



Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

4.6

GESTION DES ENTENTES D'ACHAT



Table des matières

1. Introduction	143
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	145
3. Sommaire des constatations	146
4. Constatations détaillées et recommandations	146
4.1. Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes	150
4.2. Mécanisme de diffusion des ententes d'achat en vigueur	159
4.3. Projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat »	167
5. Conclusion générale	176

Liste des sigles

SÉAO Système électronique d'appel
 d'offres

4.6. Gestion des ententes d'achat

1. Introduction

La Ville de Montréal (la Ville) constitue un acteur majeur en matière d'approvisionnement étant donné la diversité des biens et des services requis pour la gestion quotidienne de ses activités et de ses nombreuses unités d'affaires (les arrondissements et les services centraux). Considérant que la valeur des sommes que la Ville engage annuellement relativement à l'acquisition de biens et de services atteint environ 1,7 milliard de dollars, il importe que l'approvisionnement s'effectue dans le cadre d'un processus structuré de sollicitation des marchés favorisant l'utilisation économique des deniers publics.

Depuis plusieurs années déjà, la Ville favorise la réalisation d'économie d'échelle par la mise en commun des besoins et la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux. En effet, à la suite d'appels d'offres publics, le Service de l'approvisionnement¹ conclut auprès des fournisseurs diverses ententes d'achat contractuelles déterminant les clauses et les conditions (p. ex. le prix préétabli, les délais de livraison) qui s'appliquent aux biens ou aux services à être commandés. Ces ententes négociées pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville sont généralement d'une durée pouvant varier de un an à cinq ans. Elles portent sur des biens ou des services (généraux ou professionnels) pouvant être requis sur une base continue par plusieurs ou par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (p. ex. les fournitures de bureau et la papeterie, le sel de déglace, le carburant et les produits chimiques, les services de transport de valeur). Au 30 septembre 2014, le Service de l'approvisionnement inventoriait 759 ententes d'achat en vigueur, dont 518 concernaient l'acquisition de biens représentant un potentiel d'achat de près de 554 millions de dollars pour la durée des ententes d'achat concernées.

En 2010, le comité exécutif a mandaté la Direction générale pour procéder, entre autres, à une restructuration de la fonction approvisionnement. La réalisation d'un diagnostic de la situation visant à définir les mesures correctives à entreprendre avait mis en lumière certaines pistes d'amélioration, notamment les suivantes :

- Les unités d'affaires ne s'approvisionnaient pas toutes systématiquement au moyen des ententes d'achat négociées, alors que la consommation au sein de ces ententes ne représentait que 50 % de leur valeur estimée par la Ville. La Ville ne profitait donc pas

¹ Anciennement connue comme la *Direction de l'approvisionnement* relevant du *Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles*. Ce service relève maintenant de la Direction générale adjointe aux services institutionnels.

- pleinement des économies inhérentes à l'effet de levier du regroupement des achats et ne maximisait pas les escomptes de volumes que cela devait lui procurer;
- La responsabilité des tâches liées à la fonction d'acheteur était partagée par un trop grand nombre d'intervenants dispersés au sein des différentes unités d'affaires de la Ville. Cette situation entraînait une dilution de la responsabilité et des compétences propres d'un acheteur averti au regard, entre autres, de la connaissance du marché et de la capacité de ces derniers à bien comprendre les besoins des usagers et de répondre aux exigences de l'organisation. Sans compter les difficultés liées à la diffusion d'informations, de formation et à l'apport d'un soutien adéquat auprès de l'ensemble de ces intervenants;
 - Le système informatisé utilisé (SIMON)² n'était pas exploité de manière à traiter l'information de façon optimale pour ultimement permettre de soutenir adéquatement la gestion et la prise de décisions en matière d'approvisionnement.

Au terme de cette démarche, la nécessité d'instaurer une gouvernance commune entre les unités d'affaires de la Ville, en vue de développer des stratégies et des processus permettant une gestion cohérente et économique des acquisitions s'est imposée. Un nouveau modèle d'affaires³ de la fonction approvisionnement ainsi qu'une *Politique d'approvisionnement* révisée ont alors été proposés pour ensuite être tous les deux adoptés par le conseil municipal et le conseil d'agglomération respectivement le 24 et le 27 octobre 2011.

C'est dans sa *Politique d'approvisionnement* révisée, laquelle s'adresse à l'ensemble des arrondissements et des services centraux, que la Ville précise les orientations du nouveau modèle d'affaires retenu en matière de partage des rôles et des responsabilités. Il y est notamment prévu que :

- Le Service de l'approvisionnement est mandaté pour assurer l'application des nouvelles orientations ainsi que le « leadership » de la sollicitation des marchés. En plus d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'acquisition de biens et de services communs nécessaires aux opérations des unités d'affaires de la Ville, le Service de l'approvisionnement est également responsable de conclure des contrats et des ententes d'achat et de mettre en place des mécanismes pour en assurer le respect. La Ville considère l'utilisation des ententes d'achat comme un outil privilégié permettant à chaque unité d'affaires de profiter d'économies de regroupement et d'agir avec cohésion dans ses relations d'affaires avec le marché;
- Les unités d'affaires de la Ville demeurent responsables de la gestion de leurs contrats de construction et d'exécution des travaux. Toutefois, pour ce qui est de

² SIMON est le système intégré de gestion utilisé par la Ville, lequel permet de gérer l'ensemble des processus, en intégrant plusieurs fonctions, dont l'approvisionnement, les finances et les ressources humaines.

³ Ce modèle d'affaires a d'abord été adopté pour une période de deux ans et a par la suite été reconduit pour une période supplémentaire de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2014.

l'approvisionnement en biens et en services, « les unités d'affaires ont l'obligation⁴ de recourir aux ententes d'achat, tant par souci d'équité envers les adjudicataires des ententes, de contrôle de la progression des coûts des prochaines soumissions, que pour assurer la crédibilité de la Ville auprès des marchés⁵ ». Les unités d'affaires profitent ainsi d'une accessibilité d'achat au moment requis et du pouvoir d'association à une communauté majeure d'achat.

Le Service de l'approvisionnement a entrepris des démarches visant à favoriser une utilisation accrue des ententes d'achat. Notamment, en vue de faciliter la communication et la collaboration des unités d'affaires, il a mis en place des comités de consommateurs et d'experts composés de représentants des unités d'affaires, dont le rôle est d'identifier de nouvelles opportunités de regroupement et ainsi de profiter pleinement de la capacité d'achat de la Ville. Il a par ailleurs défini un certain nombre de projets, dont celui intitulé « *Harmonisation et automatisation du processus d'achat* ». Ce projet prévoit, entre autres, la mise à niveau du volet d'approvisionnement intégré au système informatisé SIMON (approvisionnement avancé) en différentes phases, dont la première, ayant trait à l'achat de biens et de services, a été déployée de septembre à décembre 2014.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des mesures visant à assurer le respect de la *Politique d'approvisionnement* quant à l'obligation pour les unités d'affaires de la Ville d'utiliser les ententes d'achat. Nous avons également voulu évaluer la mesure avec laquelle les démarches entreprises en 2014 dans le cadre du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » favoriseraient l'atteinte des objectifs de cette politique en matière d'ententes d'achat.

Nos travaux d'audit, lesquels ont été amorcés en octobre 2014, ont principalement porté sur les ententes d'achat en vigueur en 2013 et 2014 relativement à l'approvisionnement en biens, mais ont également tenu compte des informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2015. Pour certains aspects, des informations antérieures à ces années ont été considérées.

Nos travaux ont été concentrés à la Division de l'acquisition de biens et services et à la Division des pratiques d'affaires relevant toutes deux du Service de l'approvisionnement. Pour certains aspects, nous avons également interrogé différentes unités administratives au

⁴ Nos soulignés.

⁵ Extrait de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal, 27 octobre 2011, page 4 et 5.

sein des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent.

3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées. Les sections qui suivent du présent rapport d'audit font ressortir des lacunes en ce qui a trait :

- Au suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes (section 4.1) :
 - Le Service de l'approvisionnement n'est pas en mesure, à partir des rapports de gestion dont il dispose actuellement, d'assurer la vigie du respect de l'utilisation des ententes d'achat en vigueur et d'en rendre compte périodiquement en fonction d'indicateurs de performance;
 - Les acheteurs désignés n'effectuent pas toujours les achats de biens nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires au moyen des ententes d'achat négociées par le Service d'approvisionnement tel que l'exige la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

- Aux mécanismes de diffusion des ententes d'achat en vigueur (section 4.2) :
 - Les mécanismes de diffusion des ententes d'achat ne permettent pas toujours d'obtenir l'assurance que les divers intervenants en approvisionnement au sein des unités d'affaires de la Ville sont systématiquement informés de l'existence d'une entente d'achat pour les biens ou les services à commander.

- Au projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » (section 4.3) :
 - Les mesures déployées dans le cadre du projet « Approvisionnement avancé » ne permettent pas de garantir que les ententes d'achat sont désormais strictement respectées par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville;
 - Le projet « Approvisionnement avancé » n'a pas fait l'objet d'une reddition de comptes officielle visant à faire état de l'avancement des mesures déployées et de l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs.

4. Constatations détaillées et recommandations

Les responsabilités liées à la mise en commun des besoins pour les achats de biens et de services nécessaires aux unités d'affaires de la Ville pour assurer la prestation des services aux citoyens sont dévolues au Service de l'approvisionnement. En concluant des ententes

d'achat pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires, la Ville vise la constance et la facilité d'approvisionnement, tout en permettant d'obtenir les meilleurs prix et, ultimement, la réalisation d'économies d'échelle.

La Division de l'acquisition de biens et services relevant du Service de l'approvisionnement est l'unité administrative désignée pour mettre en place des stratégies d'approvisionnement et de sollicitation des marchés, et pour conclure, auprès des fournisseurs, des ententes d'achat. Chacun des agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services est responsable de la gestion d'un certain nombre d'ententes d'achat. Ils ont, entre autres, la responsabilité :

- de rendre accessibles auprès des unités d'affaires toutes les informations relatives aux ententes d'achat en vigueur et d'en assurer la mise à jour;
- de veiller au respect des ententes d'achat de la part des adjudicataires retenus, notamment, en ce qui a trait aux prix facturés, à l'adéquation et à la qualité des produits offerts;
- d'assurer le respect des ententes d'achat par les unités d'affaires et d'identifier de nouvelles opportunités de regroupements d'achats pouvant être bénéfiques pour la Ville;
- de mettre en branle, au moment opportun, le processus menant au renouvellement des ententes d'achat venant à échéance.

Pour leur part, le personnel exécutant les fonctions d'acheteur⁶ (ci-après « les acheteurs »), au sein de la plupart des arrondissements et des services centraux de la Ville, sont responsables de procéder aux achats en biens et en services nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires. Lorsque les biens ou les services requis font l'objet d'une entente d'achat conclue auprès d'un fournisseur, ces acheteurs sont tenus d'effectuer leurs achats au moyen de celle-ci, conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Quant à la Division des pratiques d'affaires relevant également du Service de l'approvisionnement, elle intervient en soutien à la fonction approvisionnement. Notamment, elle :

- s'assure que les outils mis à la disposition du personnel affecté aux achats ainsi que les processus devant être suivis par ces derniers contribuent à faciliter les acquisitions de biens et de services requis;
- assume la gestion des bases de données soutenant le système informatisé SIMON;

⁶ Ce personnel est principalement constitué de secrétaires, d'agents de bureau, de préposés au soutien administratif et de quelques agents d'approvisionnement.

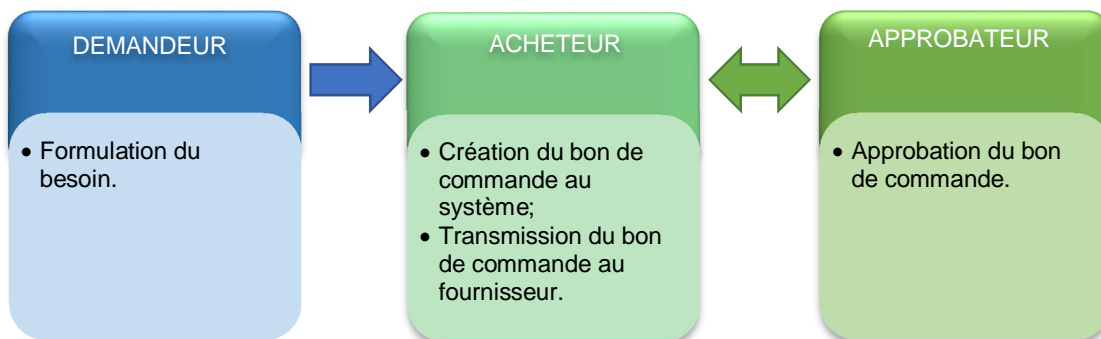
- assure le suivi des informations devant être publiées au *Système électronique d'appel d'offres* (SÉAO) lors du lancement d'un appel d'offres public en vue de l'adjudication d'un contrat.

Sur le plan opérationnel, précisons que pour obtenir les droits d'accès aux fonctions du volet d'approvisionnement du système informatisé SIMON, chaque acheteur de la Ville doit être détenteur d'une licence. En juin 2014, les informations obtenues révèlent que 667 personnes à la Ville étaient détenteurs d'une licence d'achat, dont 88 relevaient de la Division de l'acquisition de biens et services du Service de l'approvisionnement.

D'entrée de jeu, nous croyons opportun de décrire brièvement le fonctionnement du processus d'approvisionnement qui prévalait au sein des unités d'affaires de la Ville au moment de la réalisation de nos travaux d'audit, alors que le déploiement de la première phase du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » dont il a été question plus tôt n'était pas complété. Mentionnons que la première phase de ce projet introduit une étape supplémentaire par rapport au processus d'approvisionnement décrit ci-après et que des changements ont été apportés au volet d'approvisionnement du système informatisé SIMON. L'incidence de ce projet sera plus amplement abordée à la section 4.3 de ce rapport.

Tout d'abord, la gestion du processus d'approvisionnement, allant de la réquisition (création d'une demande d'achat) à la réception des achats, s'effectue au sein de chacune des unités d'affaires de la Ville au moyen du volet d'approvisionnement intégré au système informatisé SIMON. Les acheteurs au sein de chacune des unités d'affaires sont responsables de procéder aux achats en biens et en services requis et de créer au système informatisé SIMON les bons de commande afférents. Le processus d'approvisionnement qui était en vigueur au moment de nos travaux d'audit s'articule tel qu'il est décrit au diagramme 1.

Diagramme 1 – Processus d'approvisionnement en vigueur en septembre 2014



Ce processus d'approvisionnement peut varier d'une unité d'affaires à l'autre et même d'une division à l'autre, mais de façon générale et comme présenté au diagramme 1, il démarre par la formulation d'un besoin par un intervenant de l'unité d'affaires (le « demandeur ») au moyen d'un formulaire interne. Cette demande d'achat, dont la dépense aura préalablement été approuvée par un supérieur, est reçue par l'acheteur désigné. Avant l'émission du bon de commande, l'acheteur doit vérifier si une entente d'achat existe pour le produit en question avant de rechercher sur le marché un autre fournisseur en mesure de fournir le produit désiré. L'acheteur procède par la suite à la création du bon de commande en saisissant dans le système informatisé SIMON l'ensemble des informations relatives à l'achat tel que : la description du produit, le code de l'article, le prix, la quantité désirée, le nom du fournisseur et, s'il y a lieu, le numéro de l'entente d'achat correspondante. Un responsable désigné, conformément aux règles de délégations de pouvoir, approuve ensuite le bon de commande après avoir procédé à la vérification de certains éléments (p. ex. l'approbation préalable de la dépense, l'imputation budgétaire). En fin de parcours, l'acheteur achemine le bon de commande au fournisseur sélectionné.

Soulignons à ce stade l'importance de saisir, le cas échéant, le numéro de l'entente d'achat correspondant au bien ou au service à commander dans le champ réservé à cet effet au moment de la création du bon de commande. En effet, c'est en fonction du lien ainsi créé entre le bon de commande et l'entente d'achat existante qu'il pourra ultérieurement être possible de générer, à partir des bases de données soutenant le système informatisé SIMON, des rapports de gestion permettant d'effectuer le suivi de la consommation réelle au moyen des ententes d'achat négociées.

Dans le présent rapport d'audit, nous examinerons, dans un premier temps, la mesure avec laquelle les outils mis à la disposition du Service de l'approvisionnement lui permettent d'assurer le suivi de l'utilisation des ententes d'achat par les unités d'affaires de la Ville et d'en rendre compte. Dans un deuxième temps, nous examinerons les mécanismes utilisés en vue de diffuser auprès des acheteurs, les ententes d'achat en vigueur. Finalement, nous évaluerons la mesure avec laquelle certains aspects du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » pourront contribuer à favoriser l'utilisation des ententes d'achat conformément aux orientations de la *Politique d'approvisionnement*.

4.1. Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes

4.1.A. Contexte et constatations

Bien que les responsabilités entourant l'utilisation des ententes d'achat soient partagées entre le Service de l'approvisionnement et les différentes unités d'affaires de la Ville, il demeure que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville reconnaît la responsabilité du Service de l'approvisionnement de solliciter les marchés et de conclure auprès des fournisseurs des ententes d'achat répondant aux besoins de la communauté. Les arrondissements et les services centraux ont pour leur part l'obligation de se procurer les biens et les services nécessaires à leurs opérations au moyen des ententes d'achat négociées.

Ces responsabilités conférées au Service de l'approvisionnement commandent la mise en place de mécanismes et d'outils de suivi et de contrôle, voire l'établissement d'indicateurs de performance permettant d'évaluer périodiquement que les stratégies d'approvisionnement instaurées sont efficaces et d'identifier les sources d'amélioration potentielles, notamment en ce qui a trait à l'utilisation des ententes d'achat en vigueur.

Ultimement, des mécanismes de reddition de comptes doivent être prévus au regard des résultats obtenus, en vue d'en permettre l'évaluation par rapport aux objectifs fixés et de servir d'appui pour une prise de décision éclairée.

Cela dit, nos travaux d'audit ont d'abord été orientés vers l'examen des outils utilisés par le Service de l'approvisionnement pour lui permettre d'évaluer la mesure avec laquelle les ententes d'achat étaient effectivement utilisées par les unités d'affaires. Nous avons également voulu apprécier la teneur des mécanismes de reddition de comptes afférents.

De façon plus ciblée, nous avons ensuite cherché à évaluer dans quelle mesure certains arrondissements se prévalaient des ententes d'achat en vigueur dans le cadre de la gestion de leurs opérations. Pour ce faire, nous avons sélectionné les trois arrondissements suivants : l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie et l'arrondissement de Saint-Laurent. Par ailleurs, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de trois catégories de biens susceptibles d'être utilisés par la plupart des unités d'affaires de la Ville, soit : les « mélanges bitumineux » utilisés pour la réfection de la chaussée, le « chlore » utilisé pour la désinfection de l'eau des piscines publiques et les « fournitures de bureau et papeterie » nécessaires dans le cours normal des opérations. Pour ces trois types de biens, 11 ententes d'achat en vigueur en 2013 et 10 en 2014 ont pu être repérées (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Nombre d'ententes d'achat en vigueur en 2013 et 2014 pour les biens échantillonnés

	2013	2014 ^[a]
Mélanges bitumineux	4	3
Chlore	5	5
Fournitures de bureau et papeterie	2	2
Total	11	10

^[a] Les ententes d'achat pour les fournitures de bureau et papeterie étaient les mêmes en 2013 et en 2014. Toutefois, pour les autres biens de notre sélection, les ententes d'achat de l'année 2014 étaient de nouvelles ententes conclues par rapport à celles de 2013.

Ainsi, nous avons, dans un premier temps, été informés que le Service de l'approvisionnement dispose de rapports de gestion en vue d'effectuer l'analyse de la consommation en biens et en services effectuée par les unités d'affaires de la Ville au moyen des ententes d'achat. Certains de ces rapports sont standardisés et peuvent être générés en temps réel à partir du système informatisé SIMON, alors que d'autres rapports spécifiques peuvent être générés sur demande à partir de la base de données « Bureau d'affaires⁷ ».

En vue d'évaluer la mesure avec laquelle les ententes d'achat ciblées par nos travaux d'audit étaient utilisées par les trois arrondissements sélectionnés, nous avons initialement voulu examiner les informations apparaissant aux rapports de gestions standardisés du système informatisé SIMON. Cependant, les intervenants de la Division de l'acquisition de biens et services nous ont prévenus que ces rapports leur étaient de peu d'utilité étant donné qu'ils ne présentaient pas un portrait fidèle et intégral de la consommation réelle effectuée par les unités d'affaires au moyen des ententes d'achat. De l'avis des personnes rencontrées, le caractère incomplet du portrait présenté à ces rapports émane du manque de rigueur avec laquelle les données sont saisies au système informatisé SIMON, en l'occurrence, au moment de l'enregistrement des bons de commande par les acheteurs au sein des unités d'affaires. En effet, au moment de la saisie d'un bon de commande, il appert que le champ réservé à l'inscription du numéro de l'entente d'achat n'est pas obligatoire et que, de ce fait, il pourrait ne pas être complété par les utilisateurs. Conséquemment, les biens ou les services à commander n'étant pas systématiquement liés aux ententes d'achat correspondantes, il devient très difficile de recenser l'ensemble des achats effectués au moyen des ententes d'achat négociées, ce qui réduit d'autant l'utilité des rapports de gestion produits. À cet effet, nous remarquons d'ailleurs que les rapports standardisés du système

⁷ Le *Bureau d'affaires* est une base de données informatique organisée en entrepôt, dans laquelle sont répertoriées les données de l'application SIMON. Cette base de données produit des rapports de gestion et d'exploitation sur mesure en fonction des besoins spécifiques de l'utilisateur. (Source : site intranet du Service de l'approvisionnement).

informatisé SIMON, lesquels sont accessibles sur le site intranet du Service de l'approvisionnement, indiquent clairement la note suivante : « L'intégrité de l'information de ce rapport est fonction de l'utilisation correcte de SIMON au niveau de la liaison des bons de commande aux ententes d'achat. »

Non seulement les bons de commande ne sont pas systématiquement liés à une entente d'achat, il nous est également mentionné que dans d'autres cas, ils sont liés par erreur à des ententes auxquelles ils ne correspondent pas, ce qui affecte également la fiabilité des rapports produits.

Nous avons par la suite cherché à obtenir auprès de la Division des pratiques d'affaires une extraction de données plus fiables présentant les achats effectués en 2013 et 2014 au moyen des ententes d'achat sélectionnées. Toutefois, les représentants rencontrés n'ont pu que confirmer qu'étant donné le problème lié à la saisie des bons de commande, il serait impossible d'obtenir un portrait exhaustif et fiable des achats effectués au moyen de celles-ci.

De plus, les intervenants rencontrés au sein de cette même division nous informent que les extractions générées à partir de la base de données, au regard de l'utilisation des ententes d'achat, présentent des champs de données dont ils ne sont pas en mesure d'en définir précisément la signification et qui, par conséquent, portent à interprétation. Par exemple, on trouve des champs qui seraient issus de calculs programmés au système, qui sont inconnus des représentants de la Division des pratiques d'affaires. De ce fait, il est pour le moins ardu de produire des rapports de gestion répondant parfaitement aux besoins des utilisateurs.

En l'absence d'outils de gestion fiables, il devient très difficile pour le Service de l'approvisionnement d'assurer une vigie des achats des unités d'affaires, que ceux-ci soient effectués par le biais des ententes d'achat ou hors ententes. Ces lacunes relevées précédemment affectent inévitablement la fiabilité des rapports produits et ont assurément un effet sur les analyses et les décisions qui pourraient en résulter. Cela est d'autant plus préoccupant que la Division des pratiques d'affaires affirme produire régulièrement des rapports à la demande des gestionnaires.

Dans les circonstances, lorsqu'il doit répondre à des demandes particulières provenant de la haute direction, un chef de division rencontré au Service de l'approvisionnement affirme n'avoir très souvent d'autres choix que de compléter le portrait en effectuant une recherche et une compilation manuelle des transactions d'achats relatives à un bien particulier. Bien qu'elle soit très laborieuse et qu'elle ne soit pas nécessairement exhaustive, cette recherche parmi des milliers de transactions enregistrées au système informatisé SIMON s'avère, dans

bien des cas, le seul moyen permettant aux intervenants d'établir un portrait de la consommation un peu plus représentatif de la réalité. Néanmoins, une des limites de la fiabilité du portrait ainsi établi réside dans le fait que la recherche se base notamment sur le descriptif des biens inscrits au moment de la création du bon de commande, alors que celui-ci n'est pas toujours suffisamment clair ou détaillé et qu'il est parfois inadéquat.

Considérant le manque de fiabilité des rapports de gestion pouvant être générés par le système informatisé SIMON, afin d'assurer le suivi des ententes d'achat dont ils sont responsables, certains agents d'approvisionnement au sein de la Division de l'acquisition de biens et services affirment se référer davantage aux rapports de consommation en provenance des fournisseurs. À certains égards, ces rapports de consommation constituent, certes, un moyen accessoire permettant de suivre dans son ensemble l'évolution des achats effectués au moyen d'une entente d'achat en particulier, ou encore de déterminer la nature des biens les plus fréquemment achetés par les unités d'affaires au sein de celle-ci. Toutefois, par ce seul moyen, l'ampleur des achats effectués hors ententes par les unités d'affaires demeure une donnée inconnue qu'il est, à notre avis, impératif pour le Service de l'approvisionnement de connaître afin de pouvoir en rechercher les causes et prendre action conséquence (p. ex. les produits de l'entente ne répondent pas aux besoins des utilisateurs, une méconnaissance des ententes d'achat existantes, l'inexistence d'une entente d'achat concernant un besoin récurrent de la part des unités d'affaires).

À la lumière de ces constatations et dans l'objectif d'évaluer si les trois arrondissements ciblés par nos travaux d'audit se prévalaient des ententes d'achat concernant les trois biens sélectionnés (mélanges bitumineux, chlore et fournitures de bureau et papeterie), nous avons procédé à une extraction de données à partir du système informatisé SIMON. L'extraction visait à recenser, pour les années 2013 et 2014, l'ensemble des achats comptabilisés dans les livres de la Ville au regard des postes de dépenses comptables (objets et sous-objets de dépenses) correspondant spécifiquement aux trois types de biens de notre échantillon. L'objectif était d'évaluer dans quelle proportion les achats enregistrés aux postes de dépenses pour ces biens avaient été réalisés auprès de fournisseurs autres que ceux avec lesquels la Ville avait conclu une entente d'achat.

De prime abord, cette démarche a révélé certaines lacunes concernant les transactions comptabilisées dans les livres. Notamment, nous avons constaté que la dépense afférente aux achats effectués n'était pas toujours imputée au poste de dépense comptable approprié, conformément au plan comptable de la Ville. À titre d'exemple, nous avons constaté que :

- des dépenses relatives à l'achat de mobilier étaient enregistrées dans le poste « fournitures de bureau et papeterie »;

- l'achat de chlore était imputé au poste de dépense intitulé « produits d'entretien » au lieu d'être comptabilisé au poste « produits chimiques – chlore » spécifiquement prévu à cette fin.

De plus, nous remarquons non seulement que l'imputation comptable n'est pas uniforme d'une unité d'affaires à l'autre pour un même type d'achat, mais également que certaines unités d'affaires utilisent des comptes généraux pour enregistrer des dépenses de natures différentes. Dans ces circonstances, il se serait avéré trop laborieux d'isoler les transactions d'achats concernant les biens visés par notre audit puisque, tel que nous en avons fait état précédemment, il arrive que les transactions comptabilisées ne fournissent pas un niveau de détail suffisant pour établir précisément de quoi il s'agit. Cela dit, les résultats de l'extraction de données que nous avons effectuée ne se sont pas révélés concluants.

Il demeure néanmoins que les représentants rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement affirment être au fait de diverses situations survenues leur ayant permis de constater des dérogations de la part de certaines unités d'affaires. De leur côté, les unités d'affaires justifient la nécessité d'effectuer parfois leurs achats hors ententes pour les raisons suivantes :

- Les ententes conclues ne répondent pas toujours à leurs besoins et ils achètent légitimement leurs biens auprès d'un fournisseur avec lequel la Ville n'a pas d'entente;
- Les délais de livraison sont trop longs dans des situations nécessitant un approvisionnement en urgence.

En somme, étant donné les lacunes inhérentes à la saisie des informations au système informatisé SIMON, force a été de constater que le Service de l'approvisionnement n'était pas en mesure d'établir un portrait exhaustif et fiable illustrant dans quelle mesure les unités d'affaires de la Ville se prévalent des ententes d'achat négociées pour effectuer leurs achats. De surcroît, au regard de l'utilisation des ententes d'achat négociées, nous constatons qu'aucun indicateur de performance n'a été prévu et qu'aucun mécanisme de reddition de comptes ne s'exerce périodiquement en vue d'évaluer, tel qu'il se devrait, l'efficacité des stratégies d'approvisionnement instaurées. Selon les informations obtenues des personnes rencontrées, il appert que la reddition de comptes s'exerce davantage de manière informelle ou en fonction de demandes particulières.

Dans les circonstances, nous croyons, d'une part, qu'il pourrait être opportun d'évaluer la possibilité d'apporter les modifications qui s'imposent au système informatisé SIMON de façon à rendre obligatoire, au moment de l'enregistrement d'un bon de commande, la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat correspondante (aucun champ facultatif). À titre d'exemple, en l'absence d'une entente

négociée pour le bien à commander, le système pourrait prévoir l'obligation de saisir un code ou un libellé indiquant cet état de fait. Cela permettrait à tout le moins de restreindre l'occurrence des situations où un champ vide est attribuable à un oubli de la part de l'acheteur. De cette manière, au moment d'extractions de données au système, le Service de l'approvisionnement pourrait ainsi plus facilement isoler les cas où les unités d'affaires ont saisi une information signifiant un achat hors ententes et entreprendre les analyses permettant d'identifier les raisons justifiant les résultats obtenus (p. ex. l'entente existante ne répond pas au besoin, dérogation volontaire de la part de l'acheteur).

D'autre part, nous sommes également d'avis qu'autant le Service de l'approvisionnement que chacune des unités d'affaires devront prendre les mesures nécessaires pour rappeler aux intervenants en approvisionnement leur obligation, conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, d'utiliser les ententes d'achat négociées et d'être plus vigilants au regard de la comptabilisation de la dépense au poste approprié conformément au plan comptable de la Ville.

4.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour disposer de rapports de gestion exhaustifs et fiables en vue qu'il puisse assurer la vigie du respect de l'utilisation des ententes d'achat en vigueur et en rendre compte périodiquement en fonction des indicateurs de performance qu'il aura établis. Il devra, notamment à cette fin :

- **évaluer la possibilité d'apporter des modifications au système informatisé SIMON, afin de rendre obligatoire la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée au moment de la création d'un bon de commande;**
- **clarifier la signification des champs de données présents aux bases de données du système informatisé SIMON, afin d'éviter une interprétation erronée des informations apparaissant aux rapports de gestion produits et d'être en mesure de générer des rapports répondant adéquatement aux besoins des gestionnaires.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Une demande de changement est en analyse pour évaluer la possibilité d'apporter des modifications au système informatisé SIMON, afin de rendre obligatoire la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée lors de la création d'un bon de commande.

Cette demande de changement permettra de saisir le numéro de l'entente si disponible, ou de saisir une des deux options possibles : soit il n'y a pas d'entente

d'achat, soit l'unité requérante considère que l'entente d'achat ne comble pas leurs besoins ponctuels. (**Échéancier prévu : juin 2016**)

Un travail de révision des rapports du bureau d'affaires a été initié à la fin 2014. La Division des pratiques d'affaires a commencé à revoir certains rapports prioritaires, reliés aux consommations sur les ententes d'achat incluant la clarification de certains champs. Par ailleurs, la base de la qualité de l'information dépend de la bonne saisie des données dans le système. Un effort important de formation a été fait en 2014 et est poursuivi en 2015. De plus, des changements de structure sont prévus en 2015 pour renforcer le volet de la formation auprès des utilisateurs. Avec une meilleure connaissance, les utilisateurs seront mieux équipés pour rentrer la bonne information dans le système. (**Échéancier prévu : juin 2016**)

4.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement ainsi qu'aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent, de prendre les mesures nécessaires pour rappeler à l'ensemble du personnel affecté aux achats l'importance :

- d'effectuer les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes, afin que la Ville puisse bénéficier des avantages liés à l'utilisation des ententes d'achat conformément à la *Politique d'approvisionnement* adoptée;
- d'imputer l'achat au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer une présentation fidèle des résultats financiers, de permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens ainsi que l'analyse de la progression des coûts.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT

Préparer en coordination avec les arrondissements Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent un plan de communication afin de renforcer :

- *la bonne utilisation des procédures d'affaires pour effectuer les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur, si disponible, et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes.*

Cette démarche doit inclure le renforcement de la bonne utilisation des catégories d'achat pour permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens.

- *En coordination avec le Service des finances, la Direction de la comptabilité et des informations financières, renforcer la bonne imputation comptable des achats au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer le mieux possible une présentation fidèle des résultats financiers ainsi que l'analyse de la progression des coûts. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Une note sera envoyée avant la fin du mois d'avril à tout le personnel concerné de l'arrondissement afin de s'assurer :

- *qu'ils effectueront les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes, afin que la Ville puisse bénéficier des avantages liés à l'utilisation des ententes d'achat conformément à la Politique d'approvisionnement adoptée;*
- *qu'ils imputeront l'achat au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer une présentation fidèle des résultats financiers, de permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens ainsi que l'analyse de la progression des coûts;*

Un suivi sera fait par la suite. (Échéancier prévu : mai 2015)

ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE

Rédaction et diffusion d'une note interne destinée à l'ensemble du personnel concerné par la problématique (les acheteurs, les contremaîtres et les gestionnaires de premier niveau). (Échéancier prévu : avril 2015)

Organisation d'une rencontre de sensibilisation avec les préposées au soutien administratif et la chef de section – soutien général. (Échéancier prévu : mai 2015)

Procéder à des contrôles aléatoires sur une base trimestrielle à partir de la liste des bons de commande récemment approuvés afin de détecter les écarts et assurer un encadrement et une formation adéquats des employés affectés aux achats. (Échéancier prévu : mai 2015)

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT

Nous procéderons à l'identification des personnes affectées aux achats, nous transmettrons un message provenant de la Division des ressources financières et matérielles, nous diffuserons un message sur l'Intranet et nous sensibiliserons les équipes.

Le directeur des Services administratifs informera les directeurs à la table de direction. Ces derniers rencontreront les chefs de division qui eux rencontreront leurs équipes respectives. (Échéancier prévu : mai 2015)

Dans un autre ordre d'idée, ces lacunes observées concernant la non-liaison d'un bon de commande à l'entente d'achat correspondante et aux erreurs d'imputation de la dépense au poste comptable approprié, nous ont également amenés à nous interroger quant aux répercussions qu'elles pouvaient avoir au regard des obligations réglementaires du Service de l'approvisionnement de divulguer au SÉAO l'ensemble des informations liées au contrat adjudgé en faveur du fournisseur de l'entente d'achat.

En effet, depuis le 1^{er} avril 2011, de nouvelles dispositions législatives ont été introduites à la *Loi sur les cités et villes*⁸ en ce qui a trait à l'obligation pour la Ville de publier dans le site du SÉAO approuvé par le gouvernement du Québec la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$. De plus, des renseignements ayant trait, entre autres, à l'objet et au prix du contrat, au nom de l'adjudicataire ou au montant de la dépense prévue, la Ville a l'obligation de publier au SÉAO le montant total de la dépense réellement faite, et ce, dès la fin de l'exécution d'un contrat.

Rappelons que la Division des pratiques d'affaires du Service de l'approvisionnement est l'unité administrative responsable des publications devant être effectuées au SÉAO. Afin de valider la conformité et l'intégralité des informations devant être publiées, nous avons ciblé, parmi notre échantillon, les ententes d'achat ayant été conclues après avril 2011, mais qui sont arrivées à échéance avant le 31 décembre 2014. Nous avons ainsi identifié quatre ententes d'achat concernant les « mélanges bitumineux » et cinq ententes d'achat pour le « chlore », pour un total de neuf ententes d'achat.

Notre examen du SÉAO révèle que les renseignements relatifs aux appels d'offres de chacun des neuf contrats sous-jacents aux ententes d'achat conclues ont effectivement été publiés au SÉAO, mais que le montant total des dépenses réelles faites au terme des cinq contrats relatifs au « chlore » n'a pas été divulgué. À notre avis, le Service de l'approvisionnement doit prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations législatives.

⁸ RLRQ, chapitre C-19, article 477.5.

4.1.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, afin qu'il puisse se conformer à ses obligations législatives, de prendre les dispositions requises pour être en mesure de publier dans le Système électronique d'appel d'offres le montant des dépenses réelles faites au terme des contrats sous-jacents aux ententes d'achat conclues.

Réponse de l'unité d'affaires :

Toutes les unités d'affaires qui achètent par l'entremise des ententes d'achat doivent compiler leur consommation afin de pouvoir consolider cette information (il est présentement impossible de la compiler directement à partir du système intégré). Un document sera réalisé et diffusé auprès des unités d'affaires afin qu'elles sachent exactement quoi compiler et à qui transmettre l'information. Le Service de l'approvisionnement consolidera ensuite l'information et la publiera dans le SÉAO. (Échéancier prévu : janvier 2016)

Un suivi sera effectué par le responsable de l'entente d'achat auprès des unités d'affaires qui utilisent l'entente afin d'avoir l'information de consommation de chaque unité d'affaires. (Échéancier prévu : janvier 2016)

Une vérification annuelle sera réalisée par la Division des pratiques d'affaires afin de déterminer les contrats dont la dépense finale n'est pas compilée (une fois l'entente d'achat échue). Cette information sera donnée à la Division des acquisitions afin qu'elle puisse en faire le suivi adéquat. (Échéancier prévu : janvier 2016)

4.2. Mécanisme de diffusion des ententes d'achat en vigueur

Afin de favoriser l'atteinte des objectifs sous-jacents à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, visant notamment à faire profiter la collectivité des économies générées par le regroupement des achats, il est entendu que le Service de l'approvisionnement doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que les intervenants concernés au sein des différentes unités d'affaires soient systématiquement informés de l'existence des ententes d'achat en vigueur.

Au sein du Service de l'approvisionnement, la responsabilité de faire connaître les ententes d'achat incombe aux agents d'approvisionnement relevant de la Division de l'acquisition de biens et services. Pour ce faire, ces derniers utilisent actuellement deux moyens, soit : la diffusion de bulletins d'information appelés « Info-achats » et un moteur de recherche informatisé permettant de repérer les ententes d'achat en vigueur, lequel est accessible par le site intranet du Service de l'approvisionnement.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure les acheteurs désignés au sein des arrondissements sélectionnés étaient adéquatement informés de l'existence des ententes d'achat. Nous avons d'abord examiné la question des bulletins « Info-achats » diffusés, pour ensuite examiner dans quelle mesure le moteur de recherche permettait aux unités d'affaires de repérer l'existence d'une entente d'achat concernant les biens ou les services à commander.

4.2.1. Bulletins « Info-achats »

4.2.1.A. Contexte et constatations

Selon les responsables rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement, il est attendu que tous les intervenants impliqués dans le processus d'achat soient systématiquement informés de l'entrée en vigueur de chaque nouvelle entente d'achat conclue au moyen de la diffusion des bulletins « Info-achats ». Pour ce faire, les agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services doivent, pour chaque nouvelle entente d'achat, remplir un formulaire de demande de diffusion et le transmettre au responsable assigné à la transmission par courriel des bulletins « Info-achats ».

Ainsi, pour les ententes d'achat en vigueur en 2014 à l'égard des biens de notre sélection, nos travaux d'audit ont consisté à rechercher la diffusion d'un bulletin « Info-achats ». Nos recherches ont permis d'obtenir l'évidence que l'ensemble des ententes d'achat concernant les « mélanges bitumineux » et les « fournitures de bureau et papeterie » ont bien fait l'objet de bulletins « Info-achats ». Toutefois, pour les cinq ententes d'achat en vigueur en 2014 relativement au « chlore », nous n'avons retracé la diffusion d'un bulletin « Info-achats » que pour l'une d'elles. À cet effet, l'agent d'approvisionnement responsable de ces ententes affirme ne pas produire systématiquement une demande de diffusion pour chaque nouvelle entente d'achat conclue. À notre avis, il est impératif que toutes les nouvelles ententes d'achat soient systématiquement communiquées à l'ensemble des intervenants concernés au sein des unités d'affaires de la Ville, afin d'atténuer les risques que les achats soient effectués hors ententes. À cet effet, un acheteur rencontré au sein de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve confirme la concrétisation d'un tel risque, alors qu'en 2013, une portion des approvisionnements en « chlore » aurait été effectuée hors ententes, puisqu'il n'avait pas eu connaissance de l'existence d'une nouvelle entente d'achat négociée.

Étant donné ce constat, nous avons étendu notre analyse à l'ensemble des 92 ententes d'achat de biens et de services entrées en vigueur en 2014. Nous avons alors constaté que seules 31 ententes d'achat ont été communiquées au moyen de 18 bulletins « Info-achats » diffusés au cours de cette année. Nous ne pouvons que constater, malgré le fait que le

Service de l'approvisionnement s'attend à ce que ses agents d'approvisionnement interviennent dans le but d'assurer la diffusion des nouvelles ententes d'achat conclues au moyen des bulletins « Info-achats », que cela n'est pas systématiquement effectué. À notre avis, des mesures correctives s'imposent en cette matière, d'autant plus qu'à ces constats s'ajoutent d'autres observations mettant également en évidence des faiblesses qui existent au regard de la diffusion des ententes d'achat auprès des usagers des différentes unités d'affaires de la Ville.

En effet, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons cherché à obtenir l'assurance que, lorsqu'ils étaient diffusés, les bulletins « Infos-achats » étaient bien reçus par l'ensemble des intervenants concernés. À cet effet, les personnes rencontrées au sein du Service de l'approvisionnement nous ont informés que les 25 listes de diffusion existantes (liste de courriels), dont celle servant à la transmission des bulletins « Info-achats », étaient en partie désuètes ou incomplètes. Aussi, bien que cette situation soit connue, il appert qu'aucune mesure corrective n'avait été entreprise au moment de nos travaux d'audit en vue de mettre ces listes de diffusion à jour.

Par ailleurs, il nous a également été mentionné qu'afin d'être inscrits à la liste de diffusion et ainsi être en mesure de recevoir les bulletins « Info-achats », les usagers concernés doivent volontairement s'y abonner et fournir leur adresse courriel par le site intranet du Service de l'approvisionnement. En cas de refus de s'abonner ou de l'entrée en poste d'un nouvel employé non avisé du mode de fonctionnement préconisé, cette façon de faire comporte inévitablement le risque que des personnes clés au sein des unités d'affaires ne soient pas informées de l'existence des ententes d'achat en vigueur. À cet égard, nous avons d'ailleurs pu constater que deux acheteurs de l'Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonnette ne recevaient pas les bulletins « Info-achats » puisqu'ils n'étaient pas inscrits à la liste de diffusion. Ces derniers nous ont même mentionné qu'ils ne connaissaient pas l'existence d'une telle procédure d'abonnement aux bulletins « Info-achats ». Également, un intervenant de l'arrondissement de Saint-Laurent confirme que bien qu'il ait connaissance de la diffusion des bulletins « Info-achats », il ne voit pas la nécessité de s'y abonner.

D'autres commentaires recueillis font aussi ressortir le fait que certains acheteurs au sein des unités d'affaires ne prennent pas nécessairement connaissance des bulletins « Info-achats » diffusés, soit parce qu'ils n'en perçoivent pas l'importance, soit parce qu'ils estiment ne pas être concernés par leur contenu. À titre d'exemple, il est légitime de penser qu'un acheteur au sein d'une unité de sports et de loisirs ne s'estime pas concerné par une entente d'achat visant l'achat de « mélanges bitumineux ». Pour cette raison, un des agents d'approvisionnement rencontré au sein de la Division de l'acquisition de biens et services mentionne qu'il communique directement par courriel avec les responsables au sein des

unités d'affaires concernées afin de s'assurer qu'ils ont bien pris connaissance des nouvelles ententes d'achat conclues. Pour sa part, le chef de la Division de l'acquisition de biens et services soutient qu'une telle pratique « volontaire » ne peut être attendue de l'ensemble des agents d'approvisionnement puisqu'il n'est pas aisé de maintenir une liste de diffusion à jour, tant en raison du roulement du personnel au sein des unités d'affaires que du nombre fort considérable de types de biens faisant l'objet d'une entente d'achat. C'est pourquoi une diffusion généralisée à l'ensemble des intervenants concernés au sein de la Ville est préconisée.

Néanmoins, l'ensemble de ces constats soulève des questionnements quant à l'efficacité des mécanismes de diffusion actuellement instaurés par le Service de l'approvisionnement, en vue de favoriser l'acquisition de biens et de services nécessaires aux opérations des unités d'affaires au moyen des ententes d'achat conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Dans les circonstances, nous sommes d'avis que le Service de l'approvisionnement aurait tout avantage à réévaluer ses façons de faire. Notamment, nous croyons que la diffusion ciblée des bulletins « Info-achats » auprès des personnes directement concernées (p. ex. les détenteurs d'une licence d'achat au système informatisé SIMON pour l'acquisition des biens ou des services faisant l'objet d'une entente d'achat devraient être une option à reconsidérer, et ce, plus particulièrement pour les ententes d'achat visant des produits spécifiques (p. ex. le « chlore ») et dont la consommation n'est pas généralisée (p. ex. les « fournitures de bureau et papeterie »). Cela contribuerait, du moins en partie, à atténuer les risques que les intervenants concernés au sein des différentes unités d'affaires se désintéressent des bulletins « Info-achats » diffusés, alors qu'ils sont déjà largement sollicités par la réception d'une multitude d'informations communiquées par courriel.

4.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement d'apporter les correctifs qui s'imposent au processus de diffusion des bulletins « Info-achats ». Notamment, en :

- réévaluant ses façons de faire, de sorte que la diffusion des bulletins « Info-achats » soit plus ciblée et dirigée vers les intervenants au sein des unités d'affaires directement concernés par l'entrée en vigueur d'une nouvelle entente d'achat;
- s'assurant, par le biais d'une directive, que chacun de ses agents d'approvisionnement procède systématiquement à la diffusion d'un bulletin « Info-achats » à la suite de la conclusion d'une nouvelle entente d'achat comme il avait été prévu;
- s'assurant périodiquement que les listes de diffusion des bulletins « Info-achats » sont complètes et à jour;
- réitérant auprès des responsables des achats au sein des différentes unités d'affaires l'importance de s'inscrire aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;

et ce, en vue de s'assurer de rejoindre tous les intervenants concernés, au moment approprié lorsqu'une nouvelle entente d'achat a été conclue.

Réponse de l'unité d'affaires :

Concevoir et déployer des procédures d'affaires pour atteindre la maturité dans la gestion des ententes d'achats, notamment en ce qui concerne la communication avec la clientèle pendant tout le cycle de vie d'une entente d'achat. (Échéancier prévu : juin 2016)

Une directive pourrait être déployée pour renforcer l'utilisation des procédures, si la direction du Service de l'approvisionnement le juge pertinent. (Échéancier prévu : juin 2016)

Renforcer les activités de communication avec un responsable des communications qui fera l'identification et le suivi effectif des listes de diffusion avec le public cible concerné (les intervenants au sein des unités d'affaires directement concernées par l'entrée en vigueur d'une nouvelle entente d'achat). (Échéancier prévu : juin 2016)

Réitérer auprès des responsables des achats au sein des différentes unités d'affaires l'importance de s'inscrire dans les listes de diffusion des bulletins « Info-achats »; (Échéancier prévu : juin 2016)

4.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent de s'assurer que tous les intervenants concernés au sein de leur unité d'affaires :

- **soient inscrits aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;**
- **prennent connaissance de l'ensemble des bulletins « Info-achats » qui leur sont transmis par le Service de l'approvisionnement;**

et ce, afin de favoriser la consommation au moyen des ententes d'achat en vigueur conformément aux exigences de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Réponses des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE

Une note sera envoyée avant la fin du mois d'avril à tout le personnel concerné de l'arrondissement afin de s'assurer qu'ils :

- *soient inscrits aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;*
- *prennent connaissance de l'ensemble des bulletins « Info-achats » qui leur sont transmis par le Service de l'approvisionnement;*

*et ce, afin de favoriser la consommation au moyen des ententes d'achat en vigueur conformément aux exigences de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.*

Un suivi sera fait par la suite. (Échéancier prévu : mai 2015)

ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE

Inscription systématique de tous les intervenants concernés (les acheteurs, les contremaîtres et les gestionnaires de premier niveau) à la liste de diffusion du bulletin « Info-achats ». Cette inscription sera effectuée par la Direction des relations avec les citoyens, des Services administratifs et du greffe pour l'ensemble des unités d'affaires de l'arrondissement. (Échéancier prévu : avril 2015)

Diffusion d'une note interne à l'attention des intervenants concernés afin de souligner l'importance de prendre connaissance des développements relatifs aux ententes d'achat. (Échéancier prévu : avril 2015)

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT

Nous procéderons à l'identification des intervenants, nous transmettrons un message de la Division des ressources financières et matérielles, nous diffuserons le message sur l'Intranet, nous sensibiliserons les équipes. Le directeur des Services administratifs informera les directeurs à la table de direction. Ces derniers rencontreront les chefs de division qui eux rencontreront leurs équipes respectives. (Échéancier prévu : mai 2015)

4.2.2. Moteur de recherche

4.2.2.A. Contexte et constatations

Comme autre moyen visant à informer les usagers de l'existence des ententes d'achat en vigueur, le Service de l'approvisionnement met à la disposition des unités d'affaires de la Ville un moteur de recherche, lequel est, entre autres, accessible par son site intranet. Tous les intervenants, dans les arrondissements comme dans les services centraux, peuvent y accéder.

Cet outil permet de procéder à des recherches :

- par mots-clés (p. ex. Chlore, Mélanges bitumineux ou Fournitures de bureau et papeterie);
- par catégories de produits (p. ex. Énergie et produit chimique, Travaux publics et aménagements extérieurs, Matériels de bureau ou Papeterie et imprimerie);
- ou encore en inscrivant directement le numéro de l'entente d'achat.

Le résultat de la recherche permet ainsi d'obtenir et de consulter la liste des ententes d'achat en vigueur pour les biens ou les services à commander.

Afin d'évaluer la mesure par laquelle ce moteur de recherche permet aux intervenants de trouver les ententes d'achat en vigueur correspondant à leurs besoins, nous avons procédé par mots-clés à la recherche des ententes d'achat concernant les biens ayant été l'objet de nos travaux d'audit, soit : le « chlore », les « mélanges bitumineux » et les « fournitures de bureau et papeterie ». Nous nous attendions à ce que le résultat de chacune des recherches ainsi effectuées nous présente la liste des 10 ententes en vigueur en 2014 dont nous avons pris connaissance. Comme il est présenté dans le tableau 2, le moteur de recherche indiquait qu'il n'existait aucune entente.

Tableau 2 – Repérage par mots-clés au moteur de recherche des ententes d'achat en vigueur en 2014 pour les biens échantillonnés

	Mélanges bitumineux	Chlore	Fournitures de bureau et papeterie
Nombre réel d'ententes d'achat en vigueur en 2014 ^[a]	3	5	2
Résultat du moteur de recherche	0	0	0

^[a] Informations issues d'un inventaire fourni par le Service de l'approvisionnement.

Les intervenants rencontrés au Service de l'approvisionnement nous informent que le moteur de recherche n'est effectivement pas convivial et qu'il est même parfois difficile de repérer une entente d'achat au moyen de cet outil advenant que la recherche soit lancée en utilisant un mot-clé ne figurant pas dans le libellé de l'entente. En effet, le libellé des ententes d'achat, tel que créé par les agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services, détermine la facilité avec laquelle l'entente pourra subséquentement être repérée par le moteur de recherche. À titre d'exemple, le libellé de l'une des ententes d'achat pour le chlore est le suivant : « Fourniture et livraison d'hypochlorite de sodium 12 %, en vrac ». Ainsi, en faisant la recherche avec le mot « chlore », le moteur de recherche indique qu'aucune entente n'a été trouvée. Dans les circonstances, nous ne pouvons que constater qu'un résultat de recherche infructueux obtenu à partir du moteur de recherche pourra inévitablement induire l'acheteur à conclure qu'aucune entente d'achat n'existe pour le bien ou le service recherché, alors que ce n'est pas le cas.

Étant donné la variété considérable de biens ou de services pouvant être requis dans le cours normal de la réalisation de leurs activités quotidiennes, le moteur de recherche s'avère un outil indispensable aux unités d'affaires pour leur permettre de savoir rapidement s'il existe ou non une entente d'achat. Cet outil de recherche doit être convivial et de fournir une information exacte afin de tendre à favoriser que les acquisitions de biens et de services soient effectuées au moyen des ententes d'achat négociées, tel que le préconise la Ville par le biais de sa *Politique d'approvisionnement*.

4.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour que le moteur de recherche mis à la disposition des unités d'affaires de la Ville puisse permettre d'identifier aisément les ententes d'achat en vigueur, de manière à favoriser une plus grande utilisation de celles-ci par l'ensemble des unités d'affaires et de permettre à la Ville de bénéficier des économies attendues.

Réponse de l'unité d'affaires :

Étant donné que la technologie du « Moteur de recherches d'ententes d'achat » serait proche de la fin de sa vie (désuétude), évaluer une utilisation accrue du moteur de recherche du module « Achat en ligne » de SIMON pour permettre l'identification de produits liés aux ententes d'achat et, si possible, orienter les requérants de l'ensemble des unités d'affaires vers les ententes contractuelles basées sur les catégories d'achat des ententes. (Échéancier prévu : juin 2016)

4.3. Projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat »

4.3.A. Contexte et constatations

Parmi les initiatives visant l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, le Service de l'approvisionnement a entrepris la mise en œuvre d'un projet d'envergure, soit le projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » (ci-après nommé « le projet »). Le projet vise notamment l'harmonisation des pratiques d'affaires en approvisionnement au sein de la Ville par l'implantation dans le système informatisé SIMON de différents modules faisant partie du volet intitulé « Approvisionnement avancé », dont le module « Achat en ligne ».

Les constats ayant guidé la mise en œuvre de ce projet sont notamment les suivants :

- Les licences d'achat détenues par les personnes émettrices de bons de commande au système étaient sous-utilisées par rapport au seuil cible⁹ d'utilisation;
- Un nombre important de licences d'achat était consenti à des personnes qui n'avaient pas le bon profil en matière de formation, d'efficacité et de compétence pour procéder aux achats;
- Pour la fonction « approvisionnement », le système informatisé SIMON n'était pas exploité de manière à traiter l'information de façon optimale pour soutenir adéquatement la gestion et la prise de décision.

Afin de résoudre ces problèmes, une première phase de déploiement du projet, dont la planification et la préparation avaient été entreprises dès 2012, s'est effectuée de manière progressive entre septembre et décembre 2014 à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Cette première phase prévoyait l'implantation simultanée des mesures suivantes :

- La réduction du nombre de licences d'achat;
- L'harmonisation des processus d'approvisionnement;
- L'implantation du module « Achat en ligne¹⁰ ».

Tout d'abord, considérant que non seulement les licences d'achat étaient sous-utilisées, mais également que la Ville était en situation de défaut puisque les droits d'utilisation¹¹ des licences n'avaient jamais été payés au fournisseur du système, le Service de

⁹ Un seuil cible minimal de 650 bons de commande traités annuellement par détenteurs d'une licence d'achat au système informatisé SIMON, en comparaison d'une moyenne de 187 bons de commande qui étaient annuellement traités par chacun des détenteurs d'une licence d'achat selon les statistiques compilées pour les années 2011 et 2012.

¹⁰ Le module « Achat en ligne » permet de créer, de gérer les demandes d'achat et d'effectuer la réception des achats.

¹¹ Chacune des licences d'achat engageait un coût de 20 000 \$ ainsi que 4 400 \$ de frais de services annuels.

l'approvisionnement estimait que leur nombre devait être réduit. Ainsi, de 830 licences qui avaient été recensées en 2010, il prévoyait réduire ce nombre à 200 avant la fin de l'année 2014. Cette réduction de 630 licences d'achat devait permettre d'éviter des frais s'élevant à 12,6 M\$ liés au paiement des droits ainsi que des frais annuels de 2,8 M\$ relatifs à la maintenance de ces licences d'achat sous-utilisées. L'inventaire des licences d'achat concernant les arrondissements visés par nos travaux d'audit ainsi que pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville est présenté dans le tableau 3.

Tableau 3 – Inventaire des licences d'achat avant et après les démarches de réduction entreprises

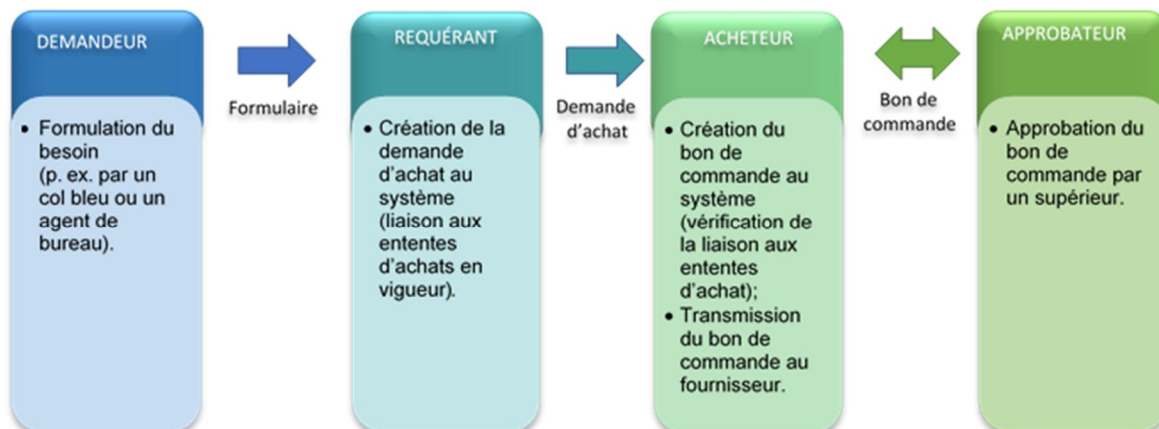
Unités d'affaires	Inventaire en 2010	Inventaire au 2 juin 2014	Inventaire en décembre 2014
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	n/r	27	3
Rosemont-La Petite-Patrie	n/r	17	3
Saint-Laurent	n/r	2	2
Ensemble des unités d'affaires de la Ville	830	667	200

n/r : Information non recherchée.

À la fin de décembre 2014, l'objectif pour la réduction des licences d'achat avait donc été atteint. De l'avis des gestionnaires rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement, cette réduction des licences concentre l'expertise d'achat au sein d'un bassin plus restreint d'acheteurs, ce qui permettra d'assurer un meilleur développement des compétences et, conséquemment, de favoriser les consommations au moyen des ententes d'achat en vigueur.

En second lieu, une harmonisation des processus d'achat au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville s'avérait nécessaire afin d'optimiser l'utilisation des licences d'achat et d'instaurer les meilleures pratiques parallèlement à l'implantation du nouveau module « Achat en ligne ». Ainsi, en comparaison du fonctionnement qui prévalait avant la mise en œuvre du projet (voir le diagramme 1 présenté précédemment), la révision du processus d'approvisionnement introduit dorénavant une étape supplémentaire, soit l'intervention au système d'une personne agissant au titre de « requérant » en plus de celles agissant au titre d'« acheteur » et d'« approbateur » (voir le diagramme 2 ci-après). Une demande d'achat doit désormais être créée par un requérant préalablement à sa conversion en bon de commande par un acheteur. Dans un objectif d'amélioration des pratiques d'affaires, le nouveau processus d'achat vise à assurer la séparation des tâches des requérants et des acheteurs.

Diagramme 2 – Processus d'approvisionnement révisé



Ainsi, en fonction des besoins en biens ou en services signifiés par un demandeur, le requérant doit procéder à la création de la demande d'achat au système. Il doit notamment :

- vérifier s'il existe ou non une entente d'achat négociée par le Service de l'approvisionnement concernant le bien ou le service requis;
- saisir les informations relatives aux particularités du bien ou du service à acquérir (p. ex. les spécifications du bien ou du service, le prix, la quantité, le numéro de l'entente d'achat concernée);
- saisir l'imputation comptable appropriée selon la catégorie de biens ou de services à acquérir conformément au plan comptable de la Ville;
- obtenir l'approbation de la dépense et y consacrer le budget nécessaire.

L'acheteur a quant à lui pour rôle de gérer le bassin de demandes d'achat préalablement créées par les requérants de son unité d'affaires. Avant de convertir les demandes d'achat en bons de commande, il doit, entre autres, s'assurer que les informations qu'auront saisies les requérants sont exactes (p. ex. l'imputation comptable, le numéro de l'entente d'achat concernée).

Dans le cadre de ce nouveau processus, nous constatons donc que la responsabilité de s'assurer que les achats sont effectués au moyen des ententes d'achat en vigueur en est une partagée entre le requérant et l'acheteur. Le premier doit rechercher l'existence d'une entente d'achat et s'en prévaloir au moment de la création de la demande d'achat, alors que le second doit, préalablement à la création du bon de commande, valider que l'entente d'achat correspondant aux biens ou aux services à acquérir ait bien été utilisée le cas échéant.

Finalement, afin de soutenir ce processus d'approvisionnement, le Service de l'approvisionnement a implanté le module « Achat en ligne », lequel s'apparente au modèle

d'achats sur Internet (p. ex. Amazon). Le module « Achat en ligne » prévoit l'intégration au système d'un catalogue comportant une série d'articles prévus au sein des ententes d'achat en vigueur. Pour chacun de ces articles, le catalogue présente, par catégories de biens, leurs caractéristiques et leurs prix. Ainsi, alors que par le passé, les acheteurs désignés devaient saisir manuellement une description du produit, la recherche par mot-clé ou par catégorie de biens et de services permet désormais la sélection d'un code de produit à partir du catalogue. Une fois le bien ou le service à commander sélectionné, le système crée automatiquement la liaison du bon de commande à l'entente d'achat correspondante.

En somme, bien que les gestionnaires rencontrés au Service de l'approvisionnement affirment que les mesures déployées dans le cadre de la mise en œuvre du projet n'aient pas uniquement pour but de traiter le problème lié à l'utilisation des ententes d'achat, il demeure que les retombées attendues en cette matière sont les suivantes :

- La maximisation des consommations au moyen des ententes d'achat et, conséquemment, la réalisation d'économies d'échelle pour la Ville;
- L'amélioration de la qualité des données d'achat inscrites dans le système informatisé SIMON favorisant ultimement la production de rapports de gestion plus fiables en vue d'une prise de décision éclairée.

Cela dit, rappelons que nos travaux d'audit ont principalement été réalisés de septembre à décembre 2014, alors que le déploiement de la première phase du projet était en cours d'implantation et qu'elle s'est terminée en décembre 2014. De ce fait, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer pleinement les retombées attendues en matière d'utilisation des ententes d'achat. D'ailleurs, nous sommes conscients que les mesures nouvellement déployées prendront un certain temps d'adaptation avant de pouvoir en apprécier tous les bénéfices. Néanmoins, considérant les manquements dont nous avons fait état à la section 4.1 du présent rapport, nous avons tout de même cherché à évaluer dans quelle mesure les actions entreprises allaient favoriser l'utilisation accrue des ententes d'achat négociées, conformément à ce que prévoit la *Politique d'approvisionnement*.

Dans cette optique, les chefs du projet ont d'entrée de jeu insisté sur le fait que même si le nouveau processus d'approvisionnement implique une responsabilité partagée (requérants et acheteurs), il demeure que l'acheteur, lorsqu'il crée le bon de commande dans le système, est ultimement responsable de veiller à ce que les acquisitions de biens ou de services soient effectuées au moyen des ententes d'achat en vigueur.

Toutefois, à la lumière des informations que nous avons recueillies des intervenants¹² rencontrés au sein des arrondissements audités, nous percevons une certaine confusion

¹² Personnel agissant à titre de requérant ou d'acheteur.

quant à ce partage des rôles et responsabilités. En effet, certains des acheteurs rencontrés affirment qu'il n'est pas de leur responsabilité de veiller à ce que l'acquisition en biens ou en services soit effectuée au moyen des ententes en vigueur. Ces derniers sont plutôt d'avis que cette responsabilité incombe davantage aux requérants, puisque ceux-ci sont les mieux placés pour déterminer si les biens ou les services prévus aux ententes d'achat négociées répondent exactement aux besoins compte tenu de la connaissance et de l'expertise qu'ils ont de leur sphère d'activité (p. ex. sports et loisirs, électricité, plomberie, informatique, voirie). En ce sens, certains acheteurs rencontrés font valoir qu'ils peuvent difficilement porter un tel jugement compte tenu de la diversité des biens et des services pouvant être nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires.

Étant donné ces divergences constatées, nous avons cherché à savoir si la définition des rôles et des responsabilités des intervenants au processus d'approvisionnement avait été clairement énoncée au moment du déploiement du projet au sein des unités d'affaires de la Ville. Or, bien que les intervenants du Service de l'approvisionnement affirment avoir transmis l'information verbalement au cours des séances de formation, nous n'avons pu que constater que la documentation soutenant le lancement du projet en 2014 n'était pas très explicite quant à savoir qui, du requérant ou de l'acheteur, devait s'assurer de valider que les achats s'effectuaient bel et bien dans le respect des ententes d'achat en vigueur. Nous sommes d'avis que la définition des rôles et des responsabilités relativement à l'utilisation des ententes d'achat aurait eu tout avantage à être plus clairement définie et communiquée dès le départ, afin d'éviter toute confusion potentielle. Cela est d'autant plus important que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville compte sur des économies d'échelle devant être générées par ce mode d'approvisionnement. Dans les faits, nous constatons que ce n'est qu'en janvier 2015, soit après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures déployées dans toute la Ville, que le Service de l'approvisionnement a produit un document rappelant les rôles et les responsabilités du requérant et de l'acheteur. Selon les informations obtenues, ce document a été transmis par courriel à tous les utilisateurs du nouveau volet d'approvisionnement dans le système informatisé SIMON. À la lecture des informations qui y sont contenues, nous constatons qu'il y est notamment mentionné que : « *l'acheteur doit s'assurer préalablement à la création du bon de commande, que l'information saisie dans la demande d'achat est adéquate, notamment les catégories d'achat et le lien aux contrats existants.* » Toutefois, vu la production tardive de ce document, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer son effet auprès des intervenants concernés au sein des unités d'affaires auditées. Conséquemment, nous estimons que le Service de l'approvisionnement devra assurer le suivi de la bonne compréhension des rôles et des responsabilités des principaux intervenants au processus.

Pour ce qui est du nouveau volet « Achat en ligne », bien qu'il soit attendu du Service de l'approvisionnement que le catalogue de produits qui y est intégré permette de faciliter les acquisitions au moyen des ententes d'achat en vigueur, il appert qu'il ne permet toutefois pas de garantir que les ententes d'achat seront désormais strictement utilisées par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

En effet, les gestionnaires rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement affirment, d'une part, que les unités d'affaires pourront continuer à s'approvisionner hors ententes si elles le souhaitent, puisqu'il n'existe actuellement aucun moyen de restreindre cette possibilité. C'est uniquement la bonne volonté des requérants et des acheteurs qui permet de garantir la conformité à la *Politique d'approvisionnement* en cette matière. À cet égard, comme nous en avons fait état précédemment à la section 4.1 du présent rapport (voir la recommandation 4.1.B), nous croyons qu'il serait opportun pour le Service d'approvisionnement d'évaluer la possibilité de rendre obligatoire, au moment de l'enregistrement d'un bon de commande au système, la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée par les biens ou les services à commander.

D'autre part, il nous a également été mentionné que le catalogue de produits intégré au système n'incorpore pas l'ensemble des biens sous-jacents aux ententes d'achat en vigueur. En fait, seules les ententes d'achat dites permanentes¹³ y sont actuellement intégrées. Ce type d'ententes d'achat représente 31 % de l'ensemble des 518 ententes d'achat inventoriées au 30 septembre 2014 concernant les acquisitions de biens uniquement pour un potentiel d'achat d'environ 58 M\$ (11 %), sur un total de 554 M\$ pour l'ensemble des ententes d'achat de biens en vigueur. Les 69 % restant sont constitués d'ententes d'achat dites contractuelles¹⁴ et les biens qu'elles concernent ne sont pas actuellement intégrés au système. De ce fait, pour les ententes dites contractuelles, la saisie dans le bon de commande des informations relatives aux biens qu'elles visent (p. ex. nom du fournisseur, description du bien, code de produit, numéro de l'entente) continuera d'être effectuée manuellement au système par l'acheteur, au lieu d'être automatisée.

Considérant que le catalogue de produits favorise la consommation au moyen des ententes d'achat, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent de considérer d'y intégrer les produits

¹³ Entente permanente : entente d'achat pour laquelle les produits sont identifiés avec le code normalisé de la Ville, le prix est déterminé, la durée de l'entente est convenue (date de début et date de fin) et le montant limite de l'entente est déterminé.

¹⁴ Entente contractuelle : entente d'achat pour laquelle les produits ne sont pas identifiés selon les codes normalisés de la Ville, mais plutôt par les codes du fabricant ou du distributeur; les prix peuvent varier au cours de la période d'entente ou être sujets à des taux d'escompte différents.

prévus aux ententes d'achat dites contractuelles, lorsque cela est possible, afin de réduire l'occurrence des situations où des achats seraient effectués hors ententes.

En somme, nous constatons que les mesures entreprises dans le cadre du déploiement du projet « Approvisionnement avancé » tendent à favoriser l'acquisition de biens et de services au moyen des ententes d'achat. Toutefois, ces mesures ne garantissent pas que les unités d'affaires de la Ville s'approvisionneront désormais strictement au moyen de celles-ci. En effet, les observations précédemment relevées soulèvent des questionnements quant aux risques non négligeables qui existent toujours que des achats soient effectués sans se prévaloir des ententes existantes. Dans les circonstances, afin de tirer pleinement avantage des mesures déployées, nous estimons que des mesures supplémentaires de mitigation des risques devront être entreprises, pour notamment :

- s'assurer que les intervenants clés impliqués au processus d'approvisionnement comprennent et s'acquittent adéquatement des rôles et des responsabilités qui leur incombent;
- bonifier l'investissement déjà entrepris relativement au déploiement du module « Achat en ligne » par l'intégration de l'ensemble des ententes d'achat (permanentes et contractuelles) au catalogue de produits du système, lorsque cela est possible.

4.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour s'assurer que les intervenants au processus d'achat comprennent et s'acquittent adéquatement de leurs rôles et de leurs responsabilités, en vue d'assurer la vigie qui s'impose concernant l'utilisation des ententes d'achat au sein de leur unité d'affaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

Voir les actions correctives de la recommandation 4.1.C, appliqué dans un mode plus ample à toutes les unités d'affaires, en renforçant les activités de communication pour que les intervenants au processus d'achat comprennent et qu'ils s'acquittent adéquatement de leurs rôles et de leurs responsabilités, en vue d'assurer la vigie qui s'impose concernant l'utilisation des ententes d'achat au sein de leur unité d'affaires. (Échéancier prévu : juin 2016)

4.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour que le catalogue de produits du module « Achat en ligne » intègre, dans la mesure du possible, l'ensemble des ententes d'achat permanentes et contractuelles en vigueur, afin de favoriser une plus grande utilisation de celles-ci et de permettre ainsi à la Ville de bénéficier des avantages escomptés par ce mode d'approvisionnement.

Réponse de l'unité d'affaires :

Analyser les ententes d'achat permanentes et contractuelles en vigueur, en donnant priorité aux ententes à haute réduction de coût total ou potentiel d'économies pour intégrer leurs articles au catalogue du module « Achat en ligne ».

Déterminer les ententes d'achat pour lesquelles l'information est disponible, par code d'article et prix connu, pour nous permettre de bonifier le catalogue de produits du module « Achat en ligne » de SIMON.

Analyser l'information des ententes d'achat pour lesquelles l'information est disponible afin de confirmer si elle est adéquate pour nous permettre de l'intégrer au catalogue de produits du module « Achat en ligne » de SIMON.

Intégrer cette démarche au projet qui prendra en charge l'optimisation de l'utilisation des fonctionnalités SIMON. (Échéancier prévu : juin 2016)

Dans un autre ordre d'idée, dans le cadre du déploiement des nouvelles mesures inhérentes à ce projet, nous avons également voulu nous enquérir des mécanismes instaurés par le Service de l'approvisionnement pour s'assurer du suivi de l'utilisation des ententes d'achat. À notre avis, il est impératif que le nouveau volet d'approvisionnement permette de générer aisément des rapports de gestion répondant aux besoins des usagers. En ce sens, les chefs de projet rencontrés nous ont mentionné qu'il y avait une volonté d'améliorer les rapports de gestion et qu'à cet effet, un comité de travail composé d'utilisateurs avait le mandat de recueillir les besoins des usagers. Au moment de nos travaux d'audit, la révision des rapports de gestion n'avait pas été amorcée. À cette fin, nous référons le lecteur à la recommandation 4.1.B. déjà formulée en ce sens à la section 4.1 « Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes », du présent rapport d'audit.

Également, étant donné l'envergure et l'effet que représente le déploiement du projet sur la fonction d'approvisionnement dans toute la Ville, il est essentiel que des mesures visant

l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs de ce dernier, de même que des mécanismes de reddition de comptes, soient mises en place, afin :

- d'une part, que l'autorité requise puisse assurer la vigie nécessaire et évaluer la mesure avec laquelle les modifications apportées au processus d'approvisionnement contribuent notamment à favoriser l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville;
- d'autre part, qu'elle puisse réagir promptement en vue d'apporter les mesures correctives qui s'imposent.

Conséquemment, à la suite du déploiement de la première phase du projet « Approvisionnement avancé », nous avons cherché à nous enquerir des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes instaurés.

Les intervenants rencontrés au Service de l'approvisionnement nous ont alors informés que l'équipe responsable de la gestion du changement dans le cadre de ce projet a assuré un soutien auprès de chaque unité d'affaires, tant sur le plan du système que sur celui des besoins d'affaires, et ce, tout au long de la réorganisation du processus d'achat et du déploiement du module « Achat en ligne ». De plus, il appert qu'en cours de déploiement de la première phase du projet, des réunions ont été tenues par l'équipe du projet dans le but d'informer le comité directeur du projet sur l'avancement de celui-ci et de prendre les décisions nécessaires pour en assurer la coordination et le bon déroulement.

Nous avons pris connaissance d'un rapport d'avancement du projet faisant état de la situation en date du 30 novembre 2014, lequel a été présenté au comité directeur du projet en décembre 2014. Mentionnons que ce comité directeur constitué de 12 membres est composé, outre le directeur du Service de l'approvisionnement, de représentants provenant, entre autres, du Service des technologies de l'information, du Service des finances, du Service de la police de Montréal, du Service de la performance organisationnelle et de trois arrondissements.

Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées, à la suite de cette rencontre il a notamment été décidé que l'équipe du projet maintiendrait le soutien aux unités d'affaires jusqu'en mars 2015. Ainsi, un intervenant de l'équipe du projet affirme qu'un rapport de clôture administrative sera présenté au comité directeur en mars 2015 au moment de la phase « fermeture officielle du projet ».

À notre avis, le Service de l'approvisionnement devra prendre les dispositions nécessaires pour être en mesure de présenter à la haute direction un bilan officiel illustrant les résultats

obtenus à l'issue des mesures déployées au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

4.3.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de préparer un bilan des résultats obtenus à l'issue des mesures déployées au sein de l'ensemble des unités d'affaires, et d'en rendre compte à la haute direction de la Ville afin qu'elle puisse évaluer la contribution des efforts déployés à l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* et prendre, s'il y a lieu, les décisions qui s'imposent.

Réponse de l'unité d'affaires :

Préparer un bilan des activités et résultats obtenus suite au déploiement du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat ».

Présenter le bilan des activités et les résultats obtenus au comité directeur du projet composé par des directeurs de services centraux (le Service de l'approvisionnement, le Service des technologies de l'information, le Service des finances et le Service de police de la Ville de Montréal) ainsi que des directeurs d'arrondissements (de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont-La Petite-Patrie et de Saint-Laurent)

Présenter le bilan des activités et les résultats obtenus à la Direction générale adjointe – Services institutionnels. (Échéancier prévu : juin 2015)

5. Conclusion générale

La gestion de l'approvisionnement au sein d'une entité de l'envergure de la Ville constitue un enjeu stratégique, afin de maximiser la valeur de chaque dollar dépensé pour acquérir les biens et les services nécessaires au bon déroulement des opérations et à la prestation de services aux citoyens.

À cet égard, la Ville favorise la réalisation d'économies d'échelle par le biais de la mise en commun des besoins et de la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux. Pour ce faire, le Service de l'approvisionnement conclut des ententes d'achat au moyen desquelles l'ensemble des unités d'affaires de la Ville a l'obligation de s'approvisionner en biens ou en services conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Nos travaux d'audit mettent en lumière le fait que le Service de l'approvisionnement n'est pas actuellement en mesure d'évaluer et de rendre compte de la mesure avec laquelle les

ententes d'achat sont utilisées par les unités d'affaires de la Ville. En effet, différentes lacunes du processus actuel font en sorte qu'il est très difficile pour le Service de l'approvisionnement de recenser l'intégralité des données nécessaires à la préparation de rapports de gestion fiables. Notamment, nous constatons que l'intégrité au système de données concernant les achats effectués est compromise par l'utilisation inappropriée du système informatisé SIMON quant à la non-liaison des bons de commande aux ententes d'achat, d'une part, et aux mauvaises imputations comptables effectuées au sein des unités d'affaires, d'autre part. Ce manque de rigueur affecte la fiabilité des rapports de gestion pouvant être générés en soutien au suivi des opérations et à la prise de décisions.

De plus, nous constatons que les mécanismes de diffusion des nouvelles ententes d'achat conclues auprès des unités d'affaires, ainsi que le moteur de recherche mis à leur disposition en vue de leur permettre de repérer l'existence d'une entente d'achat en vigueur, sont déficients. Ces lacunes accroissent les risques que les unités d'affaires effectuent leurs achats hors ententes.

Nous estimons cependant que les efforts entrepris par le Service d'approvisionnement dans le cadre du déploiement du volet « Approvisionnement avancé », lequel est inclus au projet « Harmonisation et automatisation des processus », contribueront certainement à favoriser les acquisitions de biens ou de services au moyen des ententes d'achat. Les efforts devront toutefois se poursuivre afin de consolider davantage les actions correctives entreprises, notamment par la clarification des rôles et des responsabilités des intervenants clés au processus d'approvisionnement et par la bonification du catalogue de produits du module « Achat en ligne », mais également, en vue de disposer de rapports de gestion fiables répondant aux besoins des usagers.

En conclusion, l'ensemble de ces faits constatés commande la poursuite de la mise en place de mesures correctives qui s'imposent afin que la Ville puisse tirer pleinement profit des économies d'échelle devant être générées par le regroupement des achats au moyen de la conclusion d'ententes d'achat au bénéfice de la communauté. Ultimement, il sera opportun pour le Service d'approvisionnement de prévoir la production d'un bilan illustrant les résultats obtenus au regard de la mise en œuvre du projet et d'en rendre compte à la haute direction, afin de lui permettre d'évaluer la contribution des mesures déployées à l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville et de prendre, s'il y a lieu, les décisions qui s'imposent.