolifère a été découvert par l'entreprise Petro-Canada Ltée. Le projet relate par contre l'acquisition de ses droits d'exploitation par les instances fédérales et provinciales. Plusieurs recommandations ont été formulées par l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers pour l'approbation du plan de retombées économiques et de mise en valeur de Terra- Nova.

Les estimations financières pour la mise en valeur du champ Terra Nova étaient de 2,4 milliards de dollars pour l'ensemble du projet, dont 1,6 milliards de dollars pour l'étape de préproduction.

2 – Quelles sont les organisations responsables du projet?

Les promoteurs du projet de mise en valeur de Terra Nova sont Petro-Canada Ltée, Mobil Oil Canada Properties, Husky Oil Operations Limited, Murphy Oil Company Limited, Norsk Hydro AS et Mosbacher Operating Limited. Petro-Canada est en charge de l'exécution du projet pour le compte des autres promoteurs du Consortium.

Le gouvernement de Terre-Neuve, le gouvernement du Canada et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers ont mis en place une Commission, responsable de l'évaluation environnementale du projet. Les promoteurs du projet ont exposé leur plan de mise en valeur et de retombées économiques à l'Office en Août 1996.

Outre les impacts environnementaux et les conditions de sécurité, l'Office envisage également les répercussions socio-économiques de Terra Nova. Différentes répercussions sont envisagées, telles que les impôts et redevances versés à la province de Terre-Neuve, les stratégies et politiques de promoteurs, et la capacité des entreprises locales à répondre aux appels d'offres internationaux. Ce dernier point est soumis au cadre de l'Accord Atlantique.

3 – Objectifs poursuivis par le projet

Les objectifs de développement socio-économiques de l'Office sont de favoriser les impacts positifs du projet au niveau des possibilités d'emploi, des opportunités pour les entreprises locales et des incidences sociales.

Plusieurs recommandations de la Commission visent à ce que les conditions et exigences des appels d'offres lancés de manière internationale n'excluent pas les entreprises locales. Par exemple, la Commission recommande que les promoteurs incitent les fournisseurs étrangers de systèmes sous-marins à faire appel aux installations de fabrication et d'assemblage de la province. Une préférence est également accordée aux entreprises de Terre-Neuve et du Canada, dans le cas où les offres seraient de valeur équivalente.

4 – Services offerts aux entreprises

Le projet de mise en valeur de Terra Nova a été développé sur la base d'une compétition internationale, sans financement de la part des gouvernements ou garanties de prêts.

5 – Orientations gouvernementales

L'Accord Atlantique est un protocole d'entente, signé entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve. Il assure à la province d'être le principal bénéficiaire des ressources pétrolières et gazières au large de ses côtes, à l'intérieur d'un Canada uni. Certains points de l'Accord favorisent des retombées économiques pour la province. Ainsi, les habitants de Terre-Neuve sont les premiers à bénéficier de formation et d'emploi dans le cadre des projets d'exploitation⁴⁸. Les services fournis par la province et les produits fabriqués à l'intérieur de la province doivent également être privilégiés.

6 – Impacts réalisés et/ou escomptés du projet

Le projet Terra Nova constitue une opportunité industrielle intéressante pour le Canada et la province de Terre-Neuve et Labrador. Petro-Canada s'est engagé en tant que promoteur principal à développer et améliorer les opportunités pour les Canadiens et les Terre-Neuviens à travers le projet.

⁴⁸« Une disposition de la Charte canadienne des droits et libertés autorise cette politique de préférence locale dans la mesure où le taux d'emploi dans une province est inférieur au taux d'emploi national. » (Source : Rapport de la Commission d'évaluation environnemental du projet de mise en valeur Terra Nova, 1997, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)

Plusieurs indicateurs permettent de mesurer la contribution de Terra Nova à l'économie locale. Pendant la durée de vie du champ, on estime qu'environ deux milliards de dollars seront investis dans la province. Un total de 600 personnes sont actuellement employés par le projet. Parmi ces postes, plus de 85 % de ceux à long terme sont occupés par des résidents de Terre-Neuve et Labrador.

7 – Quels sont les faits saillants du projet?

Le projet a offert plusieurs opportunités pour la province de Terre-Neuve et Labrador comme le montre les investissements et emplois annoncés par Petro-Canada.

Il serait intéressant pour la province de Québec d'explorer l'applicabilité de telles recommandations pour les entreprises forestières, ainsi que l'introduction par les instances gouvernementales compétentes de conditions préférentielles dans l'octroi de droits d'exploitation.

Sources :

Government of Newfoundland and Labrador

[<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1996/exec/0805n03.htm>]

Rapport de la Commission d'évaluation environnemental du projet de mise en valeur Terra Nova, (1997), Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ISBN :0-662-82188-2.

[http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0001/0010/0002/contents_e.htm]

Décision 97.02 – Demande d'approbation (1997), Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, ISBN 0-921569-25-4.

[http://www.cnlopb.nl.ca/publicat/other/d97_02/index.htm]

Petro-Canada

[<http://www.petro-canada.ca/fr/about/721.aspx>]

ANALYSE

Lors du recensement des différentes initiatives prises dans les cinq juridictions et les six projets, plusieurs mécanismes ont été observés. Même si des variantes de ces mécanismes existent, on constate que ces différentes initiatives peuvent être regroupées en huit grandes catégories de mécanismes (présentées ici en ordre alphabétique) :

1. Aide et accompagnement aux entreprises
2. Cession de propriété intellectuelle
3. Contenu domestique minimal
4. Coordination de capacité sectorielle
5. Formation incluse dans les contrats
6. Portion minimale accordée aux PME
7. Structure facilitatrice des contrats
8. Zones géographiques préférentielles

Tableau 1 : Mécanismes observés

Principaux mécanismes observés	Impact attendu
<ul style="list-style-type: none"> • Aide aux entreprises pour les informer sur les appels d'offres à venir, les aider à répondre aux appels d'offres et les inciter à suggérer des idées pour la définition des produits et services 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la performance des firmes (taux de succès) sur les marchés publics. Cette mesure permet de profiter autant du marché local que des marchés étrangers.
<ul style="list-style-type: none"> • Cession de la propriété intellectuelle. Cette mesure (observée en Nouvelle-Zélande) stipule que le gouvernement ne conserve pas la propriété intellectuelle (PI) sur les travaux faits pour lui. Les entreprises peuvent donc investir plus dans les contrats gouvernementaux (en PI) puisqu'elles peuvent ensuite revendre ces actifs dans d'autres contrats. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet aux entreprises de profiter et revendre des éléments développés dans le cadre du contrat public pour croître et développer leur présence sur d'autres marchés.
<ul style="list-style-type: none"> • Contenu domestique minimal (Protection des fournisseurs locaux spécifiques ou obligation pour les fournisseurs étrangers à faire faire une partie des travaux localement). 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit des emplois aux marchés locaux.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordination de capacité sectorielle (effort de coordination et de support des entreprises (petites) d'un secteur donné pour accroître la capacité de production et de réponse à des appels d'offres de grande taille). Analogue à la création de consortium. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet aux petites firmes de profiter d'une force accrue. Demande la collaboration entre les firmes pour la recherche de contrats communs. Permet à de petites firmes de décrocher, ensemble, de gros contrats.

<ul style="list-style-type: none"> • Formation obligatoire. Ces mesures indiquent que des investissements minimaux en formation doivent être faits dans le cadre des contrats publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroît la qualité de la main d'œuvre.
<ul style="list-style-type: none"> • Portion minimale accordée aux PME (Portion minimale des contrats de chaque organisme public qui doit être confiée à des fournisseurs de petite taille). 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet de s'assurer qu'une partie des contrats publics est systématiquement confiée aux PME. Comme ces fournisseurs sont souvent locaux, cela donne des emplois localement.
<ul style="list-style-type: none"> • Structures des contrats facilitant l'entrée des PME sur le marché public (par exemple en séparant un gros contrat en plus petits contrats qui soient à la portée de firmes de plus petites tailles) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée de plus petites firmes comme fournisseurs. Accroissement de l'innovation puisque plus de firmes pourront fournir des solutions différentes et parce qu'il est souvent difficile de proposer une solution nouvelle à grande échelle.
<ul style="list-style-type: none"> • Zones géographiques de préférence (préférence pour un fournisseur faisant faire les travaux dans une zone. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet de cibler directement des zones particulièrement affectées par le chômage pour créer des emplois.

L'analyse des mécanismes utilisés dans les appels d'offres publics (ou autres contrats publics) permet de classer les mécanismes en quelques grands groupes. On peut premièrement séparer les mécanismes en deux catégories : ceux qui sont protectionnistes et ceux qui visent à profiter du marché. On peut également les séparer selon leur horizon d'implantation : de court à long terme. Finalement, on peut séparer ceux qui sont sous le contrôle du gouvernement de ceux qui demandent en même temps un effort ou un investissement de la part des organisations qui répondent aux appels d'offres publics.

Tableau 2 : Protectionnisme ou ouverture

Mesures protectionnistes	Mesures visant à profiter du marché
<ul style="list-style-type: none"> • Contenu domestique minimal • Portion minimale accordée aux PME • Zones géographiques préférentielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide et accompagnement aux entreprises • Cession de propriété intellectuelle • Coordination de capacité sectorielle • Formation incluse dans les contrats • Structure facilitatrices des contrats

Quand on examine les résultats obtenus dans les cas recensés, on constate que les mesures protectionnistes n'ont que peu d'effets, surtout à long terme. Les mesures protectionnistes créent un bassin minimal de contrat pour les entreprises locales ou plus petites, mais elles n'incitent pas

ces firmes à exceller ni à percer d'autres marchés. De plus, l'imposition de zones géographiques peut rendre les fournisseurs établis dans ces zones moins efficaces et réduire en bout de piste l'efficacité des marchés publics (accroissement des coûts ou réduction de la qualité des services). En effet, si un fournisseur bénéficie d'un avantage à cause de sa localisation, il n'a pas d'incitatif à devenir meilleur que les autres fournisseurs établis ailleurs. Ce sont seulement ceux qui sont hors des zones désignées qui ont avantage à s'améliorer. A terme, on risque alors de se retrouver dans une situation où on a amélioré la performance des fournisseurs dans les régions qui allaient déjà bien.

Par contre, les mesures visant à faire profiter du marché les firmes obtenant des contrats publics semblent avoir un meilleur potentiel. L'aide et l'accompagnement des entreprises permettent à ces firmes non seulement d'avoir un meilleur succès dans les appels d'offres nationaux, mais également de mieux performer sur les marchés extérieurs. L'expertise de soumission gagnée sur un marché est en bonne partie transférable sur d'autres marchés. De la même manière, la cession de la propriété intellectuelle aux fournisseurs leur permet de percer les marchés bien au-delà du contrat public.

La coordination sectorielle est un levier permettant directement l'atteinte de nouveaux marchés. Il s'agit ici, pour le gouvernement, d'être le coordonateur de petites entreprises pour assurer qu'elles peuvent aller chercher des contrats plus importants. C'est un rôle très similaire aux assembleurs (par exemple Bombardier) qui vont chercher des contrats importants en entraînant avec eux plusieurs plus petits fournisseurs qui bénéficient de ces contrats. Les petits fournisseurs n'auraient pas nécessairement eu la capacité d'obtenir le contrat sans l'aide du coordonateur. Dans les secteurs où de grands contrats existent mais où aucun fournisseur n'est en mesure de prendre le leadership, une telle coordination pourrait être souhaitable.

La formation obligatoire insérée dans les contrats est une idée à explorer. En demandant systématiquement aux fournisseurs d'accroître la qualité de leurs ressources, ces fournisseurs devraient être plus compétitifs et ensuite faire compétition sur d'autres marchés. Finalement, la structure différente des contrats, pour permettre l'entrée de firmes plus innovatrices sur le marché, vise à permettre la mise en place initiale de ces technologies plus innovatrices, qui ensuite pourront être vendues à plus large échelle.

Tableau 3 : Horizon temporel

Effet à court terme	Effet à moyen terme	Effet à long terme
<ul style="list-style-type: none"> • Contenu domestique minimal • Portion minimale accordée aux PME • Zones géographiques préférentielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide et accompagnement aux entreprises • Coordination de capacité sectorielle • Structure facilitatrice des contrats 	<ul style="list-style-type: none"> • Cession de propriété intellectuelle • Formation incluse dans les contrats

L'horizon temporel est un autre moyen de séparer les différents mécanismes. Certains ont des effets immédiats, par exemple lorsqu'on demande à un fournisseur un contenu local minimal. Les emplois sont créés immédiatement. Ces emplois sont toutefois plus fragiles. Ils peuvent disparaître dès la fin du contrat. À l'opposé, les éléments qui touchent la propriété intellectuelle (ou les brevets) de même que la qualité de la main d'œuvre ont des effets à long terme. Ils sont toutefois beaucoup plus longs à mettre en place. Les éléments de structure (secteur, contrats, aide à l'entreprise pour la soumission) sont entre ces deux extrêmes. Ces mesures ne sont pas immédiates mais elles restent possibles à implanter assez rapidement.

Tableau 4 : Source de l'effort d'implantation

Mesures sous le contrôle du gouvernement	Mesures demandant des investissements ou un effort de la part des firmes
<ul style="list-style-type: none"> • Aide et accompagnement aux entreprises • Contenu domestique minimal • Portion minimale accordée aux PME • Structure facilitatrice des contrats • Zones géographiques préférentielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination de capacité sectorielle • Cession de propriété intellectuelle • Formation incluse dans les contrats

Finalement, ces mécanismes demandent des efforts de types différents pour leur mise en place. Plusieurs mécanismes sont principalement associés à une décision ou un effort du gouvernement. Par exemple, l'établissement d'un mécanisme d'aide demanderait la mise en place d'une structure et cet investissement serait vraisemblablement fait par le secteur public. De manière similaire, un changement de la structure des contrats, ou un changement de règle (contenu domestique, zone désignée, portion accordée aux PME) demande au gouvernement de faire un effort pour changer ces règles. Les fournisseurs ne participent pas à ce travail.

Trois mécanismes demandent à la fois un effort au pouvoir public et un effort aux fournisseurs. La coordination de capacité sectorielle demande aux fournisseurs de s'associer, de participer à une activité de collaboration, ce qui peut être difficile pour certains. De manière, les mesures touchant la propriété intellectuelle demandent que les fournisseurs investissent dans cette propriété intellectuelle. Ils doivent donc détenir une capacité minimale de recherche et

développement. De manière similaire, la formation de la main d'œuvre requiert un effort de la part des firmes pour être ciblée et valable. Ces mécanismes doivent donc être évalués en tenant compte de la capacité des firmes de chaque secteur à faire ces efforts. Une situation où l'on tenterait d'établir ces mécanismes sans que les efforts privés ne soient alignés aux efforts du secteur public ne générerait pas les bénéfices escomptés.

Choix pour le Québec

Considérant la situation du Québec, il appert que les mécanismes de type protectionniste ne devraient pas être privilégiés. D'une part ils ont des effets principalement à court terme. D'autre part, ils sont plus difficilement applicables dans un contexte où la main d'œuvre qualifiée est rare (ce qui rend l'imposition de zones géographiques spécifiques très inefficace) et où il existe une volonté d'éliminer les barrières au commerce et aux mouvements de main d'œuvre interprovinciaux. De plus, l'effet des mécanismes protectionnistes pourrait être fortement dilué s'il est impossible de privilégier une firme du Québec par rapport à une autre de l'Ontario par exemple.

De plus, les mesures protectionnistes risquent de protéger artificiellement certaines industries, les rendant dès lors plus complaisantes et moins compétitives. Ce comportement aurait un effet négatif sur la qualité (ou le coût) des services offerts par les firmes au gouvernement du Québec, minant ainsi lentement la compétitivité du Québec. Les effets négatifs de mesures protectionnistes, par exemple la protection (ratée) de l'industrie de l'acier aux États-Unis, sont bien connus⁴⁹.

Par contre, les mécanismes de type « développement de marché » semblent beaucoup plus prometteurs. Ils permettraient aux firmes québécoises de se développer et d'être plus actives sur les marchés externes. Ces mécanismes permettent aussi l'obtention d'effets à plus long terme. Les bénéfices pour le Québec seraient donc nettement plus importants.

Les mécanismes qui permettent le développement d'expertise (propriété intellectuelle et formation de la main d'œuvre) sont particulièrement attrayants pour le Québec à long terme. Selon les documents du Gouvernement du Québec⁵⁰ et les données de statistiques Canada⁵¹, la qualification de la population reste un défi. Quinze pourcent des travailleurs québécois (et près du tiers de la population âgée de 15 ans et plus) n'avait pas complété un diplôme d'études secondaires. Dans une économie où la différenciation passera par le savoir et l'expertise, ces expertises sont essentielles. Ces mécanismes pourront aider à la fois les entreprises et les

⁴⁹ Drezner, D., *The Outsourcing Bogyman*; *Foreign Affairs*, May-June 2004, (83:3) p. 22.

⁵⁰ <http://www.investquebec.com/documents/en/secteur/BenefitsQuebec.pdf>

⁵¹ http://www40.statcan.ca/102/cst01/educ41b_f.htm

travailleurs. A terme, elles permettront également au client des marchés public, le gouvernement, de recevoir de meilleurs services.

Il y a des différences entre les différents sous-secteurs manufacturiers. Certains ont des contraintes de qualification de main d'œuvre plus sévères, d'autres sont plus (ou moins) propices à l'innovation, etc. Certains mécanismes de développement de marché seront plus efficaces dans des sous-secteurs spécifiques. Dès lors, il faut bien comprendre les particularités de chaque sous-secteur et cibler les mécanismes appropriés à chacun. Une approche générique risque de mal servir à la fois l'acheteur public et le secteur manufacturier.