

V.7. Étude préliminaire : acquisition des biens et services

V.7. ÉTUDE PRÉLIMINAIRE : ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES

1. MISE EN CONTEXTE DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »

1.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

La fonction « approvisionnement » est assujettie à un certain nombre de lois et de règlements dont, principalement, la Charte de la Ville de Montréal et la *Loi sur les cités et villes*. L'article 573 de cette dernière traite des règles relatives aux modes d'acquisition. Par ailleurs, le cadre légal ne définit aucun pouvoir spécifique ni structure organisationnelle en matière d'approvisionnement. Ainsi, les arrondissements et la ville centre sont autonomes en cette matière dans le cadre de leurs pouvoirs spécifiques de dépenser.

Le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté, en août 2006, la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (la Politique), entérinée par résolution du conseil de six des neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et de trois des dix arrondissements de l'ex-banlieue. Cette politique énonce, en préambule, que « *la Ville de Montréal veut s'assurer de la mise en place d'un processus d'approvisionnement efficace, efficient et flexible* ». En matière de performance, la Politique déclare que « *la Ville voit à [...] regrouper ses achats de biens, de services et de travaux à l'interne et avec des organismes externes, chaque fois qu'une efficacité accrue ou qu'une économie importante peut en résulter [...] [et] à évaluer périodiquement son processus d'approvisionnement* ». En matière d'imputabilité, la Politique mentionne : « *Les services corporatifs et les arrondissements partenaires sont responsables d'appliquer les principes de la présente politique en coopération avec la Direction de l'approvisionnement.* » Elle ajoute : « *Toute dérogation à la présente politique doit être signalée dans toute décision ou recommandation présentée pour approbation aux instances concernées.* »

1.2. ORGANISATION ET MISSION DE LA DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT

Sur le plan corporatif, la Ville de Montréal s'est dotée d'une Direction de l'approvisionnement, dont la mission est d'« *assurer aux services corporatifs et aux arrondissements l'accès aux fournitures, aux biens et à un équipement de pointe afin de leur permettre de livrer aux citoyens des services urbains de qualité, et ce, aux meilleures conditions* ». Afin d'atteindre cet objectif, la direction est « *responsable de l'élaboration et de l'application des règles en matière d'acquisition de biens, de services généraux, techniques et professionnels, ainsi que de celles liées aux travaux de construction, en conformité avec les lois ou réglementations relatives au domaine* »

municipal [...] Elle recense, compile et analyse les informations de consommation des diverses clientèles afin de définir les possibilités de regroupement de biens communs ».

Les Valeurs de la pratique de l'approvisionnement s'appuient sur des principes directeurs énoncés sur le site intranet de la Direction de l'approvisionnement. Parmi ceux-ci, on retrouve le principe d'efficacité et d'efficience qui vise à favoriser l'efficacité du processus d'approvisionnement municipal et à en mesurer la contribution à l'organisation.

Pour concrétiser ce principe directeur, la fonction « approvisionnement » « s'assure [entre autres] de :

- *permettre l'exercice d'une saine concurrence et [d']assurer la conclusion d'ententes commerciales à des coûts et conditions favorables pour la Ville;*
- *promouvoir l'adhésion aux contrats corporatifs prénégociés ainsi que l'achat regroupé avec les arrondissements, les services et d'autres organismes publics, si les résultats sont bénéfiques sur le plan économique;*
- *accompagner le client dans l'expression de son besoin, par des renseignements sur des achats similaires [...];*
- *optimiser l'utilisation des deniers publics alloués aux achats municipaux et [de] maximiser les retombées économiques montréalaises, dans les limites de la loi. »*

1.3. ENCADREMENTS EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT

Le site intranet de la Ville recense, en janvier 2009, sept encadrements émis par la Direction de l'approvisionnement. Ces encadrements ont été émis ou révisés à la fin de 2005. On y retrouve une description des différentes étapes et procédures d'approvisionnement et de leur inscription dans le Système intégré de gestion de la Ville de Montréal (SIMON) pour assurer le paiement des fournisseurs. Les normes de contrôle se limitent à l'appariement des différents documents et au processus d'approbation.

- Demande d'achat (2005 12 09)

La demande d'achat (DA) sert à exprimer un besoin en approvisionnement. Lorsqu'elle est inscrite dans SIMON, le requérant est automatiquement informé d'une entente permanente qui pourrait répondre à son besoin.

Celle-ci n'est obligatoire que pour les acquisitions de biens et services supérieures à 10 000 \$. Le requérant doit être un utilisateur reconnu de SIMON pour initier sa DA et doit indiquer un code d'article prévu à la classification des biens et services (CBS) associé à son besoin. Une fois que la DA est approuvée selon la délégation de pouvoirs en vigueur, les fonds sont automatiquement réservés (préengagement) et elle est acheminée vers un acheteur de son unité administrative ou à la Direction de l'approvisionnement.

- Bon de commande (2005 12 09)

L'émission d'un bon de commande est obligatoire pour tous les achats, à l'exclusion de ceux qui sont traités avec la demande de paiement. Il doit être approuvé selon la délégation de pouvoirs.

- Réception de biens, services ou travaux (2005 12 09)

Une réception est enregistrée dans SIMON et ne nécessite pas d'approbation. On mentionne qu'il *serait préférable* que l'émetteur de la commande soit différent du réceptionnaire. Le numéro de bon de commande doit apparaître sur le bon de réception et sur la facture pour permettre l'enregistrement dans SIMON. Le Service des finances émettra le paiement au fournisseur à la suite de l'appariement du bon de commande, du bon de réception et de la facture.

- Demande de paiement (2005 12 09)

La demande de paiement (DP) sert à enregistrer un achat effectué, reçu et consommé dans un court laps de temps. Elle permet aussi de rembourser tous les frais énumérés aux annexes de la directive *Traitement des factures et émissions de chèques* du Service des finances. On y mentionne, entre autres, les frais d'utilités publiques, les achats directs de biens et services inférieurs à 1 000 \$, les achats effectués avec une carte d'achat ou de crédit. La DP doit être approuvée selon la délégation de pouvoirs en vigueur.

- Demande d'achat interne (2006 01 19)

La demande d'achat interne (DAI) sert exclusivement à effectuer un achat au magasin municipal, soit le Centre de distribution Louvain. Selon le site intranet de la Direction de l'approvisionnement, au 10 janvier 2006, environ 115 000 produits y étaient entreposés pour un inventaire s'élevant à 5 M\$.

- Facturation interne (2006 01 09)

Les services centraux et les arrondissements de la Ville peuvent transiger avec des partenaires internes. Un bon de commande doit alors être inscrit dans SIMON. Une fois les biens livrés ou les services rendus, le fournisseur interne prépare et transmet une facture interne sans émission de chèques au Service des finances.

- Ententes permanentes et contractuelles (2005 12 09)

Une entente permanente porte sur certains biens ou services dont les prix unitaires sont enregistrés dans SIMON pour une durée déterminée. L'utilisation de l'appel de livraison dans SIMON permet au requérant d'obtenir ses biens et services faisant l'objet d'une entente permanente. L'appel de livraison comporte beaucoup de similitudes avec le bon de commande. Toutefois, pour l'utilisateur, son utilisation permet de simplifier le processus d'achat puisque la plupart des données requises au moment de sa création sont générées automatiquement par le système. Le numéro de l'entente, additionné du numéro de l'appel de livraison, constitue le numéro de commande pour le fournisseur.

Une entente contractuelle fait l'objet d'un escompte négocié, en fonction d'un volume d'affaires déterminé, sur un ensemble de biens et services. Ceux-ci se retrouvent habituellement dans un catalogue. L'utilisation d'un bon de commande dans SIMON permet au requérant d'obtenir les biens et services requis faisant l'objet d'une entente contractuelle.

Selon les renseignements indiqués sur le site intranet de la Direction de l'approvisionnement, cette dernière assume la gestion d'un portefeuille constitué de quelque 300 de ces ententes d'achat.

Enfin, la Division des pratiques d'affaires de la Direction de l'approvisionnement a émis, au moment du déploiement initial de SIMON, le document intitulé *Principes de gestion et règles de contrôle interne de l'approvisionnement* en date du 4 novembre 2005. Comme son nom l'indique, ce document contient des énoncés, au nombre de 12, portant sur le contrôle interne en approvisionnement.

Citons particulièrement l'énoncé 3 qui stipule que « *dans les documents d'approvisionnement soit, demande d'achat, bon de commande, inventaire en direct, etc., la séparation des tâches est de rigueur. Une personne peut être requérant, émetteur, approbateur et réceptionnaire, mais ne peut l'être dans le même document, ni pour le même processus* ».

2. PORTÉE DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Des indicateurs de gestion révèlent une proportion importante de bons de commande, de factures et de chèques inférieurs à 100 \$. Cet état de fait pose un questionnement quant à la pertinence ou à l'application des pratiques d'affaires et des méthodes de travail afférentes au processus d'approvisionnement en biens et services.

L'objectif de la présente étude vise à évaluer la pertinence et la portée d'une vérification détaillée ayant pour but de déterminer si les pratiques d'affaires et les méthodes de travail permettent d'acquérir des biens et services de la manière la plus efficace et économique possible eu égard aux meilleures pratiques de l'industrie, tout en tenant compte des lois et des encadrements en vigueur.

Les activités examinées couvrent le processus d'approvisionnement en biens et services – de la prise de commande au paiement de la facture – tant par les arrondissements que par les services centraux. L'analyse des besoins et la planification des acquisitions sont, par ailleurs, exclues de l'étude. La cueillette des informations s'est déroulée essentiellement de décembre 2008 à mai 2009. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de soumettre le présent rapport pour commentaires à la Direction générale avant le mois de décembre 2009.

Nos travaux de vérification ont principalement consisté à :

- répertorier et à analyser les lois, les règlements et les encadrements régissant l'acquisition des biens et services à la Ville de Montréal;
- documenter les étapes clés du processus d'approvisionnement, les pratiques d'affaires et les méthodes de travail s'y rapportant;
- rencontrer les représentants de la Direction de l'approvisionnement, du Service des finances, de certains services centraux et des arrondissements;
- évaluer, sur la base des renseignements recueillis, le cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement ».

3. CONSTATATIONS

3.1. STRATIFICATION DES PETITS ACHATS

Des indicateurs de gestion relatifs au volet finances/approvisionnement du système SIMON ont été produits pour l'année 2007. On y constate, pour l'ensemble de la Ville, incluant les arrondissements, les statistiques globales suivantes quant aux petites commandes :

Tableau 1 – Statistiques globales pour 2007

	N ^{bre} total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
		<i>En pourcentage</i>		
Chèques	160 812	23	41	62
Factures ¹	353 427	35	56	77
Bons de commande ²	115 304	23	48	71
Demandes de paiement ³	37 110	n. d.	n. d.	n. d.

¹ Les factures incluent celles qui ont été payées par demandes de paiement (37 110), c.-à-d. sans bon de commande, ainsi que celles payées par interface (46 981).

² Les bons de commande excluent ceux qui sont imputés à l'inventaire, mais incluent les appels de livraison, lesquels génèrent un bon de commande. Ils représentent 1,1 milliard de dollars d'achat.

³ Le nombre total est de 37 110, alors que 77 % des factures, soit 272 000, sont inférieures à 1 000 \$.

Tableau 2 – Stratification des acquisitions pour 2007

	Total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
Nombre de bons de commande	115 304	27 015	54 730	82 135
Pourcentage en volume	100	23	48	71
Valeur des acquisitions correspondantes (en M\$)	1 076	1,3	6,4	21,6
Pourcentage en valeur	100	0,1	0,6	2,0

Tableau 3 – Volume des bons de commande par unités d'affaires pour 2007

	Total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
Nombre de bons de commande	115 304	27 015	54 730	82 135
Pourcentage en volume par unités d'affaires				
Affaires corporatives	26,3	43,4	36,2	31,4
SPVM¹	12,7	14,3	14,2	9,8
SITE ²	10,0	5,1	6,5	7,9
SMVTP ³	7,4	3,9	5,2	6,4
SDCQMVDE ⁴	6,4	4,6	4,8	5,2
Inventaire	8,4	8,4	9,6	9,4
Arrondissements (ex-Ville)	21,3	16,5	18,6	19,7
Arrondissements (ex-banlieue) ⁵	0,6	0,0	0,0	0,1
Autres unités d'affaires	6,9	3,8	4,9	10,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Service de police de la Ville de Montréal.

² Service des infrastructures, transport et environnement.

³ Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

⁴ Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle.

⁵ Tous les arrondissements (ex-banlieue) n'étaient pas intégrés à SIMON en 2007.

Tableau 4 – Valeur des bons de commande par unités d'affaires pour 2007

	Total	Total	≤ 100 \$	Taux de DP ¹
	En M\$	En pourcentage		
Affaires corporatives	74,9	7,0	43,4	5
SPVM	42,7	4,0	14,3	1
SITE	314,9	29,3	5,1	5
SMVTP	199,2	18,5	3,9	4
SDCQMVDE	59,3	5,5	4,6	48
Inventaire	11,9	1,1	8,4	s. o.
Arrondissements (ex-Ville)	214,5	19,9	16,5	11
Arrondissements (ex-banlieue)²	54,9	5,1	0,0	40
Autres unités d'affaires	103,7	9,6	3,8	2
Ensemble des unités d'affaires	1 076,0	100,0	100,0	13,0

¹ Taux des demandes de paiement = nombre de DP/nombre de factures payées.

² Tous les arrondissements (ex-banlieue) n'étaient pas intégrés à SIMON en 2007.

En mai 2009, nous avons obtenu les statistiques relatives aux chèques, aux factures et aux bons de commande émis en 2008. Dans l'ensemble, les conclusions que nous pouvons en tirer sont sensiblement les mêmes que pour l'année 2007.

3.2. AUTRES OBSERVATIONS RECUEILLIES AU COURS DES ENTREVUES

3.2.1. MESURES DE PERFORMANCE, BALISAGES ET VIGIE DES PRATIQUES D'AFFAIRES

La Division des pratiques d'affaires de la Direction de l'approvisionnement a été créée en 2005 pour favoriser la cohérence à la suite des fusions et des défusions municipales. Elle est responsable, entre autres, d'assurer un service de veille pour cibler les meilleures pratiques et de mettre en place des indicateurs de performance. La division ne dispose pas d'études de balisage structurées et systématiques. Elle fait partie, par ailleurs, de groupes de discussions plus ou moins formels avec d'autres villes du Québec quant à l'utilisation des systèmes ORACLE et à l'utilisation des cartes d'achat.

Les balisages auprès des autres villes, tant sur les meilleures pratiques que sur les indicateurs de performance, lui apparaissent peu pertinents compte tenu des contraintes uniques imposées à la Ville de Montréal par la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* (projet de loi n° 33), qui impose une plus grande décentralisation.

Les mesures de performance se limitent pour l'instant à des sondages de satisfaction des utilisateurs par rapport à certaines ententes-cadres. Un projet est actuellement en cours avec une firme externe pour développer des indicateurs plus généraux. Le coût du processus d'approvisionnement n'a pas été mesuré. Par ailleurs, des études externes que la Division des pratiques d'affaires a identifiées recensent des coûts unitaires du traitement d'une commande de 80 \$ à 120 \$. Les entrevues auprès des autres unités d'affaires et du Service des finances laissent entendre que celles-ci ne font à peu près pas d'analyses du processus d'approvisionnement ni de mesures ou de suivis d'indicateurs de performance, si ce n'est les statistiques qui ont été extraites de SIMON pour l'année 2007.

3.2.2. INTÉGRATION ET COHÉSION DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »

Aucun contrat de service interne n'existe entre la Direction de l'approvisionnement et les unités clientes. Les coûts de traitement des commandes ne leur sont pas facturés. Il n'existe pas d'indicateurs, ni de cibles de performance, ni de plans d'action formels entre la Direction et ses clients, si ce n'est la consultation effectuée en 2006 dans le cadre du chantier sur la gouvernance.

La plupart des personnes rencontrées, qui jouent pourtant un rôle clé en matière d'approvisionnement, ont une connaissance limitée des problématiques liées aux petits achats et aux moyens préconisés par la Direction de l'approvisionnement pour les réduire, particulièrement en ce qui a trait aux cartes d'achat. Cette dernière fait certains efforts pour améliorer les communications. Plusieurs projets sont en cours pour alimenter le site intranet de la Direction et en faciliter l'utilisation. Une table des approvisionneurs a été créée en 2008 pour favoriser les échanges avec les responsables de l'approvisionnement des arrondissements et de la Direction. La démarche apparaît intéressante, mais probablement lourde à faire fonctionner, compte tenu du nombre d'arrondissements.

À cet égard, nous avons d'ailleurs constaté qu'en 2006, dans le cadre de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), le comité exécutif a confié au comité sur la gouvernance du Service des affaires corporatives de l'époque un mandat d'optimisation de la fonction « approvisionnement ». Deux examens de cette fonction, réalisés en 2001 et en 2003, avaient permis de déterminer des orientations. La Direction de l'approvisionnement a donc entrepris un exercice de consultation auprès de ses clients afin de raffiner et de confirmer ces orientations, ce qui a donné lieu à la production d'un rapport en novembre 2006.

On y relève que l'exercice de la fonction « approvisionnement » est fragmenté. Les arrondissements, le SITE, la Direction des immeubles du SMVTP et la Direction des sports, des parcs et des espaces verts du SDCQMVDE réalisent tous leurs appels d'offres pour l'exécution des travaux. Les arrondissements issus de l'ex-banlieue effectuent l'ensemble de leurs appels d'offres, hormis quelques exceptions. Ainsi, du montant de 1,2 milliard de dollars d'acquisitions de biens et services de la Ville (en 2005), seulement 260 millions de dollars l'ont été pour des biens et services acquis par la Direction de l'approvisionnement.

Quant au cycle d'approvisionnement, on y fait les constats suivants :

- « La planification des besoins » ne dégage pas de vision globale et se caractérise par l'absence d'uniformité entre les arrondissements et la ville centre;
- La « Stratégie d'approvisionnement » n'est pas concertée et l'expertise n'est pas partagée;
- Les documents d'appels d'offres ne sont pas standardisés et entraînent des risques de réclamations;
- Malgré la conclusion d'ententes-cadres, la position est fragmentée par rapport aux marchés et la solidarité corporative est faible;
- Un processus d'assurance que l'ensemble des conditions contractuelles de fournitures de biens a été respecté n'est pas appliqué systématiquement. On ne vérifie pas formellement la satisfaction des utilisateurs et il n'existe pas d'indicateurs de performance;

- La gestion des stocks fait appel à une multiplicité de systèmes et ne permet pas une vue consolidée de l'ensemble des stocks, ce qui multiplie la constitution locale de stocks d'urgence.

Au terme de la consultation, la Direction de l'approvisionnement a élaboré trois scénarios qui diffèrent par leur degré de centralisation. Elle a finalement recommandé, en novembre 2006, le scénario médian, qui confirmait sa responsabilité en matière de consolidation, de développement des achats collectifs et des dossiers stratégiques, tout en favorisant un élargissement de l'autonomie des arrondissements et des services centraux pour leurs biens spécifiques.

3.2.3. PERFORMANCE DU SYSTÈME SIMON

Les personnes rencontrées sont plutôt satisfaites de SIMON en matière d'approvisionnement. Elles ne retourneraient pas aux anciens systèmes et certaines se disent plus en contrôle de leur budget. Par ailleurs, il est clair que le système est toujours en période de stabilisation et de maturation. Certaines ont souligné des difficultés de maîtrise de certains processus, entre autres pour les appels de livraison et les limites de la formation. La plupart étaient au courant du rapport sur les indicateurs de gestion produit pour l'année 2007 et souhaiteraient le développement de rapports de suivi systématique.

4. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

4.1. LA PROBLÉMATIQUE DES PETITES COMMANDES

4.1.A. Conclusions

Les petites commandes constituent une caractéristique reconnue par la littérature au sein des grandes entreprises. Une étude du Trésor public de France note que les « *deux tiers des actes de commandes représentent environ 4 % de la valeur des achats de la sphère publique* ». En outre, une étude américaine indique que, règle générale, 80 % du volume total des transactions d'achat ne représente que 20 % de leur valeur.

Comme on l'a vu précédemment, à la Ville de Montréal, **71 % du volume de bons de commande (c.-à-d. les commandes inférieures à 1 000 \$) ne représente que 2 % de la valeur des achats correspondants, ce qui semble confirmer une problématique plus aiguë que la moyenne.** Par ailleurs, on doit considérer cette comparaison avec prudence étant donné

l'absence de définition d'une commande dans ces statistiques et l'inclusion des commandes internes dans les données de SIMON.

La plupart des personnes rencontrées s'entendent pour affirmer que la décentralisation de la fonction, le nombre et la dispersion des acheteurs, l'encouragement des fournisseurs locaux et le nombre d'achats quotidiens constituent les principales sources de petites commandes. Personne n'a soulevé la non-disponibilité d'items en magasin ou d'ententes-cadres parmi ces causes. Par ailleurs, beaucoup de commandes utilisées pour les achats internes (entre unités d'affaires) génèrent un nombre élevé de petites commandes et pourraient fausser les balisages. Nous n'avons pu isoler ce type de commandes des statistiques globales.

Les causes de la faible utilisation des demandes de paiement ne font pas consensus. Une chef de division a soulevé que les fournisseurs exigeaient des bons de commande pour avoir un numéro de commande dans leur système de facturation. Quant au Service des finances, il croit que les gestionnaires encouragent l'utilisation des commandes pour faciliter l'approbation des achats et assurer le contrôle de l'appariement des documents.

Les relations « Business to Business » (*B to B*) avec les fournisseurs pourraient permettre d'optimiser le processus d'approvisionnement et de réduire les coûts de traitement des commandes. **Cette pratique serait possible avec la plateforme ORACLE, mais n'est pas encore utilisée à la Ville.**

Enfin, la facturation périodique globale (c.-à-d. une facture mensuelle unique pour l'ensemble des livraisons aux unités d'affaires par un même fournisseur) est très peu appliquée, même dans les contrats-cadres. Une seule compagnie a été mentionnée comme fournisseur utilisant ce mode de facturation.

Certains moyens qui permettraient de réduire le volume des petits achats ou les coûts de traitement d'une commande sont donc :

- **soit mal connus :**
 - cartes d'achat;
- **soit non systématiquement ou peu utilisés :**
 - contrats-cadres,
 - appels de livraison,
 - demandes de paiement,
 - facturation globale périodique;

- **soit peu ou pas disponibles :**
 - opérations « B to B » avec les fournisseurs,
 - indicateurs et rapports de gestion permettant de faire un suivi.

Ces moyens et ces difficultés d'implantation sont connus et certains objectifs plus ou moins formels visent à améliorer la situation. Par ailleurs, **la principale difficulté de poursuivre une vérification détaillée sur cette problématique relève de la mesure de son impact financier. Les coûts du traitement des commandes ne sont pas mesurés et l'impact des mesures d'atténuation n'a été ni évalué ni quantifié.** Ainsi, même si nous pouvions démontrer que certaines pratiques pourraient être implantées, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leur valeur ajoutée. Dans les circonstances, nous ne croyons pas qu'il soit pertinent de poursuivre plus en profondeur ce volet de l'efficacité.

4.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement d'examiner la pertinence d'évaluer, conjointement avec le Service des finances, les coûts du processus de traitement des commandes ainsi que la justification économique d'implanter ou de généraliser les mesures permettant de réduire le volume des petits achats.

4.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Tel qu'il est également indiqué à la section 4.2.C., compte tenu du cadre de gouvernance fixé par le projet de loi n° 33, nous privilégions une approche de sensibilisation et de persuasion pour assurer l'adoption des meilleures pratiques en matière d'approvisionnement et de gestion.

Les achats de faible valeur sont intrinsèquement liés aux opérations quotidiennes des arrondissements et des services, et les changements de processus impliquent nécessairement des changements dans les modes de travail, la répartition des responsabilités et des tâches, et autres incidences qui sont propres à chaque unité d'affaires, et même à chaque secteur d'activité. Par exemple, pour la réparation des véhicules, où l'on observe un taux élevé d'achats de faible valeur, l'unité doit établir un lien entre l'achat de pièces et le véhicule pour une facturation éventuelle (CSP-MRA) ou une gestion des coûts d'entretien de la flotte (arrondissement). Le même principe s'applique pour différents projets où les unités veulent conserver la traçabilité des coûts ou maintenir leurs processus d'achat qui s'intègrent dans une séquence établie englobant différents travaux.

Tel qu'il a été souligné dans le rapport de vérification, plusieurs options ont été développées pour réduire le volume d'achats de faible valeur, toutefois leur intégration dans les processus de travail quotidien nécessite du temps.

Par conséquent, sur une base continue, la Direction de l'approvisionnement et le Service des finances poursuivront leurs démarches pour sensibiliser les gestionnaires à l'objectif de réduire les achats de faible valeur et aux options disponibles pour y arriver. » (**Échéancier prévu : 31 décembre 2010**)

4.2. LE CADRE DE CONTRÔLE DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »

4.2.A. Conclusions

Par ailleurs, étant donné les facteurs de risque des dernières années associés à la fonction « approvisionnement » et les constats mentionnés précédemment, nous avons jugé pertinent d'élaborer une évaluation du cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement ». Rappelons que ce modèle a été conçu par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) afin de déterminer les facteurs qui risquent de compromettre la mission et les objectifs d'affaires d'une organisation. Sur la base de la documentation examinée, des témoignages recueillis et des meilleures pratiques, nous avons établi le sommaire suivant :

Tableau 5 – Évaluation du cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement »

Critères de contrôle	Points forts	Points faibles
<i>But</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La Ville s'est dotée d'une politique d'approvisionnement. • Certains risques d'efficacité et d'efficience sont connus. 	<ul style="list-style-type: none"> • La moitié des arrondissements n'ont pas adopté la Politique. • Il n'existe pas d'analyse de risque formelle et peu de plans d'action pour répondre aux risques. • Les encadrements sont plus descriptifs que normatifs. • Des objectifs et des cibles ne sont pas formellement établis.
<i>Engagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La mission de la Direction de l'approvisionnement a été établie et communiquée. • Des pouvoirs d'approbation ont été adoptés. 	<ul style="list-style-type: none"> • La fonction est fortement décentralisée et l'imputabilité s'en trouve diluée. • La reddition de comptes est minimale. • La culture de contrôle est peu développée.

Critères de contrôle	Points forts	Points faibles
<i>Capacité</i>	<ul style="list-style-type: none"> Le site intranet et la table des approvisionneurs favorisent la communication. Des moyens pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la fonction ont été identifiés et certains font l'objet de développements. 	<ul style="list-style-type: none"> Ces moyens sont en développement et leur efficacité n'est pas mesurée. Peu d'indicateurs ou de rapports de gestion sont disponibles. La structure organisationnelle de la fonction ne favorise pas la cohésion et la coordination des actions et des objectifs.
<i>Surveillance et apprentissage</i>	<ul style="list-style-type: none"> La Direction de l'approvisionnement a créé une division responsable, entre autres, de la vigie des meilleures pratiques et du suivi de la performance. Le nouveau système SIMON offre un potentiel supérieur quant à la qualité de l'information de gestion. 	<ul style="list-style-type: none"> La vigie externe est peu structurée et ne fait pas l'objet d'un suivi. Les indicateurs de performance sont minimaux. Le système SIMON n'est pas à maturité et l'information de gestion est, pour l'instant, peu exploitée.

Au premier plan, **on observe un leadership dilué de la Direction de l'approvisionnement qui assume davantage un rôle de conseiller et de fournisseur de services pour les unités d'affaires qu'un rôle de normalisateur et d'intégrateur.** Cela se traduit par des encadrements minimaux et une difficulté à implanter des pratiques efficaces qui sont laissées à la discrétion des utilisateurs.

Au second plan, **on note la faiblesse des outils pour mesurer la performance.** Aucune cible n'est fixée, si ce n'est une volonté d'améliorer la qualité du service aux unités d'affaires. De plus, les indicateurs de performance de la fonction n'ont pas été formellement établis et peu de rapports de gestion permettent de les mesurer. Enfin, **la reddition de comptes, tant de la Direction de l'approvisionnement que de ses clients, n'est pas formalisée en matière de respect des lois et de la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal.**

Il apparaît que, dans les circonstances, **la Ville ne dispose pas d'un cadre de contrôle suffisant qui lui permettrait de s'assurer de l'efficience de la fonction de l'approvisionnement et, a fortiori, de la conformité des opérations aux principes établis dans la Politique.**

4.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale :

- **d'identifier les principaux risques d'inefficience et de non-conformité à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal;**
- **d'identifier les pratiques de gestion ainsi que les indicateurs de performance qui devraient être retenus et implantés pour les mitiger et en faire le suivi;**
- **d'évaluer la pertinence et la légitimité d'imposer à toutes les unités d'affaires, incluant les arrondissements, les pratiques et les stratégies permettant de mitiger ces risques et d'en rendre compte.**

À cet égard, le cadre de contrôle, qui permettrait à la Direction générale de la Ville de s'assurer qu'elle dispose d'une structure organisationnelle et des stratégies pertinentes et suffisantes pour mettre en œuvre la Politique d'approvisionnement et contrôler le respect de son application, devrait répondre aux critères et sous-critères suivants qui s'inspirent du modèle de contrôle de l'ICCA :

- Des encadrements administratifs clairs et suffisants précisant les modes d'application des principes énoncés dans la Politique sont rédigés, approuvés et communiqués, particulièrement :
 - un code d'éthique définissant les situations de conflits d'intérêts et les conséquences d'un manquement,
 - un processus et des balises qui permettent de planifier les besoins et les appels au marché de manière à assurer une disponibilité des biens, des services et des travaux essentiels à l'organisation, aux meilleures conditions,
 - des balises exigeant de regrouper les achats de biens, de services et de travaux, à l'interne et avec des organismes externes, chaque fois qu'une efficacité accrue ou qu'une économie importante peut en résulter,
 - un processus qui s'assure que les modes d'acquisition font appel à la saine concurrence entre les fournisseurs,
 - les renseignements à fournir pour spécifier adéquatement à ses fournisseurs ses besoins et ses exigences techniques, commerciales et environnementales,
 - un processus qui permet d'évaluer la performance de ses fournisseurs selon des critères connus de ceux-ci afin d'orienter les choix pour les acquisitions futures,
 - un processus qui permet de contrôler la qualité des biens, des services et des travaux reçus en exigeant des fournisseurs qu'ils fassent la démonstration de leur autocontrôle en la matière,

- un processus qui permet de gérer les inventaires de façon efficace et efficiente,
 - des balises qui permettent d'assurer le maintien de l'intégrité de l'environnement, l'amélioration de l'équité sociale et l'efficacité économique par le biais du processus d'approvisionnement,
 - la façon dont toute dérogation à la présente politique doit être signalée dans toute décision ou recommandation présentée pour approbation aux instances concernées;
- Les rôles et les responsabilités en matière d'application de la Politique sont définis, approuvés, communiqués et permettent une prise de décision et une imputabilité claire fondée sur les risques :
 - les pouvoirs d'approbation ont été revus afin de tenir compte des risques inhérents aux principes d'éthique, de qualité et de performance,
 - les pouvoirs de définir les balises à respecter pour éviter les conflits d'intérêts, pour regrouper les achats, pour assurer une saine concurrence, des acquisitions au moindre coût et pour assurer le développement durable sont définis, attribués et connus,
 - les responsabilités en matière de gestion des inventaires, d'évaluation de la performance des fournisseurs, de contrôle et de reddition de comptes sont définies, attribuées et connues;
 - Les stratégies et les pratiques d'approvisionnement de la Ville ont été réévaluées à la lumière des principes énoncés :
 - une analyse de risque permettant d'identifier les principaux risques de non-conformité à la Politique a été effectuée,
 - un plan d'action a été élaboré afin de cerner les situations de non-respect ou d'améliorations significatives et fait l'objet d'un suivi,
 - des moyens de mitigation permettant d'atteindre le niveau de risque approuvé par les instances ont été identifiés et implantés;
 - Des systèmes d'information et des outils d'analyses ont été développés afin de s'assurer du respect des principes énoncés à la Politique :
 - un fichier des fournisseurs qui permet de s'assurer de leur qualification et de leur capacité à répondre aux exigences requises est disponible et mis à jour sur la base des évaluations de performance,
 - des contrôles *a priori* et *a posteriori* sont intégrés aux systèmes d'information afin de mitiger les principaux risques identifiés,

- des rapports sont disponibles et diffusés pour assurer la prise de décision, mesurer le respect des principes et identifier les pistes d'amélioration,
 - des balisages sont réalisés pour mesurer l'efficacité et l'efficience de la fonction « approvisionnement », les écarts importants sont identifiés et analysés afin de réviser les stratégies et les pratiques,
 - des sondages sont effectués auprès des clientèles des services pour mesurer leur satisfaction et identifier les pistes d'amélioration;
- Un processus de suivi est mis en place afin d'identifier les dérogations et de rendre compte de façon systématique et fiable du respect de la Politique :
 - des cibles et des objectifs sont fixés pour favoriser l'amélioration des stratégies et des pratiques selon les orientations de la Politique (efficacité, efficience, équité),
 - les résultats par rapport aux cibles sont mesurés et font l'objet d'une reddition de comptes,
 - les membres de la direction sont imputables de l'atteinte des cibles fixées,
 - les dérogations aux principes de la Politique sont intégrées à la reddition de comptes,
 - des personnes indépendantes ont été mandatées pour assurer la fiabilité de la reddition de comptes.

4.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La Direction de l'approvisionnement coordonne une révision complète de la Politique d'approvisionnement adoptée par la Ville en 2006. Cette révision se fait à la lumière, entre autres, des principes énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour guider toute politique d'approvisionnement et des risques contre lesquels il faut se prémunir. À partir de là, les risques d'inefficience et de non-conformité seront identifiés. (Échéancier prévu : juin 2010)

La Direction de l'approvisionnement coordonne le recensement des pratiques d'approvisionnement utilisées par les services et les arrondissements. Cette recension permettra de connaître les pratiques de gestion en vigueur et de dresser un portrait d'ensemble visant à identifier les zones de risques et les pratiques à améliorer. Le recensement des indicateurs et la reddition de comptes se feront en conformité avec la nouvelle politique d'approvisionnement. (Échéancier prévu : octobre 2010)

Compte tenu du cadre de gouvernance fixé par la Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (projet de loi n° 33), nous privilégions une approche de persuasion et de sensibilisation pour diffuser les meilleures pratiques de gestion dans ce domaine. »

4.2.D. Commentaires du vérificateur général

Nos recommandations visent à implanter des mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes afin de renforcer la conformité à la Politique d'approvisionnement adoptée par le conseil municipal.

Le plan d'action déposé par la Direction générale réitère que, compte tenu du cadre de gouvernance fixé par le projet de loi n° 33, elle ne compte pas soumettre les arrondissements à des mécanismes administratifs centralisés. Il persiste donc une difficulté importante d'affirmer et d'assurer la conformité à la Politique, d'autant plus qu'elle n'a été adoptée que par la moitié des arrondissements.

En outre, les mesures de contrôle visant les services centraux de la Ville ne diffèrent pas de celles proposées pour les arrondissements bien que ceux-ci ne soient pas visés par le projet loi n° 33 et qu'ils soient responsables de près de 70 % des acquisitions de biens et services de la Ville.

Quant à la reddition de comptes, le plan d'action fait état qu'elle se fera en conformité avec la nouvelle politique, mais celui-ci ne prévoit aucun engagement quant à l'adoption d'un processus formel, que ce soit envers la Direction générale ou les élus.

Dans les circonstances, bien que le plan d'action soumis prévoit certaines améliorations, le risque persiste qu'à son terme la Ville ne disposera toujours pas d'un cadre de contrôle lui permettant d'assurer et d'affirmer qu'elle se conforme à la Politique qu'elle a adoptée.