

CHAPITRE 2

Acquisitions regroupées gouvernementales

Audit de performance

Centre d'acquisitions gouvernementales

EN BREF

Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) a été créé le 1^{er} septembre 2020 avec la mission de fournir aux ministères et aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin, et ce, dans le but d'optimiser les acquisitions gouvernementales et notamment de générer des économies. En ce sens, le CAG réalise principalement des regroupements d'achats. En 2022-2023, les contrats d'acquisitions regroupées du CAG représentaient une valeur totale de 5,8 milliards de dollars.

Or, le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions gouvernementales. Le nombre de dossiers réalisés est en baisse. Les nombreux retards et annulations observés au cours des dernières années obligent le CAG à octroyer des contrats de gré à gré pour éviter des interruptions de service. Il arrive aussi que ce soit les clients qui doivent procéder par eux-mêmes à l'acquisition des biens et des services concernés. Cela limite l'efficacité des regroupements d'achats et engendre des insatisfactions.

De plus, le CAG évalue à 407,9 millions de dollars les économies générées par les acquisitions regroupées pour l'année 2022-2023. Or, cette évaluation présente plusieurs limites. Notamment, une application non uniforme de la méthodologie retenue par le CAG et une information insuffisante quant aux limites du calcul ne permettent pas de savoir ce qui est réellement mesuré et de connaître la valeur ajoutée des acquisitions gouvernementales.

Par ailleurs, la prise en compte de diverses stratégies d'acquisition, notamment afin d'optimiser les acquisitions et d'intégrer les orientations gouvernementales en matière d'achat québécois, d'achat régional et de développement durable, représente un défi pour le CAG. L'absence de veille pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition explique en partie cette difficulté.

Enfin, les données dont dispose le CAG sont incomplètes et ne sont pas toujours fiables, ce qui ne permet pas au Centre de planifier et de suivre adéquatement les acquisitions regroupées gouvernementales, et de rendre compte de leur performance.

CONSTATS

1

Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.

2

Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.

3

L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.

4

L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur général d'audit

Marie-Hélène Boily

Directrice d'audit

Alain Gérard Akoa

Emmanuel Caron

Isabelle Larouche

Raoudha Najar

Frédéric Rodrigue-Martineau

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

AOP	Appel d'offres public
CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
PAG	Plan des acquisitions gouvernementales
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.	11
Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.	18
L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.	22
L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.	27
Recommandations.	30
Commentaires de l'entité auditée.	31
Renseignements additionnels.	33

MISE EN CONTEXTE

1 Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) a entamé ses activités le 1^{er} septembre 2020. Il a pour mission de fournir aux ministères et aux organismes publics (ci-après organismes publics) les biens et les services dont ils ont besoin pour remplir leur mission auprès des citoyens québécois, et ce, dans le but d'optimiser les acquisitions gouvernementales tout en respectant les règles contractuelles applicables.

2 Le CAG résulte du regroupement de cinq entités qui réalisaient déjà des acquisitions regroupées pour le compte d'organismes de différents secteurs du gouvernement. Voici un portrait de ces entités et des clientèles qu'elles desservaient.

Entité	Type	Clientèle
Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	Organisme public fournissant des biens et des services, notamment par des acquisitions regroupées	Organismes publics, incluant ceux des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur qui pouvaient au besoin recourir à ses services
Collecto Services regroupés en éducation	Organisme à but non lucratif réalisant notamment des acquisitions regroupées	Principalement les organisations du réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, soit les centres de services scolaires, les cégeps et les universités
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec Sigma Santé	Organismes à but non lucratif réalisant des acquisitions regroupées	Principalement les organisations du réseau de la santé et des services sociaux

3 La création du Centre avait plusieurs objectifs, entre autres de maximiser l'expertise des ressources en matière d'acquisitions regroupées en se basant sur les meilleures pratiques des anciens groupes et de bénéficier d'une plus grande cohésion entre les organismes pour réaliser des gains d'efficacité.

4 Toutefois, l'intégration de ces cinq entités présentait certains défis, notamment :

- quatre d'entre elles étaient des organismes à but non lucratif, ayant un cadre légal et normatif différent de celui de la fonction publique ;
- elles avaient des façons de faire, des processus et des systèmes différents.

5 De plus, le CAG allait devoir offrir une gamme très diversifiée de biens et de services, et ce, pour des clientèles de secteurs différents. D'ailleurs, lors de l'étude en commission parlementaire du projet de loi visant à créer le CAG, plusieurs intervenants ont fait état de leurs préoccupations, notamment quant aux difficultés qu'aurait un seul organisme de regroupement d'achats à répondre adéquatement à des besoins aussi variés. Ils ont également fait part de leurs préoccupations relatives aux difficultés d'accès aux marchés que pourraient avoir les petits fournisseurs locaux si l'on regroupait les achats pour tous ces secteurs d'activité. Enfin, l'importance pour cet organisme de démontrer sa valeur ajoutée a été soulignée.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 En 2022-2023, le CAG a octroyé des contrats d'acquisitions regroupées pour une valeur totale de 5,8 milliards de dollars¹. Il joue donc un rôle central dans l'offre de biens et services aux organismes publics. Il doit également prendre les moyens nécessaires notamment pour réaliser les économies gouvernementales attendues² et mettre en place des stratégies d'acquisition qui tiennent compte des orientations gouvernementales, incluant celles découlant de la Stratégie gouvernementale des marchés publics adoptée en février 2022.

Stratégie gouvernementale des marchés publics

Il s'agit d'une stratégie qui vise notamment à augmenter l'achat québécois, à stimuler l'innovation, à accroître les acquisitions responsables et à améliorer la performance des processus d'acquisition en tirant profit des possibilités offertes par le cadre normatif et en valorisant l'information de gestion.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

7 L'objectif de cet audit est de déterminer si le CAG répond adéquatement et efficacement aux besoins des organismes publics en matière d'acquisitions regroupées tout en optimisant les ressources, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles. Il vise également à évaluer si le CAG dispose d'une information fiable et à jour pour appuyer la prise de décision et rendre compte de sa performance.

8 Nos travaux portent spécifiquement sur les acquisitions regroupées gouvernementales et excluent les achats mandatés³ et les autres services offerts, tels que la disposition de biens et les services de publicité qui sont également sous la responsabilité du CAG.

9 Puisque le CAG a entamé ses activités le 1^{er} septembre 2020, nos travaux visent la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 mars 2024. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures, puisque d'autres organisations réalisaient ces activités, ou postérieures à cette période.

10 Nos travaux tiennent compte, lorsque c'est pertinent, du contexte dans lequel le CAG a été créé, marqué par la pandémie de COVID-19, et des effets de cette pandémie sur les opérations du CAG, particulièrement entre 2020-2021 et 2021-2022. En effet, durant cette période, il a été mandaté pour effectuer les acquisitions d'équipements de protection individuelle pour l'ensemble de la province. Conséquemment, la majorité de nos analyses portent sur les années 2022-2023 et 2023-2024.

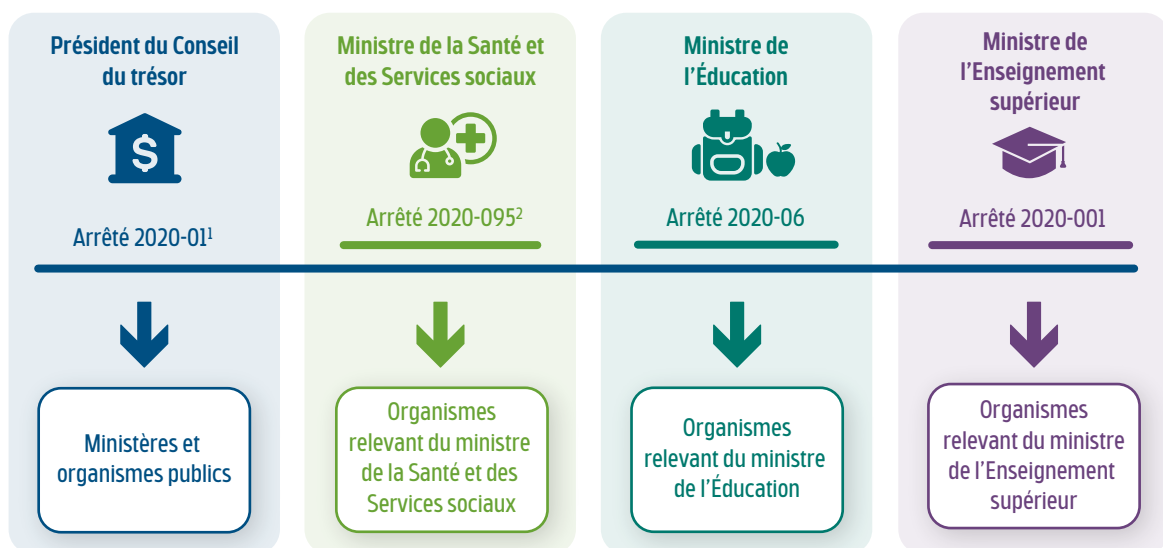
11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux de même que les rôles et responsabilités de l'entité sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

1. La valeur des contrats conclus, incluant les renouvellements (regroupements d'achats et achats mandatés), déclarée par le CAG dans son rapport annuel de 2022-2023 s'élève à près de 4,8 milliards de dollars. La différence avec le chiffre que nous présentons est due au décalage entre les données utilisées pour le rapport de gestion provenant du système électronique d'appel d'offres (SEAO) en date du 31 mars 2023 et les données les plus récentes.
2. Les objectifs d'économies fixés par le gouvernement sont de 408 millions de dollars en 2023-2024 et augmentent chaque année pour s'établir à 592 millions en 2026-2027.
3. Il s'agit d'un mandat d'acquisition confié au CAG par un organisme public afin de bénéficier d'un accompagnement dans son processus d'acquisition de biens et services, et ce, dans le respect du cadre réglementaire applicable.

Les acquisitions regroupées gouvernementales en bref

12 Des organismes publics⁴ ont l'obligation de recourir au CAG pour les biens et services déterminés par arrêté ministériel. Ces organismes sont ceux du gouvernement et des réseaux de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, comme l'indique la figure 1. D'autres organisations peuvent également avoir recours aux achats du CAG de façon volontaire, dont les municipalités.

FIGURE 1 Détermination des biens et services pour lesquels les organismes publics assujettis doivent faire affaire avec le CAG



1. Un nouvel arrêté, qui porte le numéro 2024-03, a été adopté le 6 juin 2024 par la présidente du Conseil du trésor.

2. Un nouvel arrêté, qui porte le numéro 2024-004, a été adopté le 27 mars 2024 par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Source : Vérificateur général du Québec.

13 Selon la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales*, le CAG doit établir annuellement un plan des acquisitions gouvernementales (PAG), en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert. Ce plan doit être transmis au Conseil du trésor. Il doit inclure notamment :

- une description des regroupements projetés pour les acquisitions de biens ou de services pour le compte des organismes publics ;
- les montants projetés pour la conclusion des contrats liés à ces acquisitions ;
- la date prévue pour le lancement des appels d'offres publics à l'égard des regroupements projetés et la date prévue du début de ces contrats.

4. Il s'agit des organismes publics visés à l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, exception faite de ceux que détermine le gouvernement, ainsi que de toute autre entité désignée par le gouvernement.

14 Les organismes publics identifient leurs besoins en biens et en services, que le CAG met ensuite en commun. Ces biens et services peuvent être assujettis ou non à un arrêté ministériel. Le CAG a pour responsabilité de mettre en œuvre des stratégies d'acquisitions regroupées et de gérer l'ensemble du processus contractuel, incluant notamment le suivi du respect des clauses du contrat et l'évaluation des fournisseurs. Une fois le ou les contrats accordés, chaque organisme client réalise ses achats auprès du ou des fournisseurs sélectionnés. Les principales étapes du processus d'acquisitions regroupées du CAG sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Stratégies d'acquisition

Les stratégies d'acquisition visent à fournir des conditions d'achat optimales, particulièrement en termes de qualité, de prix et de disponibilité, tout en assurant le maintien d'une saine concurrence. Ces stratégies incluent notamment le mode de sollicitation (ex. : de gré à gré, par appel d'offres public ou sur invitation). Elles doivent aussi considérer le mode d'adjudication (ex. : le prix le plus bas conforme ou le rapport qualité-prix). D'autres facteurs importent aussi, comme le découpage du contrat par lots lorsque des avantages existent, notamment selon la région, ou l'inclusion de différents critères de sélection (ex. : qualité du produit ou du service, modalités de livraison de celui-ci ou certifications selon des normes de qualité lorsque c'est nécessaire).

Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions. En effet, de nombreux retards et des annulations ont été observés au cours des derniers exercices. À cela s'ajoute le fait que le nombre de dossiers d'achats regroupés réalisés ainsi que la valeur totale de ces dossiers sont en baisse.

16 Lorsque des acquisitions regroupées prévues ne sont pas réalisées, les économies qu'elles devaient permettre ne peuvent se matérialiser. Dans ces situations en effet, pour éviter des interruptions de service, le CAG doit octroyer des contrats de gré à gré, ou encore chaque organisme public doit procéder par lui-même à l'acquisition des biens ou des services concernés. Il en résulte notamment un dédoublement des efforts fournis par plusieurs entités pour obtenir un même bien ou service, en plus du fait que les contrats se retrouvent souvent négociés de gré à gré, ce qui ne permet pas de s'assurer d'obtenir le juste prix.

17 D'ailleurs, parmi les insatisfactions évoquées par la clientèle quant aux services d'acquisitions regroupées offerts, plusieurs sont liées au fait que souvent, les acquisitions ne sont pas réalisées comme prévu. De même, on observe une diminution du recours aux achats regroupés dans certains secteurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

18 La loi sur le CAG demande qu'un plan des acquisitions gouvernementales soit mis en place. Pour établir cette planification, une consultation des principaux secteurs concernés doit être effectuée afin de déterminer et de prioriser les besoins. Cette planification doit être transmise annuellement au président du Conseil du trésor et être rendue publique. Ainsi, les fournisseurs intéressés peuvent se préparer pour soumettre des propositions et les organismes publics sont en mesure d'identifier les biens et services dont ils devraient bénéficier par l'entremise des contrats du CAG.

19 Cette planification doit être suffisamment ambitieuse pour optimiser les achats regroupés tout en tenant compte de la capacité du CAG, évaluée sur la base d'une information fiable, à réaliser les acquisitions, notamment celles qui présentent le plus grand potentiel de regroupement. Elle constitue également un outil important pour évaluer la performance de cette organisation. Bien que des ajustements puissent être apportés en cours d'année pour diverses raisons, il importe de disposer de l'information nécessaire pour les expliquer.

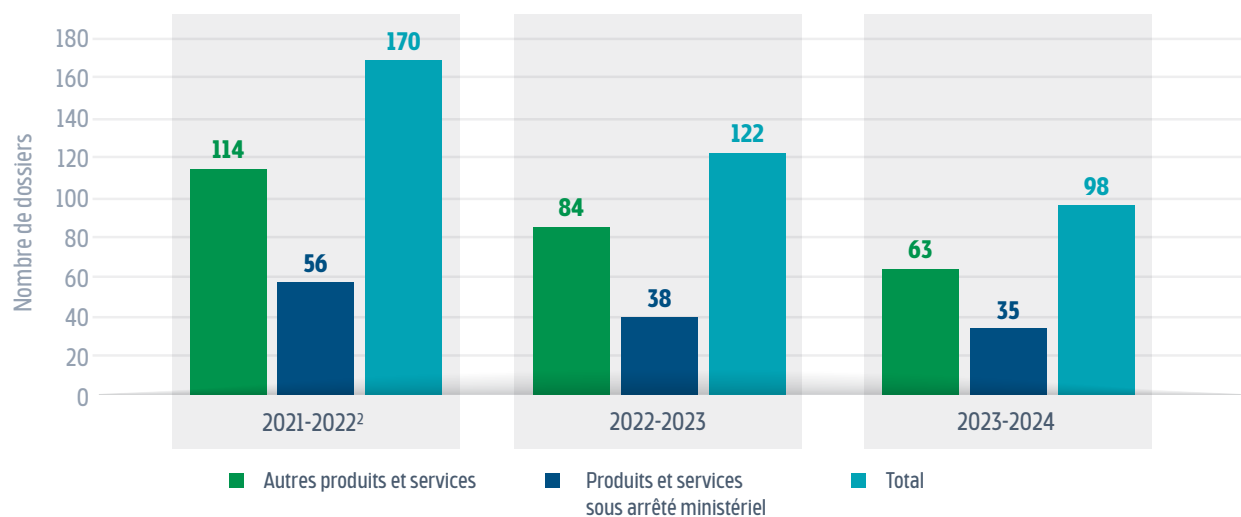
20 Finalement, le CAG étant un organisme dont la mission est d'offrir des services aux ministères et organismes, la satisfaction de ces derniers est un facteur important à prendre en compte, notamment afin de favoriser leur participation aux regroupements d'achats.

Ce qui appuie notre constat

Part importante des acquisitions planifiées non réalisée par le CAG

21 Le taux de réalisation du PAG pour l'année 2022-2023 est faible et s'élève à 52 %⁵. Malgré une augmentation de ce taux en 2023-2024, où il a atteint 70 %, le nombre de dossiers réalisés est en baisse. En effet, ce nombre est passé de 170 à 98 entre 2021-2022 et 2023-2024 (figure 2).

FIGURE 2 Nombre de regroupements réalisés dans le cadre du plan des acquisitions gouvernementales (par année)¹



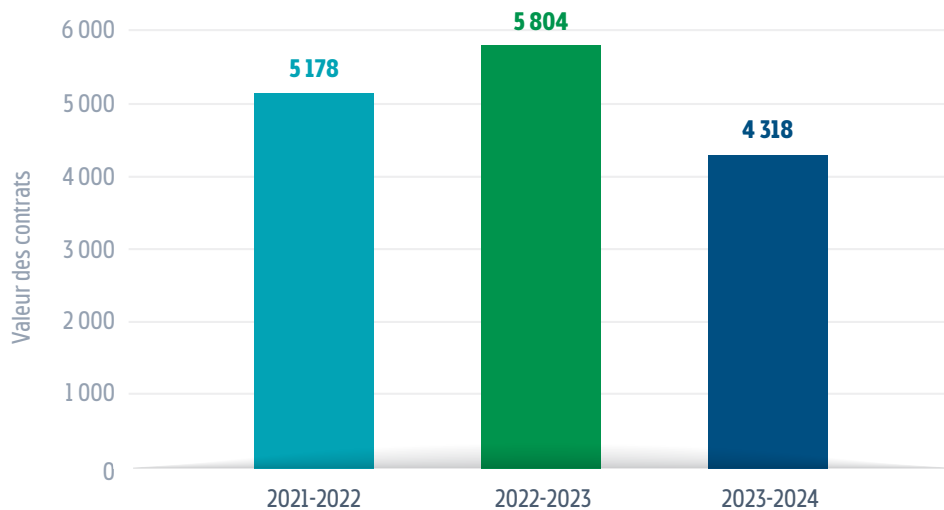
1. Les options de renouvellement et les contrats octroyés de gré à gré, non prévus dans le PAG, ne sont pas inclus.
2. Pour l'année 2021-2022, le nombre de dossiers inclut 76 dossiers réalisés de gré à gré dans le cadre du PAG, notamment en raison d'une autorisation exceptionnelle reliée à la pandémie.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

5. Ce taux de réalisation calculé par le Vérificateur général du Québec utilise pour référence les dossiers initialement planifiés au 1^{er} avril. Il diffère du taux publié dans le plan stratégique 2023-2027 du CAG pour l'année 2022-2023, qui est de 69%. En effet, jusqu'en octobre 2023, le CAG ne calculait pas cet indicateur en utilisant les dossiers planifiés au 1^{er} avril comme référence, mais plutôt le nombre de dossiers replanifiés; l'indicateur pouvait donc varier en cours d'année.

22 De plus, la valeur totale des acquisitions regroupées est passée de 5,8 milliards de dollars à 4,3 milliards entre 2022-2023 et 2023-2024, soit une diminution de près de 26 % (figure 3).

FIGURE 3 Valeur des contrats conclus par le CAG dans le cadre des regroupements d'achats (en millions de dollars)⁶



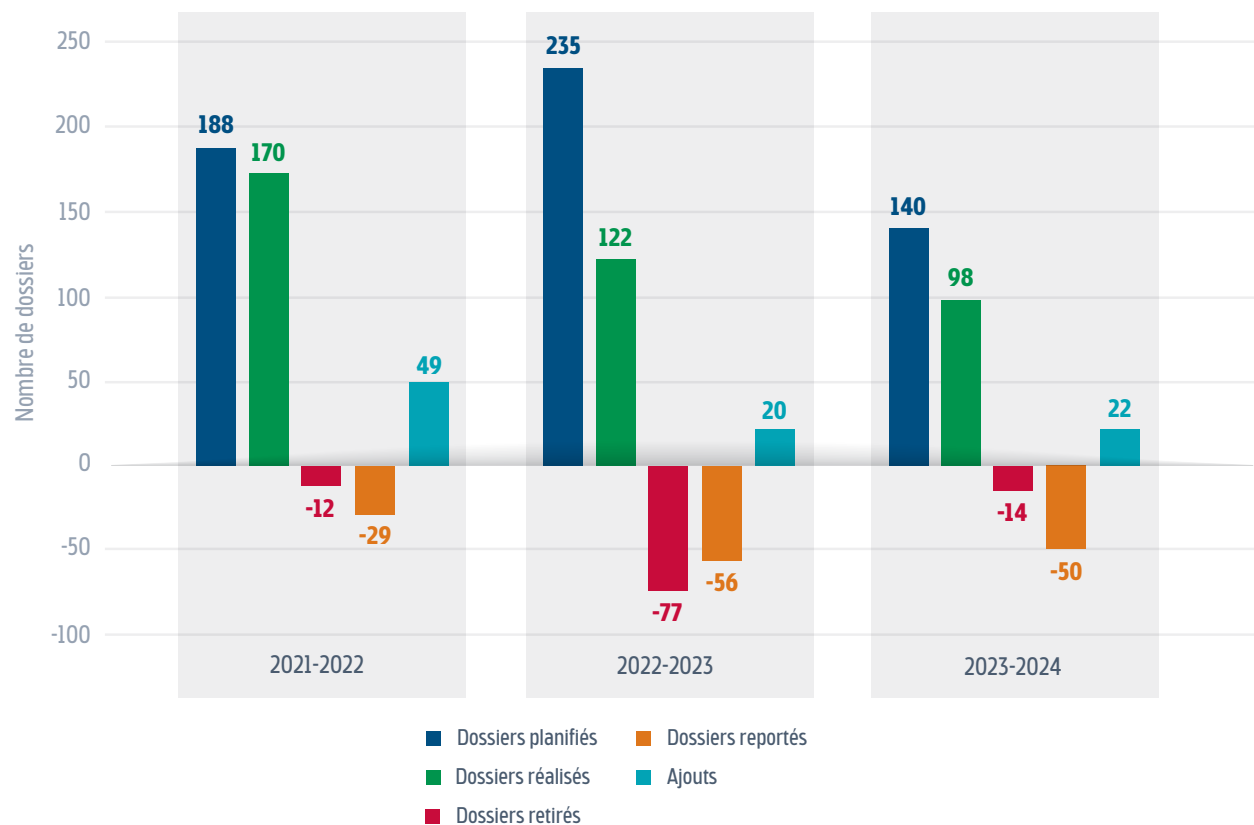
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

23 On constate également un nombre important de retraits et de reports de dossiers initialement planifiés dans le PAG. Parmi les principales raisons qui expliquent ces situations⁷, on retrouve la capacité de réalisation du CAG, la révision de la priorisation des dossiers initialement prévus dans le PAG et la révision de la stratégie d'acquisition par le CAG. Malgré une certaine amélioration, plusieurs retraits et reports de dossiers prévus dans le PAG sont aussi survenus au cours de l'année 2023-2024. À noter qu'il y a des ajouts de dossiers non planifiés en cours de route, mais leur nombre est généralement moindre que ceux qui ont été retirés ou reportés (figure 4).

6. La valeur des contrats conclus pour les regroupements d'achats concerne les contrats réalisés dans le cadre du PAG et ceux réalisés hors PAG (certains contrats conclus de gré à gré), incluant les achats mandatés.

7. Les raisons ont été analysées seulement pour les années 2022-2023 et 2023-2024, compte tenu de l'information disponible.

FIGURE 4 Nombre de dossiers planifiés dans le PAG au 1^{er} avril, nombre de dossiers réalisés et modifications apportées pour les années 2021-2022 à 2023-2024



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

24 De plus, même lorsque les dossiers planifiés dans le PAG sont réalisés en cours d'année, nos analyses ont montré qu'il est fréquent qu'ils ne le soient pas dans les délais prévus. Il n'est toutefois pas possible d'identifier la fréquence à laquelle cette situation survient puisque le CAG n'effectue pas de suivi du respect des échéances prévues. Il ne fait pas non plus de suivi des délais de réalisation de ses dossiers. Or, cette information lui permettrait d'identifier les causes des retards et des reports. Par exemple, il pourrait identifier quelles sont les étapes du processus qui posent problème.

25 Finalement, les biens et services pour lesquels les ministères et organismes ont adhéré à un regroupement d'achats ne sont pas toujours disponibles à l'issue du processus d'acquisition. Cette situation a été relevée pour plus de 57% des dossiers pour lesquels un ou des contrats ont été octroyés par appel d'offres en 2022-2023 et en 2023-2024⁸. En moyenne, en 2022-2023, ce sont 20% des biens ou services initialement prévus dans l'appel d'offres qui ne se retrouvaient pas dans le contrat final.

8. Ces données datent du 19 mars 2024.

26 Lorsque les biens et services ne sont pas disponibles comme prévu, peu importe la raison (non disponibles à l'issue du processus ou pas disponibles à temps), il en résulte l'une des deux situations suivantes :

- Le CAG doit convenir d'un contrat de gré à gré, parfois en utilisant les clauses d'exception prévues dans la loi, alors que la situation découle d'un problème lié à ses processus. En effet, des 56 dossiers pour lesquels des contrats ont été conclus de gré à gré en 2022-2023, 23 l'ont été en raison d'un retard de réalisation.
- Les organismes doivent acquérir par eux-mêmes les biens et services pour ne pas compromettre leurs activités. Ils en sont souvent avisés dans de courts délais. Plusieurs d'entre eux nous ont aussi mentionné qu'ils n'ont pas toujours la capacité de réaliser ces acquisitions imprévues et qu'ils doivent généralement payer un prix plus élevé individuellement que s'ils avaient acheté via un regroupement.

27 L'encadré suivant donne des exemples de conséquences pour les clients lorsque les dossiers ne sont pas réalisés comme prévu.

Mobilier administratif

Pour ce dossier d'une valeur de plus de 15 millions de dollars, le CAG n'a pas été en mesure de produire le nouveau contrat dans les délais qu'il avait prévus dans sa planification initiale, occasionnant ainsi un bris contractuel de trois mois pour ses clients. Par la suite, le processus d'appel d'offres a été annulé, ce qui a entraîné un bris contractuel additionnel de sept mois et demi. L'information disponible dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) montre qu'au moins trois organismes publics ont conclu des contrats de gré à gré ou par l'entremise d'un appel d'offres sur invitation pour du mobilier administratif au cours de ce bris contractuel⁹.

Matériel de suction¹⁰

Le contrat initial lié à ce dossier arrivait à échéance le 28 février 2021. Le CAG l'a prolongé d'un an pour un type de produits et a octroyé deux contrats de gré à gré jusqu'au 31 mars 2023 pour un autre type de produits. Le renouvellement du contrat visant les deux types de produits, d'une valeur de 15 millions de dollars, n'a été réalisé que le 31 mars 2024, si bien qu'un bris contractuel de plusieurs mois a affecté les clients. Les données inscrites dans le SEAO indiquent qu'au moins deux organismes ont conclu des contrats de gré à gré par eux-mêmes au cours de la période concernée.

9. La valeur de ces contrats variait de 18 000 dollars pour le plus bas à 657 000 dollars pour le plus élevé.

10. Le matériel de suction inclut les équipements qui servent à aspirer les sécrétions lors d'une situation d'urgence ou d'une intervention médicale.

Matériel de retraitement des dispositifs médicaux

Dans le cadre de ce dossier, le CAG a signé, au début de juillet 2023, des contrats d'une durée de cinq ans (incluant les renouvellements) pour une valeur totale de 34,7 millions de dollars. Cependant, à l'issue de ce processus, 95 produits sur les 325 initialement mandatés n'étaient pas disponibles, soit parce qu'aucune offre n'a été reçue, soit parce que les soumissions reçues ont été jugées non conformes, soit parce que le produit a été retiré du mandat par le CAG en appliquant la clause de réserve à la suite d'insatisfactions formulées par les clients. Les données disponibles dans le SEAO montrent qu'au moins un établissement de santé a procédé par lui-même à l'acquisition d'un des produits non disponibles en concluant un contrat de gré à gré avec un fournisseur pour une durée de trois ans.

Les difficultés du CAG à répondre aux besoins des organismes publics en temps opportun engendrent des insatisfactions

28 La majorité des représentants d'organismes publics rencontrés durant nos travaux, dans le cadre des entrevues ou des groupes de discussion¹¹ que nous avons réalisés, s'accordent pour dire qu'il y a des avantages à faire affaire avec le CAG et à se regrouper pour acquérir plusieurs biens et services. Toutefois, dans une plus forte proportion encore, ils ont souligné certains inconvénients et fait part de problèmes qui peuvent limiter leur participation aux regroupements d'achats. Les principaux éléments que nous avons recueillis au cours des groupes de discussion sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

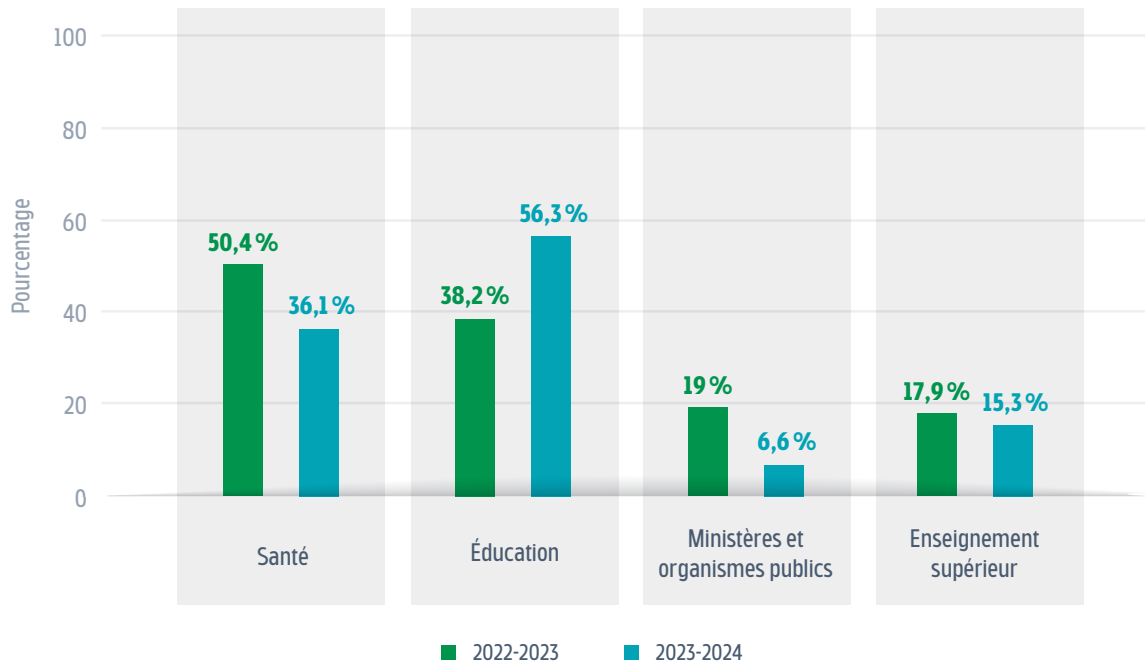
29 Les intervenants d'organismes rencontrés à l'occasion des groupes de discussion ont indiqué comme principale préoccupation le fait de ne pas obtenir de réponse adéquate à leurs besoins. Ils ont soulevé en particulier des insatisfactions découlant des difficultés du CAG à réaliser les dossiers planifiés. Par exemple, les clients ont indiqué qu'ils ne sont pas assurés de la disponibilité des biens et services en temps opportun lorsqu'ils participent à un regroupement d'achats et que le CAG ne répond pas du tout ou tarde à répondre à leurs demandes de nouveaux regroupements.

30 On observe aussi que la proportion des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG¹² (en valeur) a diminué entre 2022-2023 et 2023-2024, sauf pour le secteur de l'éducation où une augmentation est constatée (figure 5).

11. Au total, 7 groupes de discussion ont été réalisés avec 66 intervenants de 48 organismes publics clients du CAG et qui représentent divers secteurs : établissements de santé, centres de services scolaires et commissions scolaires, cégeps (deux groupes), universités, ministères et autres organismes publics.

12. Il s'agit de la valeur des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG par rapport à la valeur totale des achats qu'ils prévoient faire par l'entremise du CAG et hors CAG, durant l'année financière. Par exemple, pour un organisme qui s'est engagé dans des regroupements d'achats du CAG pour une valeur de 1 million de dollars en 2022-2023 et qui aurait conclu des contrats hors CAG au cours de cette même année pour 9 millions de dollars, la proportion d'achats qu'il prévoit réaliser par l'entremise du CAG serait de 10 %.

FIGURE 5 Proportion des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG (en valeur), selon le secteur, pour les années 2022-2023 et 2023-2024



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

31 Bien que cette diminution soit observée sur une courte période et qu'elle ne soit pas nécessairement le reflet d'une tendance lourde, il importe d'en faire l'analyse et, le cas échéant, d'en identifier les causes, en particulier si elles découlent du fait que les clients considèrent que le CAG n'a pas répondu de façon satisfaisante à leurs besoins.

CONSTAT 2

Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.

Qu'avons-nous constaté ?

32 L'évaluation des économies gouvernementales que réalise le CAG présente plusieurs limites. Par exemple, l'information est incomplète, et la méthode utilisée pour évaluer les économies découlant des acquisitions regroupées du CAG n'est pas uniforme d'un achat à l'autre. De plus, l'utilisation d'un seul indicateur qui combine diverses méthodes d'évaluation ne permet pas de fournir une information adéquate quant aux économies générées par les regroupements d'achats. En effet, cette façon de faire ne permet pas de savoir ce qui est réellement mesuré.

33 De même, le CAG présente, notamment dans son rapport annuel de gestion, une reddition de comptes relative aux économies qui explique peu les résultats et les limites de ses calculs, ce qui ne permet pas de bien interpréter les résultats.

34 Compte tenu de l'information disponible, il n'a pas été possible de calculer la valeur réelle des économies générées par les regroupements d'achats du CAG.

Pourquoi ce constat est-il important ?

35 Le CAG a été créé pour fournir des biens et des services aux organismes publics, et ce, dans l'objectif d'optimiser les acquisitions gouvernementales, notamment en générant des économies. Le CAG doit donc s'assurer d'avoir les données nécessaires afin d'évaluer si ses stratégies d'acquisition permettent d'atteindre cet objectif et, au besoin, de les ajuster.

36 D'après les bonnes pratiques, dont celles qui avaient été identifiées et proposées par une firme que le CAG avait lui-même engagée, les économies peuvent être calculées en utilisant trois méthodes d'établissement du prix de comparaison, selon l'indicateur qu'on souhaite mesurer :

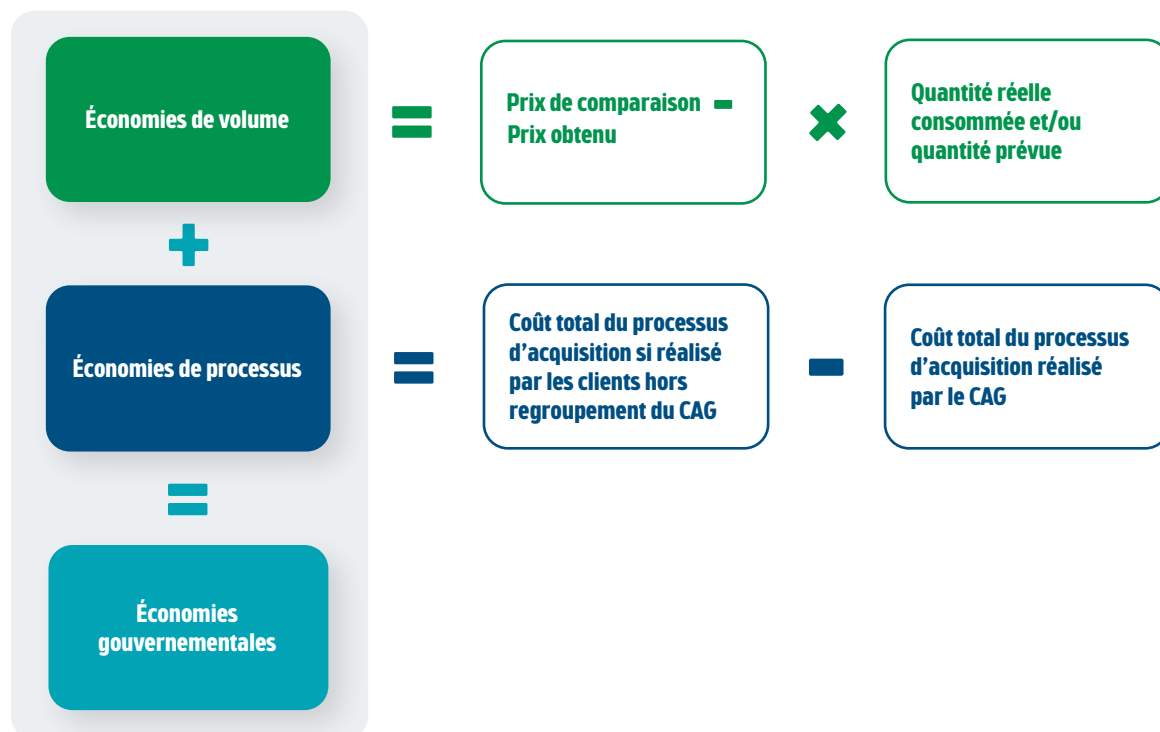
- a. en comparant avec le prix figurant dans le contrat précédent pour identifier les économies budgétaires réalisées ;
- b. en comparant avec le prix du marché (étude de marché) pour mesurer les économies d'échelle découlant du regroupement d'achats ;
- c. en comparant avec la moyenne des soumissions non retenues pour connaître l'économie relative à l'utilisation d'un fournisseur plutôt qu'un autre.

37 L'utilisation de plus d'un indicateur pour évaluer les économies permet de fournir une information plus précise pour la prise de décisions. De plus, peu importe la méthode choisie, il est recommandé que la méthode et son application soient uniformes, notamment pour faciliter l'interprétation des résultats. Il est également important de connaître et d'expliquer les limites des résultats obtenus, quelle que soit la méthode utilisée.

Ce qui appuie notre constat

38 Le CAG s'est doté d'une méthodologie pour évaluer les économies gouvernementales que génèrent ses regroupements d'achats. Cette méthodologie vise à mesurer les économies de volume et celles de processus, soit les gains d'efficacité dans la gestion des acquisitions et des contrats qui en découlent. La figure 6 en présente les principales composantes.

FIGURE 6 Principales composantes de la méthodologie d'évaluation des économies gouvernementales du CAG



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

39 La méthodologie du CAG comporte toutefois certaines limites qui sont présentées ci-après.

Économies de volume : l'utilisation combinée de plusieurs méthodes dans un même indicateur ne permet pas de bien mesurer les économies

40 Dans son rapport annuel de gestion 2022-2023, le CAG indique qu'il a généré des économies gouvernementales de 407,9 millions de dollars. Toutefois, ces économies ne concernent que 20 % des 1 275 ententes en vigueur pour l'année 2022-2023, soit 41 % de leur valeur. Bien que le CAG indique que le montant des économies ne prend pas en compte l'ensemble des contrats, cette nuance n'est pas suffisamment explicite pour permettre de bien interpréter les résultats, et rend impossible la comparaison des économies entre les années. Par exemple, une augmentation des économies l'année suivante peut résulter uniquement d'une proportion plus importante de dossiers prise en compte dans le calcul.

41 De plus, bien que l'étalonnage avec le prix du marché soit la méthode priorisée par le CAG, il est rare que les économies soient calculées sur cette base. En réalité, cette méthode n'a été utilisée que pour 24 des 257 dossiers pour lesquels des économies ont été calculées en 2022-2023¹³. En ce qui concerne les autres dossiers, le CAG a plutôt comparé le prix convenu avec la moyenne des prix des soumissions non retenues¹⁴. La méthode utilisée varie donc d'un dossier à l'autre, ce qui rend difficile l'interprétation du résultat. De plus, la méthode utilisée est parfois discutable. Par exemple :

- Une économie de 1,1 million de dollars a été calculée pour l'achat de papier pour photocopieurs et imprimantes. Le contrat a été octroyé en juillet 2022, et le CAG s'est basé sur une analyse de marché réalisée en octobre 2020 qui établissait les économies à 39 % à ce moment. Toutefois, le contrat impliquait une hausse importante des prix par rapport au contrat précédent. Compte tenu de l'importante inflation qu'a connue le marché du papier en 2022, l'utilisation des calculs réalisés en 2020 est discutable. Dans d'autres cas similaires, en l'absence de base de comparaison intéressante, aucune économie n'a été calculée.
- Des économies de 84 millions de dollars ont été calculées pour un contrat de tests rapides octroyé de gré à gré en utilisant le prix avant négociation avec le fournisseur comme prix de comparaison. Cette façon de faire n'est pas prévue dans la méthodologie du CAG. Or, des prix avaient aussi été obtenus de gré à gré auprès d'autres fournisseurs pour des quantités inférieures de tests rapides, et leur utilisation comme prix de comparaison moyen aurait plutôt mené à un résultat de 47 millions de dollars d'économies.

42 De même, pour calculer les économies, il importe de considérer soit la consommation prévue, qui renseigne sur les économies potentielles, soit la consommation réelle, qui renseigne sur les économies réelles. La méthodologie du CAG préconise l'utilisation des quantités réelles consommées. Toutefois, la méthode utilisée pour tenir compte de la consommation dans le calcul des économies varie d'un dossier à l'autre.

13. Soulignons que la documentation disponible ne permet pas de se prononcer sur la validité de ces études de marché, bien que ce soit exigé par le cadre méthodologique du CAG.

14. Ce calcul exclut les soumissions ayant un écart de prix de $\pm 50\%$.

43 En effet, les systèmes permettant difficilement d'obtenir la consommation réelle, le CAG doit donc l'obtenir auprès des fournisseurs. Étant donné qu'il n'obtient pas l'information pour toutes les ententes, la consommation réelle n'a été utilisée que pour 18 % des dossiers qui ont fait l'objet d'un calcul des économies en 2022-2023. Il est toutefois important de souligner que ceux-ci représentent 54 % de la valeur des économies calculées. Cela indique que ce sont les plus gros dossiers qui ont fait l'objet d'un calcul. Cependant, davantage d'information sur la consommation réelle permettrait d'améliorer cette situation. Entretemps, il importe de distinguer ces deux méthodes.

44 Finalement, bien que nous n'ayons pas pu calculer les économies pour l'ensemble des dossiers du CAG, nous avons vérifié les calculs réalisés par le Centre, ce qui a permis d'identifier certaines inexactitudes. Par exemple, des économies de 8 millions de dollars ont été calculées pour des contrats qui ne couvraient pas l'exercice 2022-2023, mais un exercice antérieur ou postérieur. De même, des erreurs de calcul représentant 8,3 millions de dollars ont été relevées.

Économies de processus : informations nécessaires au calcul non détenues par le CAG

45 La méthodologie du CAG implique également le calcul des économies de processus. Il s'agit d'une information importante puisque pour certains dossiers dont le CAG a la responsabilité, il y a peu de potentiel d'économies de volume. Dans ces cas-là, on s'attend plutôt à réaliser des économies de processus. Par exemple, c'est le CAG plutôt que les 34 établissements de santé qui a la responsabilité de gérer plus d'une centaine de contrats concernant la main-d'œuvre indépendante du réseau de la Santé et des Services sociaux, dont les tarifs sont limités par un règlement. Il importe donc que cette façon de faire puisse être garante d'économies de processus puisqu'elle implique des efforts considérables du CAG, qui est loin des opérations terrain.

46 Or, le CAG prévoit évaluer ces économies uniquement à partir de l'année 2024-2025. De plus, nous avons relevé des enjeux quant aux possibilités de mesurer de telles économies :

- Le CAG ne possède pas de système permettant d'imputer le temps et les coûts associés à la réalisation d'un dossier d'acquisition, ce qui limite les possibilités d'évaluation de ce type d'économie et de calcul du coût moyen de réalisation des dossiers qui pourraient renseigner sur l'efficacité du processus.
- Le calcul des économies de processus nécessiterait également de connaître les coûts que les clients n'ont pas à assumer lorsqu'ils font affaire avec le CAG, ce qui demanderait un effort important, et d'établir plusieurs hypothèses, étant donné les informations actuellement disponibles.

47 Le CAG risque donc de ne pas pouvoir produire une information adéquate sur les économies de processus qui sont générées par ses acquisitions regroupées.

CONSTAT 3

L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.

Qu'avons-nous constaté ?

48 La quasi-totalité des contrats du CAG est octroyée sur la base du plus bas prix conforme et de gré à gré. En effet, sur les 159 contrats octroyés en 2022-2023, seuls 7 avaient été donnés en utilisant le meilleur rapport qualité-prix et aucun n'avait été accordé en considérant le coût total¹⁵. Il existe pourtant des orientations gouvernementales qui demandent de favoriser la diversification des modes d'attribution. De plus, le CAG est l'organisme d'achat du gouvernement, et sa création visait notamment à favoriser le développement de l'expertise en matière d'acquisitions.

49 Prendre davantage en compte divers modes d'attribution représente encore un défi pour le CAG. Cette difficulté n'est pas étrangère au fait que le CAG ne réalise pas de veille stratégique pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition et intégrer différents facteurs tels que la qualité, l'achat québécois et le développement durable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Pour optimiser les acquisitions regroupées, les stratégies d'acquisition du CAG doivent notamment :

- tirer profit des possibilités offertes par le cadre normatif et envisager diverses opportunités de mise en commun ;
- tenir compte des orientations gouvernementales, notamment en matière de saine concurrence, d'achat québécois et régional, et d'achat responsable ;
- respecter les accords intergouvernementaux de libre marché.

15. Le coût total implique de considérer, en plus du coût d'acquisition, les frais qui seront associés notamment à l'utilisation et à l'entretien.

51 Pour atteindre les objectifs de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, notamment en matière d'achat québécois et de développement durable, la loi prévoit la possibilité pour les organismes publics d'envisager divers moyens, sous certaines conditions. Ces moyens peuvent inclure :

- l'utilisation d'une marge préférentielle d'au plus 10 % sur le prix lorsqu'une exigence liée au développement durable et/ou à l'assurance qualité est considérée lors de l'appel d'offres et qu'elle réduit indûment la concurrence ;
- le dialogue compétitif, qui vise à développer avec les fournisseurs une solution susceptible de répondre aux besoins de l'organisme public et sur la base de laquelle les entreprises seront invitées à présenter une soumission ;
- l'inclusion d'une condition d'admissibilité, d'une exigence technique ou d'un critère d'évaluation de la qualité en particulier ;
- l'acquisition fondée sur la valeur¹⁶ afin d'obtenir la solution la plus avantageuse non seulement sur le plan financier, mais aussi selon divers éléments de valeur, dont les bénéfices attendus.

52 Afin de bien adapter sa stratégie d'acquisition à la situation qui prévaut sur les marchés et d'envisager de nouvelles approches en matière d'acquisition, une veille en continu est essentielle. Elle permet notamment d'identifier les défis potentiels en temps opportun, par exemple les hausses de prix, les pénuries ou les problèmes de livraison. Elle permet aussi d'identifier de nouvelles clientèles, de développer son offre de biens et services et de veiller à une saine concurrence grâce à l'identification de nouveaux fournisseurs potentiels.

Ce qui appuie notre constat

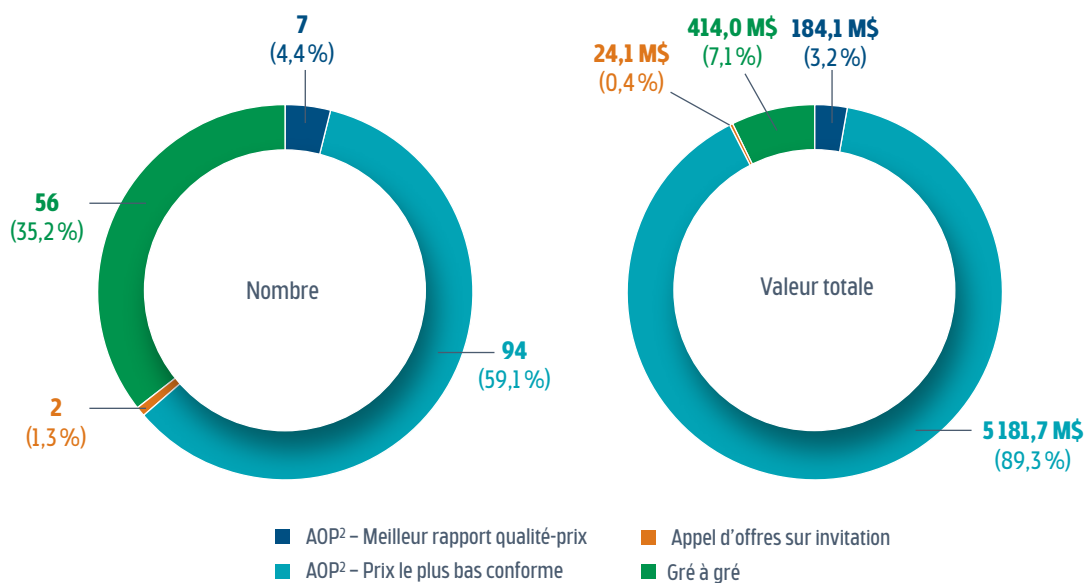
Recours limité du CAG à d'autres stratégies d'acquisition que le plus bas prix et le gré à gré

53 Le plus bas prix conforme est le principal mode d'adjudication utilisé par le CAG pour les regroupements d'achats réalisés en 2022-2023. Ce mode concerne 59 % du nombre total de regroupements¹⁷, pour une valeur de 5,2 milliards de dollars, comme l'indique la figure 7. Le CAG réalise aussi un nombre important de contrats de gré à gré. À elles seules, ces deux stratégies ont été utilisées pour 94 % des regroupements réalisés en 2022-2023, alors que d'autres modes permettent notamment de considérer davantage la qualité ou les coûts qui peuvent être associés à l'entretien ou à d'autres dépenses engagées après l'achat.

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

17. La réalisation d'un dossier de regroupement d'achats peut mener à la conclusion d'un ou de plusieurs contrats.

FIGURE 7 Modes d'adjudication utilisés par le CAG pour les regroupements d'achats réalisés en 2022-2023¹



1. Un regroupement d'achats peut mener à la conclusion d'un ou de plusieurs contrats.
2. Le sigle AOP renvoie à « appel d'offres public ».

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

54 L'utilisation d'autres modes d'adjudication, notamment ceux prévus par la loi, représente un défi. En effet, malgré les assouplissements apportés, le CAG est assujéti aux seuils des ententes intergouvernementales d'ouverture des marchés (voir la section Renseignements additionnels), ce qui peut limiter l'utilisation de certains modes tels que ceux visant à considérer davantage la qualité et à favoriser l'achat québécois et l'achat régional. De plus, leur intégration exige des efforts plus importants que les modes les plus souvent utilisés par le CAG (prix le plus bas conforme et gré à gré), notamment parce que des critères de qualité doivent être élaborés et évalués de façon juste et équitable. De même, une expertise et une connaissance pointue du marché sont nécessaires étant donné que les différents modes ne sont pas adaptés à tous les types de biens et services. Par exemple, les acquisitions basées sur la valeur se prêtent particulièrement bien au domaine de la santé.

55 Malgré ces contraintes, le CAG est le principal organisme d'achats regroupés du gouvernement et, en ce sens, il doit veiller à maximiser son expertise en la matière. Le CAG a d'ailleurs pris la décision de mettre sur pied en janvier 2023 une nouvelle direction de l'innovation et de la vigie des marchés pour tenir compte de la Stratégie gouvernementale des marchés publics. Elle vise notamment à développer une culture organisationnelle orientée vers l'innovation, l'achat québécois et régional et les acquisitions responsables. Toutefois, cette direction n'ayant réellement commencé ses activités qu'à l'automne 2023, ses actions restent limitées.

56 En particulier, l'intégration du développement durable dans les acquisitions regroupées représente un défi pour le CAG, malgré l'atteinte des cibles établies dans son plan stratégique 2021-2023. En effet, des possibilités d'intégration du développement durable qui avaient été préalablement identifiées ne sont finalement pas concrétisées pour trois des neuf dossiers analysés pour lesquels le CAG a procédé par appel d'offres :

- Pour un dossier réalisé en 2023-2024, le CAG a annulé l'appel d'offres et n'a pas tenu compte des soumissions reçues en raison d'incohérences entre les différents documents d'appel d'offres quant aux critères de développement durable demandés et à leur pondération, et aux preuves exigées de la part des fournisseurs.
- Pour un autre dossier réalisé en 2023-2024, des possibilités d'intégration de critères de développement durable, tels que des formats ou des emballages écoresponsables et la limitation des effets négatifs sur la santé humaine, avaient été identifiées lors de l'élaboration de la stratégie d'acquisition, mais le CAG n'a pas inclus ces critères dans l'appel d'offres.
- Pour un dossier réalisé en 2022-2023, la possibilité d'exiger une certification en lien avec l'approvisionnement responsable a été envisagée lors de l'élaboration de la stratégie d'acquisition. Or, ce critère n'a pas été utilisé pour la sélection des fournisseurs par la suite, et ce, sans justification.

57 De plus, pour trois autres dossiers d'équipements médicaux, le CAG ne s'est même pas interrogé sur les possibilités d'intégrer des critères de développement durable, alors que le potentiel d'en intégrer certains existe.

58 Par ailleurs, l'indicateur du Plan stratégique 2023-2027 du CAG en matière d'achat québécois, qui correspond à celui de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, exige seulement que le fournisseur dispose d'une adresse d'affaires au Québec. Or, le CAG n'a pas atteint sa cible de 61 % en 2023-2024¹⁸, puisque seuls 54 % des contrats ont été attribués à de tels fournisseurs.

Absence de veille stratégique pour mieux adapter les stratégies d'acquisition au contexte du marché

59 Le CAG ne réalise pas de veille stratégique, et les appels d'intérêt sont le principal moyen qu'il utilise pour sonder le marché avant de lancer un appel d'offres. Ces appels d'intérêt visent à explorer un nouveau marché en obtenant les commentaires des fournisseurs et des prestataires de services à un moment précis, soit celui où l'appel est effectué.

60 Cette façon de faire ne permet pas de connaître suffisamment le marché et d'adapter la stratégie d'acquisition en conséquence. Elle ne peut donc pas remplacer une veille stratégique en continu. Une connaissance inadéquate du marché peut mener à des résultats mitigés et à plusieurs essais et erreurs. L'encadré ci-dessous présente deux cas illustrant cette situation.

18. La cible de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, pour l'ensemble des organismes publics, est de 50 % en 2025-2026.

Exemples de dossiers où le peu de connaissance du marché a entraîné un jeu d'essais et erreurs

Achat de papier d'impression

En 2022-2023, le CAG a réalisé un appel d'offres en procédant par lots régionaux. Selon ce qu'il croyait à la suite d'un appel d'intérêt, cette façon de procéder allait permettre à plus d'un fournisseur de soumissionner. Toutefois, à l'issue du processus, une seule entreprise s'est manifestée et a obtenu le contrat. Celles qui n'ont pas soumissionné ont évoqué comme principales raisons les exigences de livraison à une multitude de points de service et le montant élevé de la garantie, même si la valeur du lot était plus modeste. Le CAG est retourné en appel d'offres en 2023-2024. Cette fois, il a ajusté les exigences de livraison et les montants de la garantie, et il a procédé par lots selon le type de papier. Trois entreprises ont alors soumissionné, mais un seul fournisseur s'est qualifié à l'issue du processus. Il est à noter que les quatre contrats initiaux, en 2021, avaient été octroyés à quatre fournisseurs différents. Une meilleure connaissance du marché aurait pu permettre d'ajuster plus tôt l'appel d'offres aux conditions du marché et d'augmenter le nombre de fournisseurs.

Services de destruction de documents confidentiels

Avant la création du CAG, le gouvernement offrait des contrats pour la destruction de documents confidentiels par l'entremise du CSPQ. Plusieurs contrats desservaient les clients, selon leur secteur géographique. Le CAG a procédé à un appel d'offres public en avril 2021 dans le but de conclure un contrat avec un seul prestataire de services pour l'ensemble du Québec. Le CAG s'est basé sur un appel d'intérêt selon lequel quatre fournisseurs avaient l'intention de présenter une soumission. Toutefois, seules deux entreprises ont finalement fait une offre de services. Par ailleurs, au cours du processus d'appel d'offres, des fournisseurs ont adressé au CAG des questions relatives à l'obligation de desservir l'ensemble de la province ainsi qu'aux exigences trop élevées, préoccupations qui auraient pu être identifiées et prises en compte grâce à une meilleure connaissance du marché.

CONSTAT 4

L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.

Qu'avons-nous constaté ?

61 Les données du CAG relatives aux acquisitions regroupées sont incomplètes et présentent des problèmes de fiabilité, ce qui ne permet pas au Centre de planifier et de suivre adéquatement les acquisitions, d'ajuster le tir lorsque nécessaire et de rendre compte de leur performance.

62 Le CAG ne possède pas toute l'information dont il aurait besoin pour s'assurer que les organismes ayant l'obligation de faire affaire avec lui, comme prévu dans sa loi constitutive, le font.

Pourquoi ce constat est-il important ?

63 Étant donné que la création du CAG avait pour objectif d'optimiser les acquisitions gouvernementales, cet organisme doit être en mesure d'évaluer et de suivre la performance des acquisitions regroupées qu'il réalise, d'en rendre compte, puis de démontrer la valeur ajoutée de ces regroupements. Une information de qualité, fiable et à jour est donc essentielle, tant pour le CAG que pour les décideurs et la clientèle. Elle doit permettre notamment de planifier les acquisitions regroupées, de déterminer les éléments nécessitant des améliorations et d'identifier les occasions d'optimisation à partir d'un portrait juste de la situation.

Ce qui appuie notre constat

Des données incomplètes, qui ne sont pas toujours fiables

64 Différentes lacunes quant à l'information de gestion ont déjà été mentionnées dans les sections précédentes. En voici un bref rappel.

Résumé de la problématique	Paragraphes
Le CAG n'a pas d'information sur les délais de réalisation des dossiers d'acquisition alors qu'il ne parvient pas à réaliser une part importante de ce qu'il avait planifié.	24
Les données sur la consommation réelle ne sont pas disponibles pour un nombre significatif de contrats, ce qui a un impact sur les informations que le CAG communique à ses clients ainsi que sur le calcul des économies qu'il a pu générer.	43
Le coût de réalisation des regroupements d'achats par le CAG n'est pas évalué, ce qui rend impossibles présentement le calcul des économies de processus et l'évaluation de la valeur ajoutée du Centre.	45-46

65 Il est à noter qu'un bon suivi de la consommation réelle permet de s'assurer que les clients respectent leurs engagements et d'identifier certaines problématiques. Par exemple, une sous-consommation importante peut révéler des problèmes de qualité ou d'inadéquation des biens et services offerts par rapport aux besoins des clients. Il s'agit donc d'une information névralgique pour une organisation dont la mission est d'offrir des biens et services, notamment en effectuant des achats regroupés.

66 De même, un suivi adéquat des plaintes des clients et des fournisseurs peut renseigner sur le caractère optimal ou non des stratégies d'acquisition. Cependant, les registres de plaintes des clients et des fournisseurs sont incomplets, et plusieurs de leurs motifs d'insatisfaction n'y sont pas consignés. En effet, des 6 dossiers de regroupements d'achats analysés pour lesquels des plaintes avaient été formulées et inscrites au dossier, 5 contenaient des plaintes qui n'avaient pas été consignées dans les registres. Par exemple, pour un de ces dossiers, 124 plaintes de 73 clients ont été adressées au CAG, alors que seulement 12 plaintes apparaissent dans le registre.

67 D'autres indicateurs importants ne sont pas suivis par le CAG alors que selon les pratiques reconnues, ils permettraient de fournir une information complémentaire quant à l'efficacité des acquisitions regroupées qu'il réalise, comme :

- le nombre de biens ou services au contrat par rapport au nombre qui devait être inclus dans le regroupement d'achats, afin de mesurer sa capacité de répondre aux besoins exprimés par les clients et d'en rendre compte ;
- le nombre moyen d'addendas par contrat et leur origine (clients ou CAG). Selon leur origine et le moment auquel les addendas sont effectués, ils peuvent renseigner notamment sur des difficultés en lien avec l'identification des besoins par les clients ou par le CAG, avec la précision des documents d'appel d'offres ou du contrat, ou avec la réalisation du contrat.

68 Finalement, la qualité des données disponibles dans les systèmes du CAG nécessiterait une attention particulière de la part du Centre. En effet, différentes lacunes ont été observées, telles que des cas de données non saisies ou de saisies erronées, alors que ces dernières pourraient être corrigées par de meilleurs contrôles ou des améliorations aux systèmes d'information.

Absence de suivi quant au respect de l'obligation de faire affaire avec le CAG

69 Selon l'article 10 de sa loi constitutive, le CAG doit aviser le SCT et le ministre responsable si un organisme public refuse ou omet de recourir à ses services lorsque c'est obligatoire en vertu d'un arrêté ministériel.

70 À cet effet, nous avons identifié des organismes publics ayant l'obligation de recourir au CAG et qui ne l'avaient pas fait. Les contrats en question, cumulant une valeur de 147 millions de dollars en 2022-2023, concernaient des services en technologie de l'information qui sont pourtant sous arrêté ministériel. De plus, la documentation associée aux dossiers d'acquisitions analysés contenait parfois des demandes de dérogation dont certaines avaient été approuvées par le CAG et d'autres non, alors qu'elles doivent toutes être approuvées.

71 Dans tous ces cas, et en date du 26 juin 2024, le CAG n'avait transmis aucune information au SCT et aux ministres responsables quant au non-respect de l'obligation de faire affaire avec lui, alors qu'il doit le faire.

72 Cette lacune n'est pas étrangère au fait que le CAG ne dispose pas de l'information nécessaire pour réaliser le suivi du respect de ces obligations. En effet :

- Une multitude d'organismes sont concernés par les arrêtés ministériels, et le CAG n'a pas l'information dont il aurait besoin pour tous les identifier, comme une liste officielle complète et à jour de ces organismes.
- Les biens et services liés aux arrêtés ne peuvent pas être identifiés dans le SEAO, qui est le seul moyen dont dispose le CAG pour effectuer une vigie des contrats octroyés sans recourir à ses services. En effet, l'identification du bien ou du service dans le SEAO est très variable selon l'organisme qui en fait l'inscription. Parfois, un organisme peut saisir le code spécifique d'un bien ou d'un service, alors qu'un autre saisit plutôt le code générique qui correspond à une famille de biens ou de services.

73 De plus, les mécanismes du CAG ne lui permettent pas d'assurer un suivi adéquat des raisons de la non-participation ou des demandes de dérogation des organismes assujettis aux arrêtés ministériels.

- En cas de non-participation à un regroupement d'achats, le CAG ne détient pas une information compilée concernant les raisons de cette non-participation.
- Il ne possède pas non plus une information complète et compilée sur les demandes de dérogation et n'en fait pas un suivi rigoureux.

RECOMMANDATIONS

74 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Centre d'acquisitions gouvernementales. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Améliorer la planification des acquisitions regroupées et développer des mécanismes afin notamment :
 - d'augmenter le taux de réalisation de celle-ci ;
 - de répondre aux besoins identifiés en temps opportun, incluant les nouveaux besoins ;
 - de tenir l'ensemble de sa clientèle informée lorsqu'un regroupement d'achats ne peut être réalisé comme prévu.
- 2 Évaluer adéquatement les économies gouvernementales générées par les acquisitions regroupées et bien divulguer les limites des calculs réalisés.
- 3 Optimiser ses stratégies d'acquisitions regroupées, notamment en assurant une veille stratégique des marchés et une diversification des modes d'attribution des contrats, tout en tenant compte des orientations gouvernementales.
- 4 S'assurer d'avoir les données nécessaires au suivi des acquisitions regroupées et à la reddition de comptes, et mettre en place les contrôles adéquats pour garantir leur qualité et leur disponibilité en temps opportun.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du Centre d'acquisitions gouvernementales

« Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) prend acte avec intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il adhère aux recommandations émises et s'engage à apporter des améliorations concrètes au bénéfice de ses clients, fournisseurs et prestataires de services.

« Basé sur un modèle d'affaires et de gouvernance sans précédent au sein de l'appareil gouvernemental, le CAG a été créé dans des circonstances exceptionnelles. Alors que nos équipes s'affairaient en télétravail à développer et bâtir notre organisation, celles-ci œuvraient, avec la même ardeur, à appuyer le gouvernement du Québec dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire lié à la pandémie de la COVID-19 (achat de masques, de gants, de tests de dépistage rapides, d'équipements de laboratoire, etc.). Jusqu'à l'automne 2022, certains effets et conséquences de la pandémie se sont fait sentir, causant du retard dans certains dossiers, notamment en raison des turbulences des chaînes d'approvisionnement et de l'état des marchés publics. De plus, le ralentissement des activités pendant la pandémie, avant et après la création du CAG le 1^{er} septembre 2020, a nécessité un rattrapage de plusieurs dossiers qui n'ont pu être renouvelés dans les délais prescrits. Le CAG a dû, en reprenant ses activités courantes, en planifier la mise en œuvre en fonction de sa capacité et de celle des parties prenantes (clients, fournisseurs et prestataires de services). Par exemple, de façon exceptionnelle en 2021-2022, le CAG a réalisé plusieurs contrats de gré à gré, en urgence sanitaire, pour des regroupements d'achats prévus au Plan des acquisitions gouvernementales (PAG) afin d'assurer la continuité des services auprès de notre clientèle et ainsi éviter des ruptures d'approvisionnement en temps de pandémie.

« Par ailleurs, la fusion des cinq entités qui ont formé le CAG a présenté plusieurs défis. D'abord, quatre entités n'étaient ni issues de la fonction publique québécoise ni familières avec cette dernière. Cette conjoncture a généré un défi de taille en regard de l'arrimage des différents systèmes informatiques de mission, qui pour la plupart étaient désuets et ne répondaient pas complètement aux normes gouvernementales ni aux besoins de l'organisation ou de la clientèle. Ensuite, chacune des entités possédait une culture organisationnelle et des processus opérationnels qui lui étaient propres. Le CAG a dû composer avec cette réalité afin d'harmoniser ses pratiques d'affaires et susciter l'adhésion et la mobilisation de l'ensemble du personnel. Rappelons que le CAG demeure une jeune organisation qui souligne ses quatre ans de mise en service cette année. Il s'agit d'un organisme public assez unique au Canada, qui joue un rôle majeur dans l'attribution des contrats ayant des impacts stratégiques à l'échelle nationale. Il vise à garantir à l'ensemble des Québécoises et Québécois l'accessibilité à des produits de qualité, uniformes pour tous et en adéquation avec les recommandations des experts issus de notre clientèle (notamment le personnel des domaines de la santé, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et des technologies de l'information).

« Le PAG est l'un des documents phares du CAG. Il vise, dans son approche stratégique et opérationnelle, à promouvoir et à développer des regroupements d'achats de biens et de services qui permettront d'optimiser les acquisitions gouvernementales et de réaliser des économies par la consolidation des volumes et la mise en commun des besoins. Il constitue ainsi l'instrument privilégié sur lequel s'appuie la stratégie opérationnelle de notre organisation dans la réalisation de sa mission.

« Il est important de souligner que la réalisation du PAG est une planification dynamique qui doit être révisée en accord avec la clientèle et en fonction de ses priorités, dans le cadre d'un processus en continu. Certains facteurs externes peuvent cependant influencer à tout moment les échéanciers prévus des regroupements d'achats, comme une nouvelle priorisation des dossiers par la clientèle ou bien la nécessité de revoir la stratégie d'acquisition en fonction de l'évolution des marchés publics.

« Tel qu'indiqué dans ses rapports annuels, le CAG a permis de générer des économies annuelles moyennes de 325 millions de dollars depuis sa création en 2020.

« Le CAG collabore avec plusieurs intervenants stratégiques, afin de veiller à ce que les orientations gouvernementales relatives à l'achat québécois et aux acquisitions responsables soient intégrées dans les processus d'acquisition. À cet effet, le PAG permet non seulement de structurer les regroupements d'achats, mais aussi d'identifier les initiatives et stratégies innovantes qui considèrent des critères d'acquisition responsable et tiennent compte des priorités gouvernementales en matière d'achat québécois et régional.

« Dans le cadre d'une culture d'amélioration continue, le CAG a déjà pris des mesures concrètes pour répondre aux constats du VGQ. Il travaille, par exemple, à l'optimisation de la planification des dossiers en poursuivant ses mécanismes de suivi avec la clientèle. La récente réorganisation interne devrait permettre d'améliorer le suivi des contrats grâce à la création d'une unité administrative dédiée à cette fonction et ainsi augmenter la capacité du CAG à réaliser des regroupements d'achats. Le CAG est déjà en action pour bonifier le processus méthodologique du calcul des économies. De plus, le CAG prévoit mettre en place un système de gestion des acquisitions qui devrait permettre une évaluation plus précise des économies réalisées, une optimisation du processus d'acquisition et une amélioration du service à la clientèle. Le Plan stratégique 2023-2027 du CAG est cohérent avec les constats du VGQ et avec les grandes orientations gouvernementales, soit les économies gouvernementales, l'achat québécois et régional, les stratégies innovantes, les acquisitions responsables et la satisfaction de la clientèle.

« Enfin, le CAG réaffirme son engagement à poursuivre ses efforts d'optimisation, en mettant en œuvre les recommandations formulées par le VGQ à la suite de cet audit de performance, dans le but de maximiser les retombées au bénéfice de la population québécoise. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités du CAG

Processus d'acquisitions regroupées gouvernementales

Principaux avantages et inconvénients soulevés
par les clients du CAG lors des groupes de discussion,
selon leur fréquence

Seuils d'application des principaux accords de libéralisation
des marchés publics, en dollars canadiens,
selon le type de contrat

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le CAG répond adéquatement et efficacement aux besoins des ministères et organismes en matière d'acquisitions regroupées tout en optimisant les ressources, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le CAG met en œuvre des stratégies d'acquisition qui permettent d'optimiser les regroupements d'achats gouvernementaux, notamment de générer des économies. Ces stratégies tiennent compte particulièrement : <ul style="list-style-type: none"> – des orientations gouvernementales, incluant celles en matière d'achat québécois, de développement régional et de développement durable ; – de l'ensemble des possibilités offertes et des bonnes pratiques, et ce, dans le respect du cadre normatif. ■ Le CAG répond aux besoins des ministères et organismes publics en leur fournissant des biens et des services de qualité, en temps opportun et à juste prix, et favorise leur adhésion. ■ Le CAG dispose d'une information fiable et à jour pour appuyer la prise de décision et rendre compte de sa performance, en particulier concernant : <ul style="list-style-type: none"> – les économies générées par les regroupements d'achats ; – le taux de satisfaction de la clientèle et l'adhésion aux services du CAG ; – le respect par les ministères et organismes de l'obligation de faire affaire avec le CAG en matière d'acquisitions regroupées.

Les travaux d'audit de performance 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 canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 8 novembre 2024.

Cet audit de performance porte sur la gestion effectuée par le CAG en ce qui a trait aux acquisitions regroupées. Il vise à examiner si les stratégies d'acquisitions regroupées du CAG permettent de répondre adéquatement et efficacement aux besoins identifiés par les ministères et organismes, et ce, dans un souci d'optimisation des ressources et de respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles. Il vise également à évaluer si le CAG dispose d'une information complète pour évaluer sa performance en matière d'acquisitions regroupées, la suivre et en rendre compte, notamment auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de sa clientèle. Nos travaux excluent les achats mandatés et les autres services offerts par le CAG.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du CAG. Des entrevues ont aussi été menées auprès de 16 membres des comités stratégiques et tactiques ainsi qu'auprès de membres du personnel en acquisition du SCT, du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Enseignement supérieur.

Nous avons organisé 7 groupes de discussion comptant 66 intervenants de 48 organismes publics représentant les divers secteurs clients du CAG, soit :

- des établissements de santé ;
- des centres de services scolaires et des commissions scolaires ;
- des cégeps ;
- des universités ;
- des ministères et d'autres organismes publics.

Nous avons également consulté le SCT, l'Association québécoise de la logistique et de l'approvisionnement du secteur de la santé, la Fédération des cégeps, la Fédération des centres de services scolaires du Québec, l'Association québécoise des cadres scolaires et l'Autorité des marchés publics.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que les données provenant de différents systèmes d'information du CAG et du SEAO. Nous avons aussi comparé l'approche du CAG en matière de calcul des économies gouvernementales avec les bonnes pratiques reconnues en la matière ainsi que celles utilisées par des organisations comparables.

Enfin, nous avons examiné 11 dossiers d'acquisitions regroupées sélectionnés de manière raisonnée sur la base de divers critères dont, notamment, la valeur et la complexité du dossier d'acquisition, le type de dossier (biens et services), le secteur d'activité et les indices de problématiques telles que des retards ou des bris contractuels. Ainsi, les résultats de ces analyses ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers du CAG.

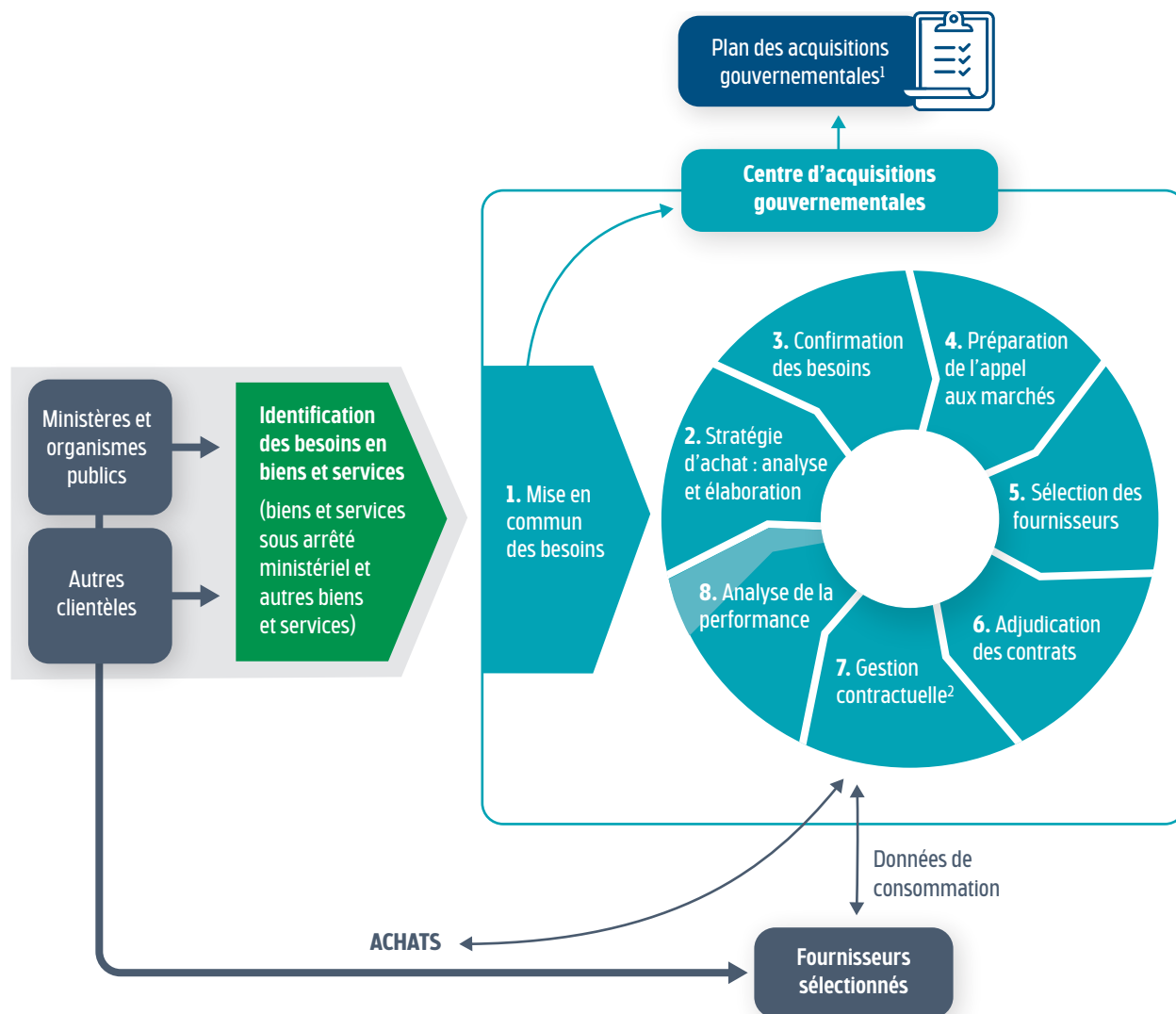
Nos travaux se sont principalement déroulés de janvier à mai 2024. Comme le CAG a entrepris ses activités le 1^{er} septembre 2020, nos travaux portent sur la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 mars 2024. Toutefois, certains de nos travaux pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités de l'entité

Les principales responsabilités du CAG sont précisées essentiellement dans la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* et les directives qui en découlent. Voici les responsabilités qui sont pertinentes dans le cadre de notre mandat :

- acquérir, pour le compte des ministères et organismes, des biens et des services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions en procédant à des regroupements d'achats ;
- établir et mettre à jour, en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert, une planification des acquisitions gouvernementales. À cet égard, les ministères et organismes doivent déterminer leurs besoins en biens et en services, et les communiquer au CAG ;
- consulter notamment les ministères et organismes visés par un regroupement d'achats lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins particuliers autres que ceux visés par un arrêté ministériel ;
- respecter les conditions et les principes établis dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, incluant les accords intergouvernementaux ;
- déterminer le mode d'adjudication opportun ainsi que développer et mettre en place des mécanismes de suivi et d'exécution des contrats et les présenter sur demande au président du Conseil du trésor ;
- mettre en place des stratégies d'acquisition qui tiennent compte des orientations gouvernementales et assurent le maintien d'une diversité de fournisseurs et la saine concurrence ;
- réaliser les économies attendues en matière d'acquisitions gouvernementales ;
- aviser le président du Conseil du trésor et le ministère responsable lorsqu'un organisme public refuse ou omet de recourir au Centre pour obtenir un bien ou un service visé par un arrêté.

Processus d'acquisitions regroupées gouvernementales



1. Le président du Conseil du trésor détermine les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par celui-ci, le délai dans lequel ce plan doit être transmis au Conseil du trésor ainsi que sa forme et la périodicité de ses révisions.
2. La gestion contractuelle inclut notamment le suivi de la consommation, des plaintes et des litiges.

Source : Vérificateur général du Québec.

Principaux avantages et inconvénients soulevés par les clients du CAG lors des groupes de discussion, selon leur fréquence¹⁹

	Inconvénients	Avantages	Total
Réponse aux besoins des clients (ex. : disponibilité des biens et services en temps opportun, prise en compte des nouveaux besoins et de la réalité des clients, accompagnement lors de problèmes avec les fournisseurs)	113	3	116
Communication avec les clients (ex. : disponibilité de l'information, information en temps opportun, clarté, fiabilité et pertinence de l'information, service à la clientèle)	58	8	66
Lourdeur du processus (ex. : complexité des outils, préparation des mandats, gestion des ententes, uniformité des processus)	61	1	62
Diversité et qualité des biens et services	20	22	42
Obtention du meilleur prix	12	24	36
Économie de processus	-	24	24
Expertise spécialisée du CAG	-	11	11
Fiabilité du calcul des économies	6	-	6
Total	270	93	363

Source : Vérificateur général du Québec.

19. Il s'agit du nombre de fois que l'élément a été soulevé par les participants aux groupes de discussion.

Seuils d'application des principaux accords de libéralisation des marchés publics, en dollars canadiens, selon le type de contrat²⁰

Accord	Ministères/organismes		Éducation		Santé et Services sociaux	
	Biens	Services	Biens	Services	Biens	Services
Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario ¹	33 400	133 800	133 800	133 800	133 800	133 800
Accord de libre-échange canadien ¹	33 400	133 800	133 800	133 800	133 800	133 800
Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ²	353 300	353 300	353 300	353 300	353 300	353 300
Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce ²	627 200	627 200				

1. Les seuils d'application sont indexés tous les deux ans en fonction de l'inflation.
2. Les seuils sont fixés en droits de tirage spéciaux et sont présentés en dollars canadiens à titre indicatif. Ils sont reconvertis en monnaie nationale tous les deux ans et varient donc selon le taux de change.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

20. Il s'agit des seuils en date du 1^{er} janvier 2024.