



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

Acquisitions de biens et de services

Centre de services partagés du Québec

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectifs des travaux

Institué en décembre 2005, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre de sa mission, le CSPQ doit notamment veiller à ce que les organismes publics puissent acquérir des biens et des services de qualité, au meilleur coût possible.

Notre vérification avait pour but de nous assurer qu'en matière d'acquisitions le CSPQ :

- tient compte de facteurs essentiels pour remplir efficacement sa mission ;
- acquiert les biens et les services de manière efficiente et économique ;
- dispose d'une information de gestion, évalue sa performance et en rend compte.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les acquisitions de biens et de services.

Le CSPQ n'a pas l'assurance que la libre concurrence s'exerce efficacement. Le degré de précision et de clarté de certains appels d'offres est insuffisant. De plus, le manque de connaissances des marchés et de questionnements des conseillers en acquisitions peut les mener à une gestion coûteuse du processus d'appel d'offres.

En ce qui a trait à l'évaluation des appels d'offres, l'insuffisance de directives et le manque de rigueur dans l'exécution des tâches ne favorisent pas le traitement équitable des fournisseurs. En outre, le CSPQ se place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur. Par exemple, une analyse inadéquate des soumissions a mené à l'attribution d'un contrat au mauvais fournisseur.

L'organisation du travail ne favorise pas un traitement optimal des acquisitions. Des lacunes relatives à la planification entraînent plusieurs ruptures dans l'offre de services à l'égard des achats regroupés.

Le CSPQ ne dispose que de peu d'information de gestion et celle disponible n'est pas toujours fiable. De plus, le manque d'information sur l'historique des dossiers d'acquisitions le prive d'une mémoire organisationnelle essentielle au développement d'une culture d'amélioration continue.

La stratégie du CSPQ pour réaliser sa vision et sa mission en matière d'acquisitions n'est pas établie clairement. Ainsi, l'élaboration des actions nécessaires pour recentrer l'offre de services reste encore à développer.

Le CSPQ n'est pas parvenu à appliquer un mode de gestion basé sur l'approche clientèle. Après plus de huit ans d'existence, il n'a pas établi une offre de services arrimée aux besoins prioritaires des ministères et des organismes et orientée sur les économies gouvernementales. En outre, ses réflexions dans le but d'accroître l'utilisation de ses services par les organismes publics ont porté davantage sur l'élargissement de l'adhésion obligatoire que sur les moyens à mettre en place pour améliorer la qualité de ses services.

Le CSPQ n'a pas pris les mesures suffisantes pour développer et conserver l'expertise organisationnelle nécessaire à l'implantation des meilleures pratiques en vue d'offrir une prestation de services de qualité.

Le CSPQ ne mesure pas adéquatement sa performance. Il n'a pas défini les objectifs liés à la qualité des services qu'il souhaite offrir ni les cibles et les indicateurs y afférents. Par conséquent, il ne peut connaître sa performance, l'analyser et démontrer les progrès réalisés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du CSPQ. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Centre

- 2** Mettre en place des mécanismes afin que la préparation des appels d'offres soit faite de façon à :
 - maximiser le libre jeu de la concurrence ;
 - tenir compte des enjeux de développement durable et de l'impact économique régional.
- 3** Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d'admissibilité.
- 4** Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par :
 - une planification des interventions ;
 - un encadrement des conseillers ;
 - un processus d'assurance qualité efficace.
- 5** Se doter des systèmes permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante pour soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision en matière d'acquisitions.
- 6** Constituer un historique des achats en vue de développer une mémoire organisationnelle et d'effectuer un suivi efficace et efficient des dossiers.
- 7** Établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions afin de développer une compréhension commune des moyens nécessaires pour la concrétiser et de s'assurer que les actions sont conséquentes dans le temps.
- 8** Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par :
 - une meilleure compréhension des attentes des clients ;
 - une meilleure communication sur le suivi des dossiers et les modalités de services, entre autres en ce qui concerne son rôle et les délais de livraison ;
 - l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients ;
 - le développement, le renforcement et le maintien de l'expertise et du savoir-faire de son personnel.
- 9** Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence.
- 10** Établir, en matière d'acquisitions, des objectifs, des cibles et des indicateurs qui lui permettront d'évaluer régulièrement sa performance, notamment quant à la qualité de ses services, à son efficacité et à l'économie générée par ses opérations.
- 12** Mettre en place une gestion intégrée des risques afin de s'assurer que ceux liés aux activités d'acquisition de biens et de services sont adéquatement gérés tout au long du processus d'acquisition.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	11
2.1 Processus d'acquisition	11
Planification de l'acquisition	
Évaluation des offres	
Organisation du travail	
Information de gestion	
Recommandations	
2.2 Gouvernance en matière d'acquisitions	22
Approche stratégique	
Qualité de la prestation de services et savoir-faire	
Mesure de la performance	
Gestion des risques	
Recommandations	
Commentaires de l'entité vérifiée	34
Annexes et sigles	37

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Steven Gauthier
Guy Marcotte
Stéphane Michaud
Daniel Otis
Sébastien Simard
Karine Tétreault

1 Mise en contexte

1 Au Québec, l'initiative d'implanter une gestion regroupée des services administratifs prend assise dans le *Plan de modernisation 2004-2007* publié en mai 2004. Dans cette perspective, le gouvernement confiait à un groupe de travail le mandat de lui soumettre un plan d'affaires sur la rationalisation et le regroupement de ressources exerçant des activités communes. Le modèle proposé devait entre autres permettre de tirer profit des économies d'échelle et des gains de productivité tout en contribuant à rehausser la qualité des services et à réduire les coûts.

2 Institué en décembre 2005, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Pour ce faire, il entend rationaliser et optimiser ces services afin de générer des économies gouvernementales tout en s'assurant de leur qualité et de leur adéquation aux besoins des clients. Il privilégie le développement d'une expertise interne en matière d'acquisitions.

3 Au 31 mars 2013, l'offre de services du CSPQ regroupait sept domaines d'activité, soit les acquisitions, les moyens de communication, les ressources humaines, informationnelles et matérielles, le service aérien gouvernemental et les solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources. Plus spécifiquement, le Centre développe et exploite des systèmes, fournit des services et effectue des acquisitions de biens et de services. L'annexe 2 en présente un portrait évolutif ainsi que les principaux services qu'il offre dans chacun de ces domaines.

Acquisitions de biens et de services

4 Les acquisitions du gouvernement représentent un pourcentage non négligeable du produit intérieur brut et génèrent annuellement des déboursés de plusieurs milliards de dollars. Un processus d'acquisition efficace est donc essentiel pour l'administration afin d'optimiser les coûts inhérents à la gestion de ses services et de générer des économies.

5 Ces responsabilités incombent notamment au CSPQ qui est l'un des plus importants donneurs d'ouvrage gouvernementaux. Les acquisitions qu'il effectue, sous la responsabilité de la Direction générale des acquisitions (DGACQ), sont généralement catégorisées en **achats mandatés** ou en **achats regroupés**. En 2012-2013, 78 équivalents temps complet ont été affectés à cette direction.

Les achats mandatés visent à répondre à des besoins précis et ponctuels, comme le carburant d'avion. Les achats regroupés traitent des besoins communs et récurrents de nombreux organismes, tels les fournitures de bureau ou les véhicules.

6 Le tableau 1 indique le nombre et la valeur des acquisitions de 25 000 dollars et plus réalisées au cours des trois dernières années selon le type d'achat et le mode de sollicitation, le tableau 2 les présente selon le type de clientèle et l'annexe 3 montre leur évolution selon le type de contrat.

Tableau 1 Acquisitions de 25 000 dollars et plus selon le type d'achat et le mode de sollicitation¹

	2011		2012		2013	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Achats mandatés	615	381,7	641	524,5	696	541,6
Appel d'offres public	370	308,2	357	423,0	389	463,4
De gré à gré	215	65,7	234	92,9	274	73,3
Appel d'offres sur invitation	30	7,8	50	8,6	33	4,9
Achats regroupés	105	166,1	82	454,4	83	187,3
Appel d'offres public	52	105,0	68	360,6	75	168,6
De gré à gré	23	56,6	10	91,6	8	18,7
Appel d'offres sur invitation	30	4,5	4	2,2	-	-
Total	720	547,8	723	978,9	779	728,9

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : CSPQ.

Tableau 2 Acquisitions de 25 000 dollars et plus selon le type de clientèle¹

	2011		2012		2013	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Ministères et organismes	293,4	53,6	613,3	62,7	381,3	52,3
CSPQ ²	254,4	46,4	365,6	37,3	347,6	47,7
Total	547,8	100,0	978,9	100,0	728,9	100,0

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut être de plus d'un an.

2. Il s'agit d'achats mandatés effectués pour le CSPQ.

Source : CSPQ.

Assises légales et cadres de référence

7 La passation des marchés publics est notamment encadrée par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Entrée en vigueur en octobre 2008, cette loi a été bonifiée en 2011 par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et, en décembre 2012, par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. Elle a pour objet de préciser les conditions et les principes applicables à une saine gestion contractuelle. Elle vise notamment à promouvoir la transparence dans les processus, le traitement intègre et équitable des concurrents ainsi que la mise en place de procédures efficaces et efficientes comportant une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse.

8 La *Loi sur les contrats des organismes publics* a aussi pour objectif de favoriser la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité et une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et la bonne utilisation des fonds publics.

9 En vertu de cette loi, un organisme public doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion de tout contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu. Ce seuil est généralement de 25 000 dollars pour les contrats **d'approvisionnement** et de 100 000 dollars pour les contrats de **services** et de travaux de construction. La loi prévoit toutefois des situations d'exception où un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré, notamment en présence d'une urgence mettant en cause la sécurité des personnes ou des biens ou lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un brevet.

10 De cette loi découlent des règlements pour chacun des trois types de contrats mentionnés ci-haut que les organismes publics peuvent conclure dans le cadre d'un marché public. Des directives et des politiques en matière de gestion contractuelle ont aussi été adoptées par le **Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)** pour en encadrer l'application.

Les contrats d'approvisionnement incluent les contrats d'achat ou de location de biens meubles, lesquels peuvent comporter des frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens.

Les contrats de services regroupent les contrats de services professionnels et ceux de nature technique.

Le Secrétariat du Conseil du trésor assiste le président du Conseil du trésor dans son rôle de responsable de l'application de la loi.

Rôles et responsabilités

11 Le CSPQ est administré par un conseil d'administration composé de 11 membres nommés par le gouvernement. L'annexe 4 présente un organigramme simplifié du Centre et plus spécifiquement de la DGACQ.

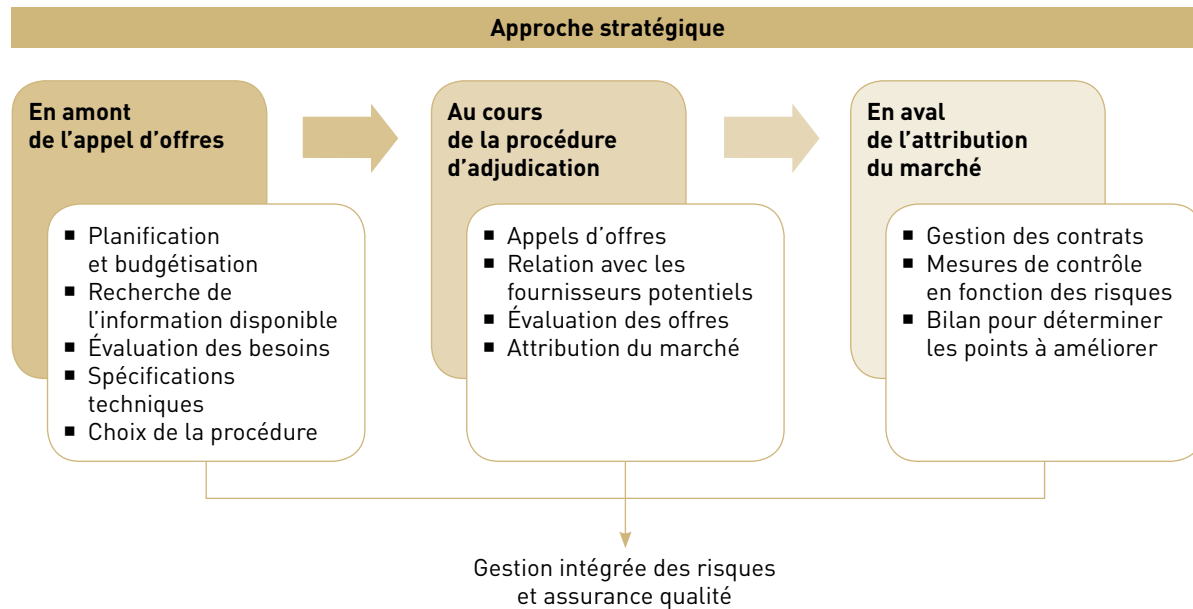
12 En matière d'acquisitions, la DGACQ a pour mandat de veiller à ce que des entités de l'administration gouvernementale puissent acheter des biens et des services de qualité, au meilleur coût possible et en conformité avec la réglementation et les normes d'accessibilité, d'équité et de transparence en vigueur.

13 La loi constitutive du CSPQ prévoit l'obligation, pour les ministères et les organismes budgétaires, d'utiliser ses services pour conclure certains contrats, notamment les contrats d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 25 000 dollars, ou lorsqu'il existe un regroupement d'achats pour les biens ou les services à acquérir. Les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que les municipalités peuvent également avoir recours à ses services.

14 Un processus d'acquisition efficace comporte plusieurs étapes. Comme le montre la figure 1, inspirée principalement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ces étapes peuvent être regroupées en trois phases. Elles doivent s'inscrire dans une perspective stratégique à long terme qui vise l'utilisation des meilleures approches pour optimiser l'acquisition

des biens et des services et contribuer à l'atteinte des objectifs organisationnels. À chacune d'entre elles, des mesures destinées à prévenir ou à atténuer les risques potentiels sont planifiées.

Figure 1 Processus d'acquisition de biens et de services



15 La prise en considération de ces étapes est essentielle afin de pouvoir accompagner la clientèle tout au long du processus, de la définition du besoin jusqu'à la conclusion du contrat.

16 En amont de l'appel d'offres, les responsabilités du CSPQ pour les achats mandatés sont notamment de soutenir et de guider les clients dans la définition du besoin, l'élaboration des spécifications techniques de l'appel d'offres, l'estimation des coûts et l'établissement des orientations et des stratégies d'acquisition, tout en permettant à la libre concurrence de s'exercer dans le respect des principes de transparence, d'équité et d'accessibilité pour l'ensemble des fournisseurs. Pour les achats regroupés, il a de plus la responsabilité de procéder à la rédaction du devis technique et, depuis le 1^{er} avril 2012, à la collecte des engagements d'achats auprès des organismes publics.

17 Concernant la procédure d'adjudication, le Centre procède entre autres à la préparation et à la publication des appels d'offres, à l'attribution des contrats d'acquisition, à l'obtention des autorisations nécessaires et à la mise en place des comités de sélection, le cas échéant. Il doit également répondre aux questions des fournisseurs et rédiger les addendas, s'il y a lieu.

18 En aval de l'attribution du marché, il doit entre autres s'assurer de la signature des contrats et rédiger ou prendre connaissance des rapports de rendement des fournisseurs.

19 La présente vérification a été menée auprès du CSPQ, principalement auprès de la DGACQ, et a porté sur les acquisitions de biens et de services effectuées pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013, tant pour les propres besoins du Centre que pour ceux de sa clientèle. Elle vise autant les achats de biens que les achats de services, mandatés ou regroupés. Elle exclut cependant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, les travaux de construction ainsi que les contrats dont la valeur est estimée à moins de 25 000 dollars.

20 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

21 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le processus d'acquisition et les mécanismes de gouvernance.

22 Compte tenu de sa mission, des objectifs poursuivis lors de sa création et de la maturité organisationnelle attendue après huit ans d'existence, le CSPQ n'est pas encore devenu le centre d'excellence qu'il devrait être en matière d'acquisitions ni la référence dans son domaine d'affaires. De plus, il n'a pas démontré qu'il pouvait générer les économies gouvernementales attendues. On le constate notamment par les déficiences relevées dans le traitement des dossiers et dans certains éléments de gouvernance.

2.1 Processus d'acquisition

23 Nous avons examiné les principales étapes du processus d'acquisition en nous inspirant des trois phases présentées dans la figure 1 et nous avons comparé la réalisation de certaines activités avec les bonnes pratiques reconnues.

24 Plusieurs éléments du processus en place ne permettent pas au CSPQ d'acquérir les biens et les services de manière efficiente, efficace et économique. De plus, le manque de rigueur dans l'exécution des tâches le place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur. Il est important de corriger ces lacunes rapidement, compte tenu de l'échéance à court terme de certains contrats majeurs, entre autres dans le domaine des télécommunications.

25 Nous avons décelé ces lacunes et évalué leur incidence notamment en examinant 26 dossiers d'acquisitions, soit 19 achats mandatés et 7 achats regroupés, d'une valeur totale estimée à 188,9 millions de dollars selon la liste des contrats attribués. Elles ont trait entre autres à la planification de l'acquisition, à l'évaluation des offres, à l'organisation du travail et à l'information de gestion.

Planification de l'acquisition

26 Pour assurer un processus d'acquisition réussi, plusieurs activités sont nécessaires avant le lancement de l'appel d'offres ou l'attribution d'un contrat de gré à gré. Ainsi, l'approvisionneur devra évaluer les besoins, établir les spécifications techniques, proposer le mode de sollicitation et, dans le cas d'un appel d'offres public dont l'évaluation est basée sur la qualité, définir les critères de sélection.

27 Au CSPQ, le rôle du conseiller en acquisitions dans cette phase de planification sera différent selon qu'il effectue un achat mandaté ou un achat regroupé.

28 Pour les achats regroupés, le conseiller est responsable d'effectuer toutes les activités liées à cette phase, telles la rédaction du devis technique, l'estimation du besoin et la définition des critères de sélection. Il peut être essentiel, selon la nature de l'achat, de consulter les utilisateurs au préalable. Pour l'aider à estimer les besoins, il peut recourir à une analyse des rapports de consommation antérieurs ou recenser les besoins prévisionnels des entités voulant faire partie du regroupement d'achats.

29 Pour les achats mandatés, il revient d'abord au mandant de déterminer son besoin et de rédiger les spécifications techniques de l'appel d'offres. Le rôle du conseiller se situe alors à un plus haut niveau. Selon le manuel des procédures, il doit analyser le devis technique du client, s'assurer que les exigences de l'appel d'offres ne sont pas restrictives afin de ne pas limiter le jeu de la libre concurrence et voir à ce qu'aucun bien ou fournisseur ne soit ciblé. De plus, dans le cadre d'une évaluation de la qualité, il doit s'assurer que les critères d'évaluation sont bien définis et clairs pour les fournisseurs potentiels, mais qu'ils ne sont pas trop limitatifs. Il est aussi appelé à accompagner le client dans sa démarche de transformation du besoin en spécifications techniques et dans le choix du mode de sollicitation.

30 Nos constats portent plus particulièrement sur l'évaluation du besoin et les spécifications techniques de l'appel d'offres.

Évaluation du besoin

31 La *Loi sur les contrats des organismes publics* indique qu'une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse fait partie des principes de base d'une saine gestion contractuelle. Elle constitue le fondement d'une acquisition.

32 L'analyse des besoins comprend différentes étapes qui visent à préciser le besoin d'acquisition et à bien comprendre le produit ou le service à acquérir, notamment par l'analyse du marché. Par ailleurs, c'est à cette étape que le conseiller doit évaluer les possibilités de faire un achat écoresponsable et l'impact économique régional de son action afin d'établir la meilleure stratégie d'acquisition.

33 Le CSPQ ne manifeste pas une bonne compréhension de son rôle à l'égard de la veille de marché et n'exerce pas les tâches attendues d'un expert en acquisitions relativement à l'évaluation du besoin.

Connaissance des marchés

34 L'objectif de l'analyse des marchés est de comprendre leur fonctionnement afin de prendre les meilleures décisions et de mieux connaître les biens et les services à acquérir.

35 Or, tant en ce qui regarde les achats regroupés que les achats mandatés, la plupart des conseillers en acquisitions ont peu de connaissances sur les produits ou les services qu'ils ont la responsabilité d'acquérir ainsi que sur le secteur d'activité concerné. Six des huit fournisseurs rencontrés ont d'ailleurs confirmé ce fait. De plus, dans les trois quarts des dossiers examinés, les conseillers n'avaient pas effectué de recherches en vue de combler cette carence.

36 D'ailleurs, pour un dossier d'achats regroupés dans le secteur de l'impression, domaine d'expertise du CSPQ, il est étonnant de constater que le conseiller s'est tourné vers le fournisseur actuel du service pour l'aider à déterminer le besoin et pour répondre aux questions des soumissionnaires potentiels pendant la période de publication de l'appel d'offres. De surcroît, comme ce fournisseur est le seul soumissionnaire depuis plusieurs années, le contrat lui a été attribué. Pareille situation va à l'encontre des bonnes pratiques et constitue un risque de conflit d'intérêts, puisque le fournisseur en cause pourrait alors moduler ses interventions et ses conseils de façon à être favorisé.

37 Dans le cas d'achats mandatés, plusieurs conseillers interrogés considèrent que la veille du marché est de la responsabilité des ministères et des organismes. Or, suivant la politique de gestion du Conseil du trésor, le Centre doit jouer un rôle de conseil et de contrôle important à cet égard. En effet, cette dernière mentionne qu'après avoir reçu la demande de biens du mandant, il doit effectuer une recherche d'information complémentaire à celle transmise par les ministères et les organismes afin d'orienter le demandeur sur la base d'une bonne connaissance du marché : concurrence, manufacturiers, caractéristiques des produits, etc. Peu de travaux de cette nature sont réalisés dans les faits.

Développement durable

38 En vertu de la loi, l'évaluation des besoins doit également tenir compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement. Par sa mission et son pouvoir d'achat, le CSPQ a un rôle d'influence important à jouer afin d'inciter sa clientèle à faire des choix de consommation plus écoresponsables et de convaincre les fournisseurs de s'ajuster en conséquence.

39 À cet égard, le Centre a notamment révisé sa politique interne d'acquisitions écoresponsables pour renforcer son orientation en développement durable. Il a aussi contribué à l'élaboration de divers outils qui visent à fournir les repères nécessaires à l'exercice de choix éclairés en matière d'acquisitions, notamment des fiches techniques, une liste de contrôle et un répertoire des produits et des services écoresponsables offerts.

40 Malgré ces bonnes pratiques, le CSPQ n'a pas réussi à instaurer une réelle culture d'écoresponsabilité dans les acquisitions. En effet, peu des conseillers rencontrés comprennent leurs responsabilités de sensibilisation ainsi que les enjeux qu'elles soulèvent. Par conséquent, leurs interventions dans l'évaluation

Une marge préférentielle d'au plus 10 % doit être accordée aux fournisseurs qui répondent à une exigence prévue liée au développement durable et à l'environnement, conformément à ce qui est indiqué dans les documents d'appels d'offres.

du besoin n'intègrent pas la préoccupation constante de présenter et de promouvoir des produits et des services plus écoresponsables, particulièrement en ce qui concerne les dossiers d'achats mandatés.

41 À titre d'illustration, les conseillers n'ont pas échangé avec les clients sur la possibilité d'ajouter des exigences relatives aux principes de développement durable ni consulté le spécialiste du CSPQ en la matière dans presque tous les achats mandatés examinés. Plusieurs affirment agir ainsi puisque, de toute manière, la décision finale sur les spécifications techniques revient au client. À notre avis, dans plusieurs dossiers examinés, l'obtention d'une certification reconnue, l'utilisation d'une **marge préférentielle** ou l'ajout d'exigences écoresponsables auraient pu être suggérés.

Impact économique régional

42 La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit qu'un organisme public ne peut procéder à un appel d'offres dans le cadre d'un regroupement d'organismes sans en considérer l'impact sur l'économie régionale. La loi constitutive du CSPQ va dans le même sens et présente cette notion comme faisant partie intégrante de sa mission. Le conseiller doit donc tenir compte de cette exigence lors de la planification de son acquisition.

43 Or, le CSPQ n'a pas établi d'orientations claires sur les moyens à prendre pour se conformer à cette exigence de la loi. En effet, il ne dispose pas de directives ou d'un guide à l'intention de son personnel visant à définir la notion d'impact économique régional et à déterminer la ligne de conduite à adopter afin de favoriser une action plus cohérente et homogène.

44 De plus, il n'a prévu aucun mécanisme afin de s'enquérir des priorités économiques régionales, de parfaire sa connaissance des marchés locaux et de pouvoir tenir compte de ces deux aspects, le cas échéant, en coordination avec les autres intervenants gouvernementaux.

45 Ainsi, l'aspect régional a été considéré dans seulement un des achats regroupés examinés. Dans ce cas, l'appel d'offres visait à conclure des contrats avec plusieurs fournisseurs de régions différentes. Les autres achats regroupés ne comportaient aucune documentation montrant que l'impact sur l'économie régionale avait été pris en compte conformément à la loi. Justement, les conseillers rencontrés nous ont confirmé la difficulté de la démarche, faute d'accompagnement dans les tâches à accomplir.

46 Selon l'information obtenue, la direction mène une réflexion sur l'impact économique régional pour en tenir compte dans certains dossiers où cela s'applique. Nous avons constaté que le CSPQ a mis en place des initiatives intéressantes à cet égard. Par exemple, il a établi dans un dossier une stratégie d'acquisition qui permet aux clients de transiger avec des marchands locaux aux conditions établies dans un contrat attribué au manufacturier.

Spécifications techniques

47 Un des objectifs de la loi est de promouvoir la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres. Cette concurrence est indispensable pour assurer un traitement équitable des fournisseurs et favoriser le meilleur usage des fonds publics. Le défi lors de la rédaction des documents d'appel d'offres consiste donc à décrire les spécifications relatives aux produits et aux services à l'aide de termes assez précis pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins tout en permettant au plus grand nombre de fournisseurs possible de participer au processus et d'évaluer avec justesse l'ampleur et la teneur des services à rendre.

48 Le CSPQ n'a pas l'assurance que la libre concurrence s'exerce efficacement. Le degré de précision et de clarté de certains appels d'offres est insuffisant. De plus, le manque de connaissances des marchés et de questionnements des conseillers en acquisitions peut les mener à une gestion coûteuse du processus d'appel d'offres.

49 En avril 2013, le SCT déposait un rapport sur un audit qu'il avait réalisé concernant le processus d'adjudication et d'attribution des contrats d'achats regroupés en approvisionnement du CSPQ, accordés du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012. Il avait notamment pour objectif de s'assurer que ce processus était conforme au cadre normatif en gestion contractuelle et ses travaux couvraient 83 % de la valeur de ces regroupements d'achats pour la période visée. Le rapport concluait que les documents d'appel d'offres étaient imprécis ou incomplets et que certains ne contenaient aucune estimation des quantités ou de la valeur monétaire. Nos travaux ont également démontré que les appels d'offres ne présentent pas toujours un degré de précision et de clarté suffisant. En effet, dans les dossiers d'achats regroupés examinés, le nombre d'**addendas** variait de 2 à 9 et la moyenne était de 5 par dossier. Pour un même dossier, 136 questions de fournisseurs ont donné lieu à l'ajout de 7 addendas.

50 Par ailleurs, dans les 22 dossiers examinés dont les contrats avaient été attribués par appels d'offres publics, 50 % avaient été accordés alors que 2 soumissions et moins étaient conformes et acceptables. Cela soulève des doutes quant au degré d'atteinte de l'objectif de libre concurrence.

51 En ce qui concerne les achats mandatés, dans 9 des 15 dossiers d'appel d'offres public examinés, nous n'avons pas retracé d'échanges avec le client ou de recherches sur les spécifications techniques. Le manque de questionnements des conseillers ainsi que leur méconnaissance du marché ou des produits et des services à acquérir font en sorte qu'ils peuvent difficilement déceler la présence d'exigences restrictives ou imprécises dans les appels d'offres. Cela les rend donc vulnérables aux pressions des clients qui souhaiteraient favoriser un produit ou un fournisseur particulier.

Un organisme public peut modifier ses documents d'appel d'offres au moyen d'un addenda transmis aux fournisseurs concernés par cet appel d'offres.

52 Comme le démontre l'exemple suivant, ce manque de questionnements et cette méconnaissance ont aussi mené à une gestion inefficace et coûteuse du processus d'appel d'offres. Dans un dossier, un premier appel d'offres a été lancé et quatre soumissionnaires ont alors déposé leur proposition. Il a ensuite été annulé et un deuxième appel d'offres, dans lequel le mandant a considérablement modifié le besoin et plusieurs exigences de l'appel d'offres précédent, a été publié. Le résultat en a été que le nombre de soumissionnaires est passé de quatre à deux et que les prix soumis ont augmenté de 32%. La documentation au dossier est insuffisante pour justifier l'annulation du premier appel d'offres et les modifications effectuées dans le deuxième. Au contraire, l'analyse au dossier va à l'encontre de l'orientation prise, ce que nous trouvons préoccupant.

53 Pour les dossiers d'achats regroupés, la description du besoin est rédigée par le conseiller. L'enjeu est d'autant plus important étant donné l'envergure et le caractère récurrent de ces contrats. Il est également primordial que les conseillers se questionnent sur la stratégie d'acquisition retenue, surtout si le nombre de soumissionnaires est faible.

54 Nos travaux nous ont démontré que le CSPQ doit réaliser des efforts supplémentaires en ce sens. Par exemple, un contrat d'une valeur annuelle d'un million de dollars est attribué au même fournisseur depuis environ 15 ans. Bien qu'il n'y ait qu'un seul soumissionnaire depuis au moins 6 ans, aucun changement à la stratégie d'acquisition n'a été envisagé. Plusieurs questions auraient pu être soulevées, notamment si le mode de sollicitation est toujours pertinent, si la description du besoin inclut des critères trop restrictifs ou si une autre action pourrait être posée afin de favoriser un marché plus concurrentiel.

55 Toutefois, nous avons observé des initiatives récentes conformes aux bonnes pratiques. Pour certains renouvellements d'achats regroupés, le CSPQ a revu la stratégie d'acquisition. Pour un dossier examiné, il a notamment engagé un spécialiste externe dans le domaine en vue d'obtenir de l'aide pour la rédaction des spécifications techniques et des critères d'évaluation de la qualité des soumissions. Nous l'encourageons à poursuivre dans cette voie lorsque la situation s'y prête.

Évaluation des offres

56 Dans un souci de transparence des processus contractuels et de traitement intègre et équitable des concurrents, la loi privilégie un mode de sollicitation par appel d'offres public. Elle permet aussi en certaines circonstances un appel d'offres sur invitation ou une négociation de gré à gré avec un fournisseur.

57 Le processus d'évaluation des offres doit être rigoureux pour s'assurer non seulement du respect de la réglementation, mais surtout de l'obtention des meilleures conditions d'achat. En ce sens, l'OCDE recommande notamment que les dossiers d'acquisitions soient adéquatement documentés et contiennent

une information pertinente et complète. Cette information doit inclure les décisions prises ainsi que les analyses et les justifications les appuyant. Une documentation adéquate augmente la transparence du processus et la responsabilisation des parties concernées.

58 En ce qui a trait à l'évaluation des appels d'offres, l'insuffisance de directives et le manque de rigueur dans l'exécution des tâches ne favorisent pas le traitement équitable des fournisseurs. En outre, le CSPQ se place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur.

59 Tous les appels d'offres publics sont publiés dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Ils doivent prévoir, entre autres, une description des besoins, les conditions d'admissibilité du fournisseur et de conformité des soumissions, la liste des documents exigés et les règles d'adjudication des contrats. La réglementation prévoit déjà un certain nombre de **conditions** de conformité et d'admissibilité, mais d'autres peuvent s'y ajouter dans un appel d'offres. Le non-respect des conditions de conformité entraîne le rejet automatique de la soumission.

La réglementation prévoit notamment les conditions suivantes : une soumission ne peut être conditionnelle ni restrictive et un fournisseur doit posséder les qualifications, les autorisations, les permis, les licences, les enregistrements, les certificats, les accréditations et les attestations nécessaires.

60 Pour évaluer si les soumissions reçues respectent la réglementation et les conditions des appels d'offres, le CSPQ s'est doté d'une grille d'analyse dans laquelle doivent être consignés les renseignements nécessaires à cette évaluation. Cependant, plusieurs conseillers ne comprennent pas l'objectif de cette grille d'analyse, de telle sorte que la qualité du travail d'évaluation des critères d'admissibilité et de conformité diffère d'un dossier à l'autre.

61 Ainsi, 15 des 20 grilles examinées n'avaient pas été remplies de façon rigoureuse. Par exemple, plusieurs de ces grilles ne contenaient pas l'ensemble des conditions prévues dans l'appel d'offres. Dans un dossier, une certification exigée ne se trouvait pas dans la grille. De ce fait, le conseiller ne l'a pas demandée, ce qui a entraîné une analyse inadéquate des soumissions et mené à l'attribution d'un contrat au mauvais fournisseur. Ce contrat a dû être résilié après avoir été en vigueur pendant 7 mois et tout le processus a dû être repris, ce qui met en lumière le traitement inefficace du dossier.

62 Le manque de rigueur dans l'analyse des dossiers examinés a également fait en sorte qu'au moins sept soumissions ont été jugées conformes alors qu'elles ne respectaient pas une des conditions de conformité ou d'admissibilité de l'appel d'offres, ce qui aurait dû entraîner leur rejet. Par ailleurs, dans son rapport d'audit d'avril 2013, le SCT fait des constats similaires et précise que, dans deux dossiers sur six, des fournisseurs ont été retenus alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un rejet automatique.

63 De plus, nous avons constaté que la documentation consignée dans les dossiers d'acquisitions examinés varie en fonction du conseiller les ayant traités et qu'elle est souvent fragmentaire, notamment en ce qui concerne l'historique des actions, les justifications étayant les décisions prises et les estimations de coûts et de volumes.

64 Par exemple, parmi les dossiers examinés, quatre contrats ont été attribués de gré à gré au moyen de cas d'exception prévus dans la loi. Contrairement à ce qui est requis par les procédures applicables à deux de ces dossiers, ces derniers ne comportaient aucune preuve que des recherches sérieuses et documentées avaient été effectuées pour appuyer le choix de procéder de gré à gré. De plus, l'information contenue dans les dossiers d'attribution de gré à gré permet difficilement de déterminer si des négociations de prix ont eu lieu avec le fournisseur ou quelles ont été les références utilisées pour fixer le coût des services à recevoir. Dans un dossier, nous avons même remarqué qu'un contrat avait été signé plus de trois mois avant la réception de la demande d'acquisition sans qu'une explication soit fournie.

65 De même, le SCT constate dans son rapport d'audit d'avril 2013 que la documentation fournie dans les dossiers est incomplète puisque, notamment, dans deux cas les dossiers du comité de sélection avaient été perdus.

Organisation du travail

66 L'organisation du travail consiste à coordonner les activités et les tâches en vue de rationaliser le travail et d'accroître la productivité.

67 L'organisation du travail ne favorise pas un traitement optimal des acquisitions et le processus en place n'intègre pas plusieurs pratiques reconnues s'y rapportant.

68 Il existe plusieurs pratiques reconnues pour favoriser une bonne organisation du travail en matière d'acquisitions et certaines ne sont pas mises en œuvre adéquatement par le CSPQ. Parmi celles-ci, mentionnons la planification rigoureuse des activités, l'encadrement approprié des conseillers, le suivi des dossiers et le contrôle de qualité basé sur les risques.

Planification des activités

69 Étant donné les volumes importants des demandes, les difficultés de prévoir certaines d'entre elles et la nécessité de maintenir ses services sur une base continue, il importe que le CSPQ effectue une planification rigoureuse de ses activités en matière d'acquisitions. À cet égard, nos travaux font ressortir des points nécessitant des améliorations.

70 Le Centre ne dispose pas d'un processus systématique pour estimer les demandes d'acquisitions et suivre l'évolution des dossiers. Par conséquent, il n'a pas de vue d'ensemble des acquisitions en cours et à venir ni de planification annuelle. Il lui est donc difficile de gérer adéquatement le flux des demandes et de faire une répartition du travail équilibrée en fonction des risques associés au dossier et de la charge de travail des conseillers.

71 Les achats mandatés ne font pas l'objet d'une évaluation, portant par exemple sur la complexité de l'achat, les enjeux, les contraintes et les risques, afin de cibler les actions spécifiques à prendre et d'assigner le dossier au conseiller ou à l'équipe le plus apte à le traiter.

72 Ces lacunes relatives à la planification ont diverses conséquences. Nous en avons noté certaines lors de l'examen des dossiers. Parmi celles-ci, mentionnons deux ruptures d'environ trois mois dans l'offre de services et une prolongation de contrats.

73 Ainsi, le CSPQ a dû prolonger un contrat de sept mois pour assurer la continuité du service, ce qui représente une augmentation de sa valeur initiale de plus de 7 millions de dollars. Une telle pratique est contraire aux principes de saine gestion contractuelle puisque cette prolongation équivaut à la conclusion d'un contrat de gré à gré.

74 De plus, plusieurs délais entre la fin d'un contrat et le début d'un nouveau ont été constatés à l'égard d'achats regroupés. Selon les documents obtenus du Centre, ces délais varient de 4 jours à 21 mois. Des ministères et des organismes rencontrés nous ont confirmé avoir fait des achats sur une base individuelle à des coûts plus élevés lors de telles ruptures de services.

Encadrement des conseillers

75 Pour bien encadrer le personnel, il est important que les responsabilités et les attentes soient clairement définies, comprises et partagées. Or, la direction n'encadre pas adéquatement les conseillers dans leurs interventions, que ce soit par l'établissement d'échéanciers ou par une supervision adéquate à différentes étapes du processus. En particulier, aucune cible quant aux délais de traitement ne leur est fournie en fonction du type ou de la complexité des acquisitions. D'ailleurs, le CSPQ n'est pas en mesure de déterminer un délai moyen ni de suivre les délais aux étapes clés du processus.

76 Au cours de l'année 2012, le Centre s'est doté d'un manuel de procédures pour les acquisitions. Ces dernières sont différentes selon qu'il s'agit d'un achat mandaté ou d'un achat regroupé. Or, bien que les procédures pour les achats regroupés soient en vigueur depuis mai 2012, les conseillers rencontrés ne les suivaient pas de manière systématique. Quant à celles relatives aux achats mandatés, elles ne sont pas toujours bien comprises et suivies, ce qui peut expliquer certaines lacunes constatées précédemment dans le rapport.

Suivi des dossiers

77 Certaines étapes liées au suivi des dossiers sont la responsabilité du client, tels le suivi contractuel et l'évaluation du fournisseur. Il est néanmoins important pour le CSPQ d'obtenir une rétroaction de celui qui reçoit ultimement le bien ou le service afin d'apporter les correctifs appropriés, le cas échéant. Lors de notre vérification, le Centre n'avait effectué aucun exercice de cette nature de façon systématique et périodique pour les 26 dossiers examinés.

La consignation de renseignements, notamment l'évaluation des fournisseurs, qu'elle soit satisfaisante ou non, permettrait entre autres de mieux gérer les risques liés aux nouvelles demandes et d'adapter les interventions futures du CSPQ en conséquence.

Contrôle de qualité

78 Lors de nos travaux, peu de contrôles étaient en place afin de s'assurer de la qualité et de la pertinence des actions posées. Par exemple, une tierce partie ne lisait pas les documents d'appel d'offres avant leur publication lorsqu'il s'agissait d'acquisitions complexes ou qualifiées de risquées. Une telle lecture aurait probablement permis de repérer certaines erreurs que nous avons constatées, notamment des bordereaux de prix erronés et des données de base manquantes comme la période couverte par l'estimation des quantités à acquérir.

79 Dans un tel contexte, un mécanisme d'assurance qualité composé de différents contrôles portant sur les éléments à risque est essentiel pour évaluer la qualité du travail effectué, améliorer les façons de faire et favoriser un traitement uniforme et équitable. Entre autres, il pourrait permettre de détecter les ambiguïtés ou les exigences trop restrictives dans les documents d'appel d'offres avant leur publication de même que les cas de non-conformité des soumissions avant l'adjudication du contrat.

80 Pour améliorer la situation, la DGACQ a créé une direction consacrée en particulier à l'assurance qualité dans le cadre des récents changements organisationnels. Cette nouvelle direction, opérationnelle depuis janvier 2013, s'est d'abord concentrée sur le développement d'outils de support pour les conseillers et sur l'implantation d'un plan de formation. La mise en place d'une telle direction est assurément un élément positif et nous l'encourageons à poursuivre ses efforts, notamment dans l'élaboration d'un programme d'assurance qualité.

Information de gestion

81 L'information de gestion aide les gestionnaires quant à la prise de décision et à la détermination des éléments nécessitant des améliorations. Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, accessible en temps opportun et suffisante ainsi que de systèmes d'information adéquats.

82 Le CSPQ ne dispose que de peu d'information de gestion et celle disponible n'est pas toujours fiable. De plus, le manque d'information sur l'historique des dossiers d'acquisitions le prive d'une mémoire organisationnelle essentielle à la gestion efficace et efficiente des acquisitions et au développement d'une culture d'amélioration continue.

83 En matière d'acquisitions, le CSPQ possède une information de gestion insuffisante. Les gestionnaires rencontrés ne peuvent s'appuyer sur des données utiles à des fins d'amélioration des processus ou de la performance. En fait, aucune analyse ni aucun croisement de données ne sont effectués concernant, par exemple, les biens et les services acquis, les délais moyens de traitement des demandes d'acquisition, les caractéristiques des clients ou celles des fournisseurs. De plus, aucun tableau de bord n'a été mis en place.

84 Outre les rapports statutaires exigés pour l'étude des crédits budgétaires et ceux requis par la réglementation en vigueur, l'information de gestion disponible prend la forme de différents rapports statistiques compilés et produits trimestriellement. Ces rapports présentent le nombre et la valeur des contrats attribués au cours de la période. L'information y est regroupée selon différents critères, tels le type d'achat et de contrat, la clientèle et le mode de sollicitation.

85 La production de ces rapports est le résultat d'un processus complexe de manipulation de données impliquant des extractions, des modifications, des reclassements et des retranscriptions, ce qui accroît sensiblement le risque d'erreurs. D'ailleurs, l'analyse des données que nous avons effectuée a permis de déceler plusieurs inexactitudes, principalement quant à leur répartition selon les critères énumérés précédemment. Par exemple, des contrats dont le client est le CSPQ étaient présentés avec ceux des autres ministères et organismes gouvernementaux.

86 De telles erreurs entravent la qualité et la fiabilité de l'information et rendent difficile l'analyse comparative des données dans le temps. Il est également surprenant de constater que le CSPQ ne dispose pas d'une liste des achats regroupés en vigueur qui soit à jour, complète et disponible pour tous les intervenants.

87 L'insuffisance de l'information de gestion a un impact direct sur la reddition de comptes pouvant être faite au conseil d'administration afin que ce dernier puisse remplir adéquatement son rôle de gouvernance à l'égard de la performance de l'ensemble du processus d'acquisition. Ainsi, les membres du conseil d'administration reçoivent trimestriellement une reddition de comptes limitée qui porte essentiellement sur les contrats de 5 millions de dollars et plus qu'il a préalablement approuvés.

Historique des dossiers d'acquisitions

88 Le CSPQ ne dispose pas d'un historique des dossiers d'acquisitions effectuées au cours des années, qui regrouperait par exemple des renseignements sur la nature des biens et des services acquis, la rétroaction obtenue des clients et l'évaluation des fournisseurs.

89 Ainsi, nos travaux font ressortir la difficulté d'avoir un accès rapide et convivial à l'information consignée et de faire une recherche sur un objet précis concernant un dossier antérieur.

90 Un tel outil permettrait de bonifier l'information de gestion et de favoriser l'efficacité et la diligence dans la réalisation de chaque étape du processus, ainsi que le transfert de connaissances et d'expertise, en plus d'assurer que l'intégrité des renseignements est protégée. À titre d'exemple, il pourrait être utile de consulter des dossiers antérieurs ou similaires pour déterminer le volume d'activité estimatif dans le cadre d'un nouveau contrat ou pour comparer les spécifications techniques en fonction de besoins analogues.

Recommandations

91 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre.

- 1 Se doter d'objectifs en matière de développement des connaissances des marchés et établir des attentes claires en ce sens aux conseillers.
- 2 Mettre en place des mécanismes afin que la préparation des appels d'offres soit faite de façon à :
 - maximiser le libre jeu de la concurrence ;
 - tenir compte des enjeux de développement durable et de l'impact économique régional.
- 3 Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d'admissibilité.
- 4 Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par :
 - une planification des interventions ;
 - un encadrement des conseillers ;
 - un processus d'assurance qualité efficace.
- 5 Se doter des systèmes permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante pour soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision en matière d'acquisitions.
- 6 Constituer un historique des achats en vue de développer une mémoire organisationnelle et d'effectuer un suivi efficace et efficient des dossiers.

2.2 Gouvernance en matière d'acquisitions

92 Les problèmes décelés dans le processus d'acquisition du CSPQ ne sont pas nouveaux. Depuis la constitution de l'organisation en 2005, la clientèle et les fournisseurs ont soulevé leurs insatisfactions à maintes reprises, notamment dans le rapport d'une firme indépendante sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* publié en 2010. En outre, le rapport du SCT de 2013 sur le processus d'adjudication des contrats d'achats regroupés en approvisionnement a également relevé des lacunes dans le processus de gestion contractuelle.

93 Parmi les facteurs pouvant expliquer cette situation qui dure depuis plusieurs années, nous avons recensé certains éléments associés à la gouvernance du CSPQ. Nous avons traité précédemment des améliorations souhaitables au processus d'acquisition. Nous croyons qu'il est également nécessaire que des correctifs soient apportés au mode de gouvernance exercé en matière d'acquisitions.

94 La gouvernance réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et rendent des comptes. Elle est basée sur des principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité. Diverses pratiques assurent une bonne gouvernance, notamment une approche stratégique résultant d'une vision et d'orientations claires, une prestation de services de qualité, une mesure de la performance dans un souci d'amélioration continue et une gestion efficace des risques.

Approche stratégique

95 La gamme de services du CSPQ est large et plusieurs services existant dans des ministères et des organismes ont été transférés lors de sa constitution. Dans ce contexte, il importe que la vision et la mission de chacun des domaines d'affaires ainsi que les stratégies pour les concrétiser soient claires et s'inscrivent dans la vision globale du Centre.

96 La stratégie du CSPQ pour réaliser sa vision et sa mission en matière d'acquisitions n'est pas établie clairement, de telle sorte qu'il n'y a pas de compréhension commune des moyens à prendre pour la concrétiser. En outre, il existe un manque de continuité des actions et des efforts dans le temps.

97 Ce n'est qu'en 2012, sept ans après sa création, que le CSPQ a établi des énoncés quant à sa vision et à sa mission dans le domaine des acquisitions, à l'effet de devenir :

- un centre d'excellence en matière d'acquisitions à l'échelle gouvernementale ;
- une référence dans son domaine d'affaires en raison de la qualité, de la rareté et de la concentration de ses expertises ;
- une organisation sensible aux besoins de ses clients et apte à y répondre avec diligence, dans le respect des règles ;
- un modèle d'affaires rentable pour le gouvernement du Québec, qui lui fera réaliser des économies et lui donnera des moyens concrets d'optimisation.

98 Le Centre n'a cependant pas encore élaboré une stratégie claire pour préciser comment il y parviendrait.

⁹⁹ À la suite du dépôt du rapport d'évaluation de décembre 2010 sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, le CSPQ a amorcé des démarches d'amélioration. Dans ce contexte, en plus de documents statutaires comme celui portant sur la planification stratégique, il a produit plusieurs documents les trois années suivantes pour mettre en œuvre les recommandations de ce rapport. Parmi les plans recensés, quatre visaient les activités d'acquisition uniquement, alors que les autres avaient trait à l'ensemble des activités du Centre. Voici la liste chronologique des principaux documents stratégiques et opérationnels produits de 2010 à 2013.

Décembre 2010	Rapport d'évaluation sur la <i>Loi sur le Centre de services partagés du Québec</i>
Septembre 2011	Plan d'action sur le virage clientèle
Juin 2012	Cadre de gestion et de suivi sur les contrats de service Plan d'affaires sur les achats regroupés
Août 2012	Plan de mise en œuvre du cadre de gestion et de suivi des contrats de service
Mai 2013	Plan d'action 2013-2014 de la DGACQ
Juin 2013	Stratégie d'affaires du CSPQ 2013-2015 Plan de consolidation de la DGACQ
Septembre 2013	Plan stratégique 2012-2015 Plan d'action annuel Plan intégré d'amélioration des services 2012-2015
Octobre 2013	Plan de consolidation de la DGACQ
Décembre 2013	Plan d'action 2013-2015 lié à la stratégie d'affaires du CSPQ

¹⁰⁰ L'examen de ces documents nous amène à conclure qu'il est difficile de comprendre rapidement la position du Centre et d'avoir une représentation claire des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser sa mission dans le domaine. Cela est d'abord dû au nombre élevé de documents, mais également au manque de cohérence dans les orientations et les actions qui y sont prévues.

¹⁰¹ Les documents qui visent l'ensemble des domaines d'activité traitent peu du secteur des acquisitions. De plus, lorsqu'ils en font mention, ils n'en abordent généralement qu'un volet, soit les achats regroupés.

¹⁰² Le plan d'action sur le virage clientèle, adopté en 2011, proposait deux grandes stratégies : recentrer l'offre de services et gérer le CSPQ selon une approche dite « entrepreneuriale ». Le Centre a élaboré en 2012 son premier plan d'affaires sur les achats regroupés, lequel est en lien avec ces stratégies. Bien que ce plan, assorti d'un budget de 2,39 millions de dollars, ait été approuvé par le conseil d'administration en juin 2012, il a été mis de côté en 2013, ce qui a marqué par le fait même un changement d'orientation.

103 La volonté de mettre en œuvre ce plan et le fait de l'abandonner par la suite ont nécessité des changements de structure, de telle sorte que, de mars 2012 à octobre 2013, la DGACQ a connu trois réorganisations administratives. La dernière a mené au retour à une structure qui, notamment, distingue les achats mandatés de biens de ceux de services, comme c'était le cas en 2009. Ces changements successifs n'ont pas favorisé le développement d'une vision commune, la rétention de la main-d'œuvre et la prestation de services de qualité. Ultimement, ils ont marqué un bris dans la continuité des efforts de développement de l'expertise recherchée.

104 En ce qui a trait aux trois plans d'action élaborés de mai à octobre 2013 pour améliorer le fonctionnement de la DGACQ, leur portée stratégique est plutôt limitée. Les mesures proposées, bien que pertinentes dans un contexte de consolidation, répondent essentiellement à des exigences opérationnelles telles que la formation et l'intégration des nouveaux employés, la standardisation des pratiques d'affaires ou la mise en place de mécanismes d'assurance qualité.

105 Ainsi, en matière d'acquisitions, la stratégie et l'élaboration des actions nécessaires pour recentrer l'offre de services et gérer selon une approche dite « entrepreneuriale » restent encore à développer.

Qualité de la prestation de services et savoir-faire

106 Pour offrir une prestation de services de qualité démontrant son savoir-faire en matière d'acquisitions, le CSPQ doit développer une approche clientèle et une offre de services axées sur les besoins des clients. Il doit aussi développer et maintenir une expertise organisationnelle.

Approche clientèle

107 Le principe de gestion basé sur l'approche clientèle consiste à orienter l'entité sur la satisfaction des besoins des clients, notamment par la mise en place de procédures axées sur le service offert, pour les fidéliser et en attirer de nouveaux. En ce sens, la qualité du service devrait être une préoccupation constante quant à la valeur ajoutée afin que le CSPQ soit perçu par sa clientèle actuelle ou potentielle comme un intervenant incontournable en matière d'acquisitions.

108 Le CSPQ n'est pas parvenu à appliquer un mode de gestion basé sur l'approche clientèle. Il subsiste des insatisfactions des clients à l'égard de la qualité des services qu'il rend en matière d'acquisitions, notamment en raison d'une absence de culture favorisant une saine relation d'affaires.

109 Les indices de satisfaction les moins élevés, décelés lors des consultations de la clientèle menées en 2009 et en 2012, se rapportent à la qualité des services, à leur accessibilité, à leurs coûts et aux délais de traitement des dossiers. Ces sondages révèlent que le domaine des acquisitions est l'un de ceux qui a l'indice de satisfaction le plus bas.

110 D'autres études sur les services offerts par le CSPQ confirment ces insatisfactions, notamment celle effectuée en 2009 auprès des membres du Forum des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec ainsi que celle sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés* publiée en décembre 2010. Nos entrevues réalisées en 2013 auprès des clients et des fournisseurs viennent aussi confirmer des résultats de même nature. Les principales insatisfactions soulevées ont notamment trait à la communication et aux relations d'affaires et de partenariat avec le CSPQ.

111 Par exemple, le Centre ne communique pas à ses clients une estimation du délai relatif au traitement de leur demande ni le degré d'avancement du dossier, des renseignements essentiels pour les clients afin de mieux planifier leurs acquisitions et recevoir en temps opportun les biens ou les services requis. De plus, les communications se limitent souvent aux discussions portant sur les aspects administratifs entourant l'appel d'offres. Certains clients rencontrés ont mentionné qu'ils avaient travaillé avec plus d'un intervenant pour une même acquisition et que cela nécessitait de réexpliquer leur dossier.

112 Les clients ne perçoivent pas bien le rôle du conseiller en acquisitions du CSPQ relativement aux achats mandatés. Selon eux, le Centre ne comprend pas toujours leurs besoins et, par conséquent, peut difficilement réussir à y répondre adéquatement. Certains mentionnent qu'il limite sa participation à l'aspect contractuel des acquisitions et plusieurs déplorent le manque d'accompagnement et de suivi tout au long du processus d'acquisition. Le CSPQ n'est pas encore en mesure de jouer son rôle d'expert et de leader attendu par sa clientèle en matière d'acquisitions. De plus, certains clients ont de la difficulté à percevoir la valeur ajoutée de l'utilisation de ses services d'acquisitions.

Offre de services

113 Un des facteurs clés du succès d'un centre de services partagés est d'avoir une offre de services adaptée aux attentes de la clientèle dont il doit comprendre les besoins. Par ailleurs, l'objectif premier ayant motivé la mise en place du CSPQ est la réduction de coûts générée par la rationalisation des services de soutien administratif du gouvernement. Cela nécessite que le Centre ait une bonne connaissance des produits et des services offrant le meilleur potentiel à cet égard.

114 Après plus de huit ans d'existence, le CSPQ n'a pas établi une offre de services arrimée aux besoins prioritaires des ministères et des organismes et orientée sur les biens et les services qui génèrent une économie gouvernementale d'échelle ou de processus.

115 Le Centre possède très peu d'information sur l'évolution de sa clientèle et sur ses besoins afin de pouvoir bonifier son offre de services en conséquence. En outre, il ne s'est pas doté des outils de gestion lui permettant de développer son marché dans de nouveaux créneaux où il aurait une valeur ajoutée parce qu'ils généreraient un potentiel d'économies gouvernementales ou parce qu'ils offriraient des occasions intéressantes pour l'administration publique.

Besoins et attentes de la clientèle

116 Deux des moyens privilégiés pour déterminer les besoins des clients, reconnus par les bonnes pratiques, sont la mise sur pied de comités d'utilisateurs et l'établissement de tables de concertation. Or, le CSPQ emploie peu ces moyens qui pourraient également être utiles afin de promouvoir son offre de services et de connaître les raisons pour lesquelles la clientèle utilise peu certains services offerts. Il pourrait ainsi mieux cibler son offre en fonction des besoins réels de la clientèle.

117 Il existe un comité de consultation clientèle qui regroupe des dirigeants de plusieurs organismes et ministères. Cependant, au cours des trois années examinées, les discussions de ce comité se sont surtout concentrées sur les technologies de l'information et ont très peu porté sur les activités d'acquisitions de biens et de services exercées au CSPQ.

118 De plus, jusqu'en 2010-2011, le Centre et le Forum des gestionnaires en ressources matérielles siégeaient à une table d'interaction. Quatre ou cinq rencontres avaient lieu chaque année pour discuter de sujets en lien avec les acquisitions. Ce moyen n'est plus utilisé. Il était pourtant utile pour échanger avec les représentants des ministères et des organismes sur les dossiers en cours, sonder leurs besoins à l'égard de nouveaux achats et comprendre comment améliorer les façons de faire.

119 L'absence d'une culture de partenariat entre le CSPQ et la clientèle a également été relevée lors des entrevues que nous avons réalisées. En effet, la relation décrite par les clients est plutôt caractérisée par une faible collaboration. Ces derniers se disaient peu consultés au sujet de l'offre de services proposée ou de l'élaboration d'achats regroupés qui puissent répondre adéquatement à leurs besoins.

120 Le processus de renouvellement d'un achat regroupé devrait être l'occasion d'impliquer la clientèle dans la démarche. Or, dans trois des six dossiers de renouvellement examinés, les ministères et les organismes ont été peu consultés sur leurs besoins, leurs enjeux et les problèmes vécus lors d'acquisitions antérieures. Pourtant, la procédure prévoit que l'on devrait obtenir l'information à savoir si des améliorations ou des modifications à la description du besoin sont requises. Le CSPQ se limite en général à effectuer une mise à jour minimale de l'information et à demander aux ministères et aux organismes une confirmation de leur adhésion et de leur engagement d'achats. À cet égard, mentionnons toutefois la constitution récente de comités d'utilisateurs relativement à des achats regroupés spécifiques, dont ceux se rapportant à la revue de presse et aux micro-ordinateurs. Nous encourageons le CSPQ à poursuivre ses efforts dans cette démarche participative.

121 Depuis le 1^{er} avril 2012, les règlements relatifs à la loi exigent, dans le cas d'un regroupement d'achats, que les documents d'appel d'offres mentionnent tous les organismes publics appartenant à ce regroupement ainsi que leurs besoins. Le CSPQ a donc la responsabilité de recueillir les engagements d'achats auprès de ces organismes avant de lancer les appels d'offres, le cas échéant.

La consommation réfère aux achats totaux effectués par les organismes (clients) qui ont adhéré à l'achat regroupé. Les données s'y rapportant sont obtenues trimestriellement des fournisseurs par le Centre.

122 C'est lors de l'entrée en vigueur de cette exigence que le Centre a réalisé que certains achats regroupés n'étaient pas économiques puisque très peu de ministères et d'organismes y participaient ou que les volumes d'achats étaient peu élevés. Cela démontre qu'il ne se questionne pas suffisamment sur l'adéquation entre son offre et les besoins de ses clients puisqu'il a fallu la mise en place de cet article du règlement pour qu'il examine les besoins réels de **consommation**.

Biens et services générant des économies

123 Le CSPQ n'est pas proactif pour développer son offre de services. Il ne procède pas à des activités de démarchage auprès de clients potentiels afin d'obtenir leur adhésion et leur engagement lors de renouvellements d'achats regroupés. De même, il ne prend pas de mesures pour déterminer les possibilités de nouveaux regroupements d'achats. Par exemple, il n'effectue aucune analyse des achats réalisés individuellement par les ministères et les organismes afin de déterminer ceux qui pourraient faire l'objet d'un regroupement.

124 Il est difficile pour le Centre de connaître les économies de processus puisqu'il ne les calcule pas. Des clients se questionnent sur celles qui sont liées aux achats mandatés. Par exemple, il y en a un qui évalue que les coûts des services du CSPQ sont supérieurs aux économies réalisées par la diminution des ressources affectées aux acquisitions. Certains organismes ont même jugé nécessaire d'affecter du personnel au suivi de leurs dossiers d'acquisitions réalisées par le CSPQ, éliminant par le fait même toute économie potentielle pouvant résulter d'une collaboration avec ce dernier.

125 Une conséquence de ce manque de proactivité est reflétée dans le rapport sur l'évaluation de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* déposé en 2010. En effet, on y constate une faible utilisation, par les ministères et les organismes, des services basés sur le principe d'une adhésion volontaire. Le CSPQ ne parvient pas à accroître l'utilisation de ces services afin de générer de réelles économies d'échelle pour le gouvernement. Nos propres observations ont permis de confirmer cette situation. Ainsi, la quasi-totalité des clients que nous avons rencontrés n'utilise pas les services du CSPQ lorsqu'ils n'ont pas l'obligation de le faire, notamment pour les acquisitions de services professionnels ou de nature technique. Ils mentionnent qu'ils réduiraient sensiblement l'utilisation des services du Centre si ces derniers n'étaient pas obligatoires, notamment en raison d'une prestation qu'ils jugent insatisfaisante.

126 Or, les réflexions du CSPQ dans le but d'accroître l'utilisation de ses services d'acquisitions par les organismes publics ont porté davantage sur l'élargissement de l'adhésion obligatoire, notamment par la participation des organismes non budgétaires aux achats regroupés, plutôt que sur les moyens à mettre en place pour améliorer la qualité de ses services. Nous considérons que ce n'est pas en gardant ce cap qu'il parviendra à remplir adéquatement son véritable rôle de leader en matière d'acquisition de biens et de services au gouvernement du Québec.

Développement et maintien de l'expertise organisationnelle

127 Le travail d'approvisionneur requiert de posséder un certain nombre de connaissances et de compétences clés. Celui-ci doit notamment bien connaître l'environnement législatif et réglementaire ainsi que le marché des biens et des services qu'il achète. Du côté des compétences, il doit par exemple avoir des habiletés de communication et de négociation ainsi que de bonnes capacités d'analyse.

128 C'est pourquoi le développement et le maintien de l'expertise organisationnelle sont nécessaires pour assurer une prestation de services de qualité répondant aux besoins de la clientèle. La consolidation de cette expertise est un des objectifs à l'origine de la création du CSPQ. D'ailleurs, pour réaliser sa mission, ce dernier doit privilégier le développement d'une expertise interne en matière de services administratifs.

129 En matière d'acquisitions, le CSPQ n'a pas pris les mesures suffisantes pour développer et conserver l'expertise organisationnelle nécessaire à l'implantation des meilleures pratiques en vue d'offrir une prestation de services de qualité.

130 Certaines lacunes ayant trait notamment au recrutement, à la formation et au transfert d'expertise ont contribué à cette situation.

131 L'expertise du CSPQ n'est pas alimentée par le recrutement de personnel nécessairement qualifié dans le domaine des acquisitions. Les offres d'emploi publiées par le Centre n'exigent généralement aucune expérience ou formation particulière dans le domaine des acquisitions de biens et de services. Dans quelques offres, il est mentionné que la connaissance du domaine de l'approvisionnement et des aspects juridiques des contrats constitue un atout.

132 Dans ce contexte, il est d'autant plus important de définir une stratégie de formation et de perfectionnement dans le but de développer et de garder à jour les connaissances et les compétences du personnel. Avant l'automne 2013, le CSPQ ne disposait pas d'une telle stratégie. La formation était limitée, dispensée de façon ad hoc et le Centre ne possédait aucune donnée permettant de suivre le niveau de formation de chaque employé. De plus, bien que des démarches soient amorcées, aucun plan de transfert d'expertise n'a été élaboré ni implanté, ce qui permettrait de favoriser le maintien de la qualité de la prestation de services.

133 Ces outils auraient été d'autant plus essentiels que, au cours des dernières années, le CSPQ a connu un taux de roulement élevé du personnel affecté aux acquisitions, de telle sorte que la moitié a maintenant moins de deux ans d'expérience.

134 Toutefois, certaines mesures pour renforcer la formation et favoriser l'intégration ont été implantées très récemment ou sont en déploiement, dont des programmes de mentorat et de développement des compétences. Un plan de formation est aussi en cours d'implantation et celle offerte présentement vise à assurer une base de connaissances commune. Une formation plus pointue permettant de développer et de maintenir une expertise élevée nécessaire à la réalisation des acquisitions serait souhaitable.

Mesure de la performance

135 La mesure de la performance vise entre autres à apprécier si les opérations sont menées avec efficacité, si les services fournis sont de qualité et si les objectifs fixés sont atteints.

136 Le CSPQ ne mesure pas adéquatement sa performance en matière d'acquisition de biens et de services. D'une part, il n'a pas établi clairement le niveau de service qu'il vise à offrir et, d'autre part, il ne calcule qu'un seul indicateur et les lacunes dans la méthodologie nuisent à sa fiabilité.

137 Le Centre n'a pas défini les objectifs liés à la qualité des services qu'il souhaite offrir ni les cibles et les indicateurs y afférents. Par conséquent, il ne peut connaître ni analyser sa performance dans le domaine des acquisitions, lequel est pourtant partie intégrante de sa mission. Il ne peut non plus démontrer les progrès réalisés en ce sens au cours des dernières années. Par ailleurs, le peu d'information de gestion disponible et le manque de fiabilité de celle existante font en sorte qu'il est difficile de produire l'information nécessaire à la mesure de la performance et de comparer cette dernière à celle d'autres organismes qui ont, en tout ou en partie, des mandats semblables au sien.

138 L'annexe 5 présente des exemples d'indicateurs reconnus en matière d'acquisitions qui visent à mesurer, en plus de l'économie, différents aspects de la performance tels que le niveau de concurrence dans l'attribution des marchés publics, la qualité des services ou la célérité du traitement des demandes d'acquisitions.

139 Il faut mentionner qu'en lien avec son plan stratégique 2012-2015, le CSPQ s'est donné l'objectif de mesurer les économies générées annuellement. En 2012-2013, près de 90 % des économies mesurées provenaient du domaine des acquisitions, majoritairement des achats regroupés.

140 Nous considérons que c'est un pas dans la bonne direction. Cependant, cet indicateur ne mesure que les économies d'échelle relatives au volume d'achat sans toutefois considérer les économies associées aux processus. Pourtant, ces dernières sont partie intégrante des attentes gouvernementales concernant la rationalisation et l'optimisation des services administratifs ainsi que les gains de productivité générés par le développement d'une expertise centralisée en ce domaine.

141 En ce qui a trait aux économies d'échelle de 76,5 millions de dollars mentionnées dans le rapport annuel de gestion 2012-2013, nous avons décelé dans la méthodologie utilisée certaines lacunes qui nuisent significativement à la fiabilité du montant rapporté.

142 D'une part, plusieurs données utilisées dans le calcul ne sont pas mises à jour régulièrement, de telle sorte qu'elles ne reflètent pas la réalité du marché. Dans un dossier d'achats regroupés, par exemple, le pourcentage d'économies utilisé en 2013 a été établi en 2006 à partir de volumes et de prix obtenus du fournisseur en 2002. Pourtant, le montant d'achat des produits concernés

a quintuplé depuis 2002. D'ailleurs, le CSPQ ne s'assure pas de la plausibilité des données qui proviennent des fournisseurs, comme la consommation et les prix. D'autre part, la méthodologie utilisée implique des procédures d'échantillonnage. Or, la sélection des échantillons n'a pas été bien définie et n'est pas adéquatement encadrée. Par conséquent, les décisions sont subjectives et entraînent un manque d'uniformité dans les calculs d'économies générées par chacun des achats regroupés.

143 Conscient des lacunes liées aux calculs des économies dans tous ses secteurs d'activité, le CSPQ a entrepris en octobre 2012 des démarches en vue de mettre en place un cadre méthodologique. Son plan de travail prévoit une implantation complète en mars 2015.

Gestion des risques

144 Selon l'OCDE, les marchés publics constituent l'un des principaux domaines à risque en raison des enjeux financiers et de l'étroite interaction entre les intervenants des secteurs public et privé. De toutes les activités des administrations publiques, les achats sont l'une des plus exposées au risque de gaspillage, de corruption et de fraude. Il importe donc de se doter de mesures de prévention ainsi que de techniques de détection et de répression à cet égard.

145 En matière d'acquisitions, le CSPQ ne dispose pas d'un système intégré de gestion des risques malgré l'existence de risques majeurs liés à ce domaine. Par conséquent, il n'est pas assuré que ceux auxquels il est confronté sont gérés de manière adéquate.

146 Aucun exercice de recensement et de classification des risques menant à la détermination de mesures d'atténuation n'a été effectué dans le secteur des acquisitions.

147 L'OCDE insiste sur l'importance de mettre en place des mécanismes de prévention favorisant une culture d'intégrité pour contribuer à maintenir la confiance à l'égard des marchés publics. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer leur efficacité, des efforts en ce sens ont été déployés récemment par le CSPQ pour élaborer des balises et favoriser un comportement éthique de l'ensemble du personnel. Notamment, il s'est doté d'une section informative sur l'éthique rendue disponible sur intranet en plus d'adopter, en janvier 2012, un plan d'action en matière d'éthique, lequel a été approuvé par le comité de direction.

148 Le Centre s'est aussi engagé à accroître la sensibilisation des conseillers en matière d'éthique par l'intégration de formations adaptées, dont l'une est offerte par un acteur important du milieu, soit l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Ces formations sont données depuis février 2012.

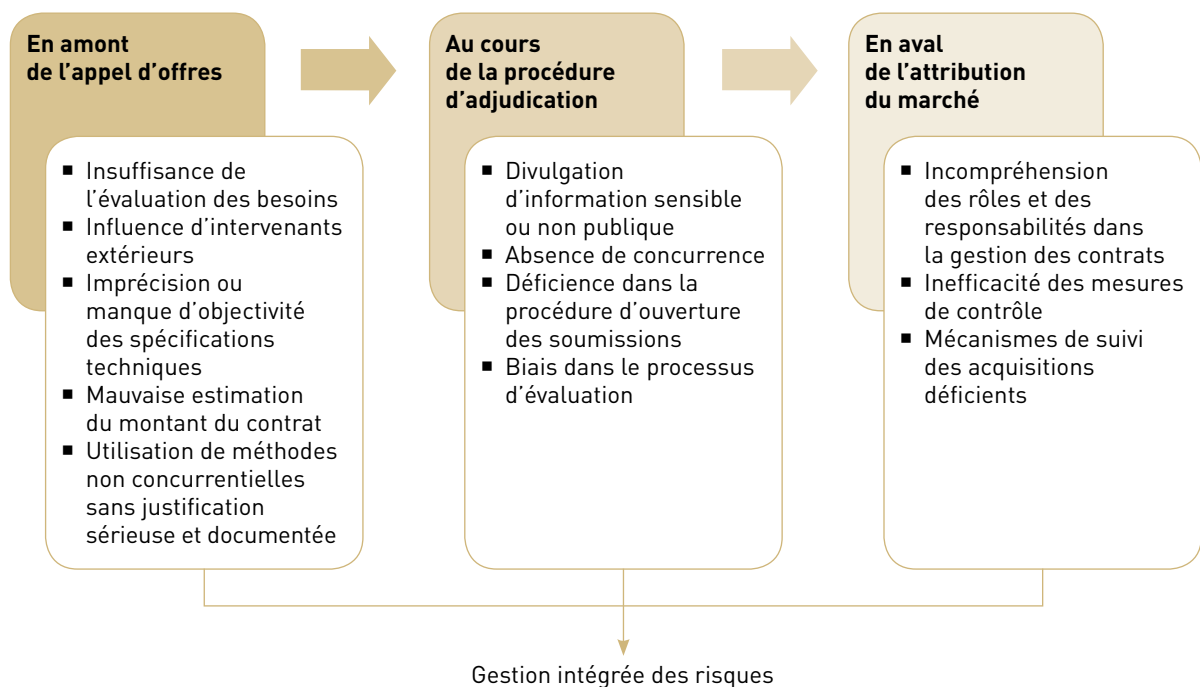
149 Toutefois, plusieurs mesures qui permettraient de prévenir ou de détecter les risques liés aux acquisitions ne sont pas encore considérées. La gestion des risques devrait s'exercer tout au long du processus d'acquisition, dans l'organisation du travail, l'établissement des priorités et les contrôles à mettre

en place. Pour chaque étape critique du processus, des orientations devraient être proposées aux conseillers chargés des acquisitions concernant les risques et les mesures de précaution pour les réduire.

150 Par exemple, malgré la production d'un tableau d'analyse des soumissions, l'analyse des écarts n'est pas une pratique courante, et ce, bien que des écarts importants soient observés entre l'estimation et le montant de la soumission gagnante ou entre les montants reçus des soumissionnaires. Une telle pratique permet de cibler et de signaler les transactions qui paraissent s'écarter des normes établies ou des moyennes de prix et qui peuvent provenir d'irrégularités dans le fonctionnement du marché public.

151 Le figure 2 présente des exemples de facteurs de risque décrits dans les bonnes pratiques au Canada et en Europe et les illustre dans le cadre des trois grandes phases du processus d'acquisition.

Figure 2 Exemples de facteurs de risque en matière d'acquisitions



Recommandations

152 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre.

- 7** Établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions afin de développer une compréhension commune des moyens nécessaires pour la concrétiser et de s'assurer que les actions sont conséquentes dans le temps.
- 8** Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par :
 - une meilleure compréhension des attentes des clients ;
 - une meilleure communication sur le suivi des dossiers et les modalités de services, entre autres en ce qui concerne son rôle et les délais de livraison ;
 - l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients ;
 - le développement, le renforcement et le maintien de l'expertise et du savoir-faire de son personnel.
- 9** Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence.
- 10** Établir, en matière d'acquisitions, des objectifs, des cibles et des indicateurs qui lui permettront d'évaluer régulièrement sa performance, notamment quant à la qualité de ses services, à son efficacité et à l'économie générée par ses opérations.
- 11** S'assurer de la fiabilité des données lui permettant de mesurer sa performance en matière d'acquisitions.
- 12** Mettre en place une gestion intégrée des risques afin de s'assurer que ceux liés aux activités d'acquisition de biens et de services sont adéquatement gérés tout au long du processus d'acquisition.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

«Le rapport du Vérificateur général sur l'acquisition de biens et de services au Centre de services partagés du Québec porte sur les exercices 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013.

«D'emblée, le Centre tient à souligner qu'il est conscient des défis à relever en matière d'acquisitions et qu'il a déjà mis en œuvre, depuis 2012, plusieurs mesures qui contribuent à répondre à un certain nombre de recommandations formulées dans ce rapport. Bien que le rapport en fasse mention, il ne permet pas d'apprécier pleinement tous les efforts consentis à cet égard. Le Centre aurait apprécié qu'il en tienne davantage compte.

«Comme mentionné dans son rapport, en plus des entrevues, la vérification menée principalement auprès de la Direction générale des acquisitions (DGACQ) a examiné un total de 26 dossiers d'acquisition de biens et de services sur une possibilité de 2 222. Ces 26 dossiers sont répartis sur trois exercices financiers, soit 5 en 2010-2011, 6 en 2011-2012 et 15 en 2012-2013. Les dossiers examinés totalisent une valeur estimée à 188,9 millions de dollars. Sur la même période, le Centre a acquis pour 2 255,6 millions.

Acquisitions de 25 000 dollars et plus sur la période analysée¹

	En nombre	En M\$
Dossiers examinés	26	188,9
Ensemble des dossiers	2 222	2 255,6
% examiné	1,2%	8,4%

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut excéder un an.

Source: CSPQ.

«Il est important de rappeler que la mission du Centre, en matière d'acquisitions, est différente lorsque les achats sont effectués directement par un ministère ou un organisme ou lorsque le Centre effectue les achats pour ceux-ci. En effet, le recueil des politiques de gestion du Conseil du trésor précise que "le ministère et organisme définit ses besoins en acquisition en précisant ses exigences au regard de standards ou normes existants et rédige, au besoin, un devis technique". Il est donc de la responsabilité du ministère ou de l'organisme de définir ses besoins et les spécifications techniques pour les achats en biens et en services.

« En ce qui a trait aux réorganisations administratives effectuées sur la période 2012-2013, il est vrai que la DGACQ en a connu trois entre mars 2012 et octobre 2013. Toutefois, le Centre est plutôt d'avis que ces réorganisations ont permis de mettre en place une structure administrative plus performante, répondant plus adéquatement à la nouvelle vision véhiculée, contrairement à celle qui prévalait de 2009 à 2012. Le Centre aurait apprécié que le Vérificateur général mette davantage cet aspect en relief.

« En effet, avant 2012, la structure administrative de la DGACQ ne comportait pas de direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations ni de direction des achats regroupés, comme c'est le cas depuis 2013. Il s'agit de deux éléments majeurs du virage entrepris par le Centre et salués à bien des égards par le Vérificateur général.

« Le Centre est aussi d'avis que ces réorganisations administratives ont été l'occasion de mettre en place une nouvelle vision pour la DGACQ, vision largement partagée avec l'organisation afin d'en faire une vision commune. Elles ont de plus été réalisées en privilégiant un déploiement par étapes afin de limiter les impacts sur l'organisation. Enfin, le Centre estime que la mise en place de la Direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations et de la Direction des achats regroupés a permis de consolider les efforts de développement de l'expertise nécessaire à faire de la DGACQ un centre d'excellence.

« Comme mentionné dans son rapport, les constats et les recommandations du Vérificateur général rejoignent, à certains égards, ceux faits par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans son rapport d'audit déposé en avril 2013 concernant les processus d'adjudication et d'attribution de neuf contrats d'achats regroupés en approvisionnement du Centre pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012.

« La réalisation de ce rapport d'audit par le SCT, débutée à l'été 2012, a concordé avec un exercice de remise en question des façons de faire du Centre en matière d'acquisitions. C'est dans ce contexte que le Centre a mis en œuvre, dès le mois d'août 2012, une série de mesures significatives afin d'apporter des correctifs, notamment :

- diagnostic sur l'organisation de la DGACQ;
- création de la Direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations;
- meilleur encadrement des ressources;
- préparation et mise en œuvre d'un plan de consolidation du secteur des acquisitions;
- embauche de personnel expert en assurance qualité et en conformité contractuelle;
- adoption et mise en place d'un processus d'accueil ainsi que d'un parcours de formation et de mentorat;
- implantation d'un manuel des pratiques d'affaires.

«Malgré qu'il soit encore trop tôt pour en constater pleinement les résultats, le Vérificateur général salue les efforts du Centre à plusieurs égards, notamment pour de récentes initiatives en matière d'acquisitions écoresponsables, d'impacts économiques régionaux, de stratégie d'acquisition en achats regroupés, d'assurance qualité, de comités d'utilisateurs, de formation, de mesure de performance et d'éthique.

«En conclusion, le Centre souscrit à l'objectif visant à améliorer ses façons de faire afin que celles-ci soient en adéquation avec les meilleures pratiques dans le domaine des acquisitions. C'est d'ailleurs dans cet état d'esprit que le Centre accueille les recommandations du Vérificateur général formulées dans son rapport et qu'il poursuivra et intensifiera les mesures déjà entreprises.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Portrait du Centre
- Annexe 3** Contrats de 25 000 dollars et plus
- Annexe 4** Organigramme simplifié (21 février 2014)
- Annexe 5** Indicateurs de performance

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
DGACQ	Direction générale des acquisitions	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes de saine gestion reconnus notamment par l'OCDE, le SCT, l'Association de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et le Conseil canadien des marchés publics. Ils se fondent également sur la *Loi sur les contrats des organismes publics* et les règlements afférents ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le CSPQ tient compte des facteurs essentiels pour remplir efficacement sa mission en matière d'acquisition de biens et de services.	<p>Le CSPQ :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ s'est doté d'un plan d'affaires et a établi une stratégie qui favorise les achats regroupés et qui se base notamment sur le recensement et l'analyse des possibilités ; ■ a mis en place les moyens pour promouvoir la participation des ministères et des organismes à ces regroupements ; ■ a élaboré une offre de services qui s'adapte de façon continue aux besoins des ministères et des organismes, et qui permet la réalisation d'économies pour l'ensemble du gouvernement et la rationalisation des services administratifs ; ■ évalue, dans une perspective de développement durable, les effets des achats regroupés, notamment l'impact économique régional ; ■ a pris les moyens pour s'appuyer sur un personnel qui fait en sorte que l'expertise organisationnelle nécessaire à la réalisation de ses activités est développée ; ■ a établi des mécanismes de contrôle pour s'assurer que le personnel agit de façon éthique ; ■ optimise l'utilisation des solutions technologiques comme levier pour soutenir la réalisation de ses activités.
S'assurer que le CSPQ acquiert les biens et les services de manière efficiente et économique, conformément à la réglementation en vigueur, aux directives gouvernementales et aux saines pratiques de gestion.	<p>Le CSPQ :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ planifie et réalise les acquisitions de façon efficiente, notamment à l'égard : <ul style="list-style-type: none"> – de la gestion et de l'analyse des demandes ; – de la transformation des besoins des clients en spécifications à des fins d'appels d'offres ; – des autorisations requises ; – de la documentation des dossiers ; ■ a un processus de renouvellement des dossiers d'achats regroupés qui permet d'en évaluer la pertinence et de maximiser les économies à réaliser ;

- applique un processus d'attribution de contrats qui favorise la saine concurrence, la transparence et l'économie, et qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable, et ce, en conformité avec la réglementation et les saines pratiques de gestion ; ce processus a trait notamment :
 - à la préparation de l'appel d'offres ;
 - au mode de sollicitation et d'adjudication ;
 - à la sélection du fournisseur ;
 - à l'établissement du contrat ;
- exerce un suivi rigoureux des acquisitions dans une perspective d'amélioration continue.

S'assurer que le CSPQ dispose en temps opportun de l'information nécessaire à l'égard des acquisitions de biens et de services, qu'il évalue sa performance et qu'il en rend compte.

Le CSPQ :

- s'est fixé des objectifs mesurables et pertinents, assortis d'indicateurs et de cibles, et en mesure le degré d'atteinte ;
- obtient en temps opportun l'information de gestion pertinente, suffisante et fiable ;
- analyse les données, notamment à l'égard des délais, des économies d'échelle et des gains d'efficacité, en suit l'évolution et apporte les améliorations requises ;
- évalue la qualité du service à la clientèle ;
- effectue de l'étalonnage avec des organismes ayant des activités comparables ;
- rend disponible aux autorités l'information nécessaire à la prise de décision.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion des acquisitions de biens et de services effectuée par le CSPQ, tant pour ses propres besoins que pour ceux des ministères et des organismes publics. Nous avons pour but de constater dans quelle mesure les facteurs essentiels qui permettraient au Centre de rationaliser et d'optimiser les acquisitions de biens et de services gouvernementaux sont présents.

La vérification vise les achats de biens et de services mandatés et regroupés. Elle exclut cependant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, les travaux de construction et les contrats dont la valeur est estimée à moins de 25 000 dollars.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des professionnels de l'entité et des clients, ainsi qu'avec du personnel des ministères et des organismes publics non utilisateurs, des fournisseurs et des dirigeants d'un regroupement d'achats du secteur public. Nous avons analysé des données issues des systèmes d'information du CSPQ et divers documents, dont le rapport d'audit concernant les processus d'adjudication et d'attribution des contrats d'achats regroupés en approvisionnement, produit en avril 2013 par le SCT, ainsi que le rapport de vérification portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, publié à l'automne 2012 par le Vérificateur général. Nous avons également procédé à l'examen de 26 dossiers d'acquisitions sélectionnés à l'aide d'un échantillonnage par choix raisonné, dont 19 relatifs aux achats mandatés et 7 aux achats regroupés. Nous avons choisi 5 dossiers de 2010-2011, 6 de 2011-2012 et 15 de 2012-2013. Enfin, nous avons observé certaines pratiques en vigueur dans des organismes similaires au Canada et dans d'autres pays.

Nos travaux se sont déroulés d'avril 2013 à mars 2014. Notre vérification a porté essentiellement sur les activités menées par le CSPQ pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Portrait du Centre

Le tableau 3 présente les équivalents temps complet (ETC) et les résultats financiers.

Tableau 3 ETC utilisés et résultats financiers au 31 mars

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation totale (%)
ETC utilisés	1 236	1 286	1 864	1 899	1 861	2 048	1 946	57,4
Résultats (M\$)								
Revenus	332,8	335,4	493,3	512,5	554,2	648,0	654,1	96,6
Charges	337,5	349,9	488,7	506,0	552,9	651,9	657,7	94,9
Excédent (déficit)	(4,7)	(14,5)	4,6	6,5	1,3	(3,9)	(3,6)	

Source : CSPQ.

Voici une description sommaire des principaux services offerts.

Domaine d'activité	Services offerts aux organismes publics
Acquisitions	Acquisitions de biens et de services, dont les achats regroupés Organisation de comités de sélection Répertoires de fournisseurs de biens et de services Services-conseils et accompagnement pour la rédaction d'appels d'offres et de contrats
Moyens de communication	Communication Web Conception graphique, édition et commercialisation Gestion des droits d'auteur Gestion d'événements Publicité, relations publiques, recherche et évaluation Révision linguistique, correction d'épreuves et traduction Services de bibliothèque
Ressources humaines	Gestion de la rémunération et des avantages sociaux et conseil à la retraite Opérations gouvernementales de dotation Développement des compétences Services-conseils en gestion des ressources humaines Programme d'aide aux employés Services de proximité en région
Ressources informationnelles	Entretien et amélioration des systèmes et des infrastructures Entretien et réparation d'équipements bureautiques Exploitation d'infrastructures Planification et soutien de la gestion des technologies de l'information Projets de développement d'infrastructures et de systèmes Soutien aux utilisateurs Télécommunication multimédia Réseau intégré de télécommunication multimédia (RITM) Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR) Télécommunications et téléphonie cellulaire

Ressources matérielles	Aménagement des espaces et soutien aux occupants Conservation des documents Distribution documentaire, courrier et transport Gestion et disposition de biens Gestion intégrée des documents Impression et numérisation
Service aérien gouvernemental	Évacuations aéromédicales Lutte contre les incendies de forêt Recherche et sauvetage de personnes Transport des équipes ministérielles
Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources	Exploitation de SAGIR-SGR1 (système comptable, volet des dépenses et des acquisitions) Développement de SAGIR-SGR2 (gestion des ressources humaines – dossier employé) et de SAGIR-SGR3 (dotation en ligne) Services d'opérations financières et matérielles en soutien à SAGIR

Annexe 3 Contrats de 25 000 dollars et plus

Le tableau 4 présente un portrait des contrats de 25 000 dollars et plus attribués par la DGACQ, établi selon leur type.

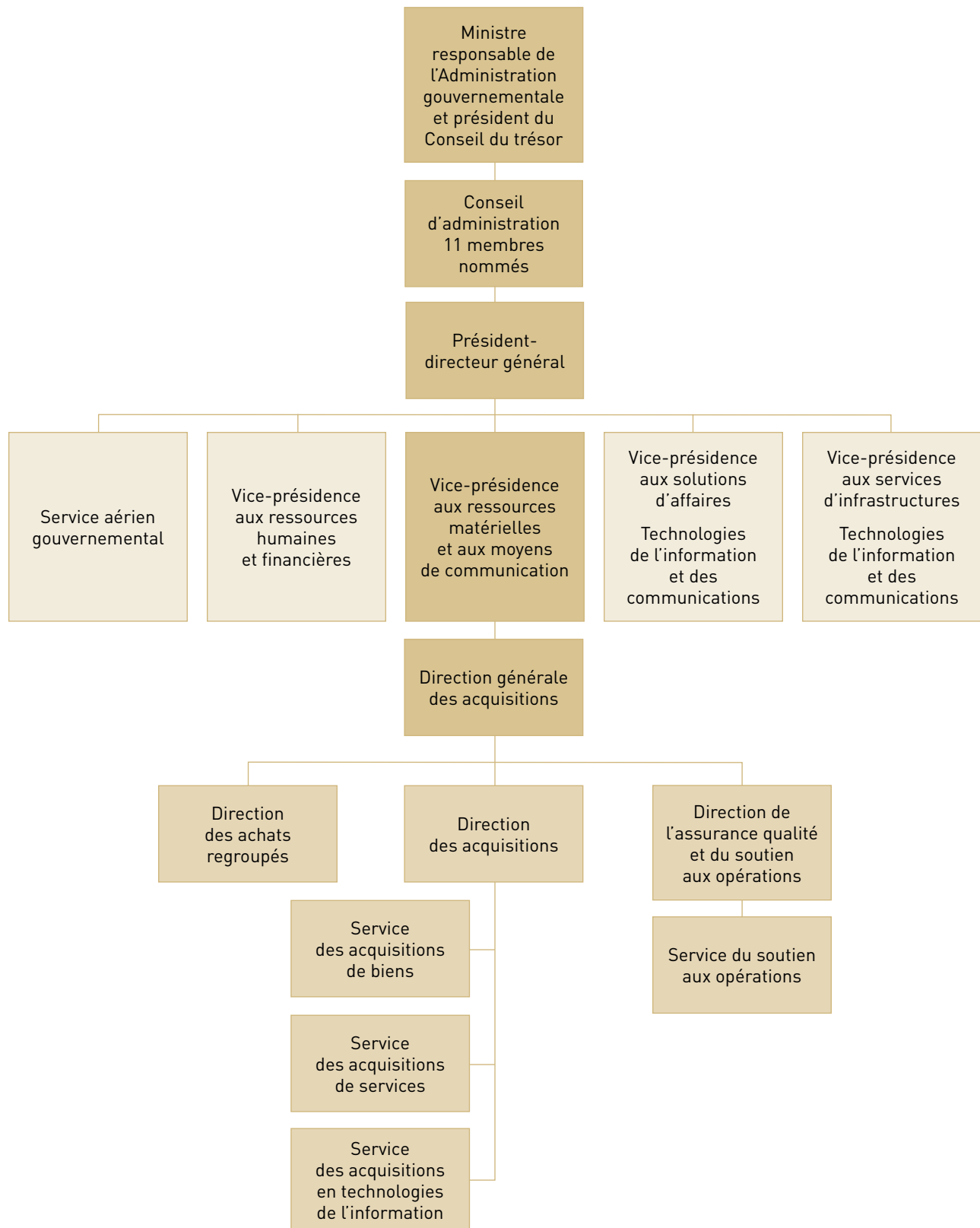
Tableau 4 Évolution des contrats de 25 000 dollars et plus

Type	2011		2012		2013	
	N ^{bre}	Valeur ¹ M\$	N ^{bre}	Valeur ¹ M\$	N ^{bre}	Valeur ¹ M\$
Approvisionnement	507	251,9	504	561,3	518	356,2
Construction	9	7,4	10	6,8	8	1,1
Service en ressources informationnelles	70	158,8	54	177,9	59	224,6
Autres services	134	129,7	155	232,9	194	147,0
Total	720	547,8	723	978,9	779	728,9

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, qui peut être de plus d'un an.

Source : CSPQ.

Annexe 4 Organigramme simplifié (21 février 2014)



Annexe 5 Indicateurs de performance

Voici des exemples d'indicateurs de performance reconnus en matière d'acquisitions au Québec, au Canada et en Europe.

<p>Efficacité (ou économie)</p>	<p>Économies réalisées Pourcentage d'appels d'offres annulés Pourcentage des contrats accordés avec des critères de développement durable ou avec une marge préférentielle sur le total des contrats Nombre de fournisseurs localisés en région soumissionnant aux appels d'offres ou ratio de contrats adjugés aux entreprises régionales</p>
<p>Concurrence</p>	<p>Nombre moyen de soumissionnaires (dans le cas d'appels d'offres publics) par type d'acquisition ou par secteur Pourcentage de soumissionnaires non conformes Nombre et valeur des acquisitions ayant un seul soumissionnaire Pourcentage des acquisitions de gré à gré sur le total des acquisitions</p>
<p>Célérité</p>	<p>Délai moyen par type d'acquisition et complexité Délai moyen selon les principales étapes du processus d'acquisition</p>
<p>Efficience</p>	<p>Coût de revient de la direction des acquisitions Acquisitions moyennes par ETC</p>
<p>Qualité des services</p>	<p>Pourcentage des clients satisfaits du délai de réponse, de la collaboration et des communications avec la direction des acquisitions Nombre total de plaintes par année</p>
<p>Assurance qualité</p>	<p>Pourcentage des acquisitions examinées avec la documentation requise au dossier Nombre de vérifications de conformité terminées Nombre de constats critiques par vérification</p>