

Les cadres scolaires,
EXPERTS DE LA RÉUSSITE



MÉMOIRE

**Consultation sur le projet de loi n° 37 visant principalement à
instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et
Infrastructures technologiques Québec**

Le 29 octobre 2019



Sommaire

Introduction	1
1. Mise en contexte	2
2. Centre d'acquisitions gouvernementales	3
3. Infrastructures technologiques Québec	9
Conclusion	11
Recommandations.....	12



Introduction

L'Association québécoise des cadres scolaires (AQCS) regroupe plus de 2 300 gestionnaires œuvrant dans les commissions scolaires du Québec. Nos membres occupent des fonctions de conseil et d'encadrement dans les centres administratifs des commissions scolaires et dans les établissements. Parmi eux, plusieurs dirigent les services des approvisionnements, de la gestion contractuelle, des ressources matérielles et des ressources technologiques des commissions scolaires.

Bien qu'elle convienne de l'importance de regrouper les achats afin de bénéficier d'économies d'échelle, l'Association québécoise des cadres scolaires (AQCS) émet des réserves à l'égard de certains articles du projet de loi n° 37. Notre organisation craint que la mise en place du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) et d'Infrastructures technologiques Québec (ITQ) se fasse au détriment des besoins du réseau de l'éducation, en raison de la disponibilité et de la qualité des produits achetés à fort volume, ainsi que de leurs délais de livraison. L'AQCS souhaite être consultée lors de l'élaboration du contenu de l'arrêté ministériel, des cibles d'acquisitions et des appels d'offres du CAG et d'ITQ.

Les propositions étayées dans ce mémoire visent à permettre, d'une part, une meilleure adhésion des acteurs concernés et, d'autre part, une application plus réaliste de ce projet de loi dans le secteur de l'éducation, notamment dans les ordres d'enseignement du préscolaire-primaire, du secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes.



1. Mise en contexte

1.1. Des achats de plus en plus regroupés

Depuis plusieurs années, le secteur de l'éducation s'est doté d'organisations d'une grande expertise, lui permettant de regrouper ses achats. En effet, la part des achats regroupés a augmenté considérablement au cours des ans. Les organisations de regroupements d'achats en place, comme Collecto, permettent une agilité qui répond aux besoins des milieux, tout en assurant une bonne gestion des fonds publics.

1.2 Des craintes

Les expériences passées avec des regroupements de grande envergure tels que le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) n'ont pas toujours été concluantes. Le réseau de l'éducation a procédé à plusieurs achats auprès du CSPQ par le passé et les commissions scolaires n'ont pas perçu que cette organisation connaissait leur réalité et la spécificité de leurs besoins.

En fait, plusieurs expériences qui concernent notamment l'achat de tableaux numériques interactifs, de téléphones cellulaires ou d'impressions d'examens ont déçu au chapitre des coûts, des spécifications (qui se sont avérées inappropriées), des quantités disponibles, de l'approvisionnement (souvent difficile) et des délais de livraison. Plusieurs membres de l'AQCS se disent insatisfaits des expériences vécues avec le CSPQ. Ces dernières sont ainsi à la base de la méfiance et de la crainte de l'AQCS à l'égard des regroupements à grande échelle, à l'image du Centre d'acquisitions gouvernementales.



2. Centre d'acquisitions gouvernementales

2.1 Mécanisme formel de consultation — arrêté

L'article 8 du projet de loi n° 37 prévoit « qu'un organisme public doit recourir exclusivement au Centre d'acquisitions gouvernementales pour obtenir un bien ou un service que détermine par arrêté le président du Conseil du trésor, le ministre de la Santé et des Services sociaux ou le ministre responsable de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (...). » Étant donné la portée de cet article et qu'ultimement, l'arrêté du président du Conseil du trésor prévaut sur celui du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, l'AQCS propose qu'un mécanisme formel de consultation soit mis en place dans le projet de loi, afin de s'assurer que les besoins et les particularités du milieu de l'éducation, incluant le cycle d'approvisionnement, soient compris et considérés dans l'arrêté. Selon l'AQCS, cette garantie permettrait d'obtenir une meilleure adhésion à l'égard du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG).

Par ailleurs, l'AQCS comprend qu'il est de l'intention du président du Conseil du trésor et du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de consulter les milieux avant de statuer sur le contenu définitif de l'arrêté. Rappelons, toutefois, qu'un changement d'élus pourrait signifier l'absence de consultations. Ainsi, afin de donner un caractère permanent aux intentions du président du Conseil du trésor et du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de consulter les acteurs sur le terrain, l'AQCS demande qu'un mécanisme formel de consultation soit prévu dans le projet de loi n° 37.

Recommandations de l'AQCS

- ▶ Prévoir un mécanisme formel de consultation des réseaux préscolaire-primaire, secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes dans le projet de loi n° 37 à l'égard de l'arrêté, notamment en ce qui a trait aux catégories de biens et de services. La périodicité de la consultation sera déterminée par les acteurs en présence.
- ▶ Ajouter un article par lequel le ministre responsable de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur précise ses motifs de refus lorsqu'un organisme public du milieu de l'éducation ne souhaite pas recourir au Centre d'acquisitions gouvernementales pour obtenir un bien ou un service.

2.2 Mécanisme formel de consultation — cibles

L'article 10 du projet de loi précise que le président du Conseil du trésor « peut déterminer des cibles d'acquisition en matière de regroupements, applicables à un organisme public notamment pour favoriser sa participation, sur une base volontaire, à un tel type d'acquisition. »

De façon à s'assurer, d'une part, du réalisme des cibles retenues et, d'autre part, de l'adhésion des cadres qui seront invités à les atteindre, l'AQCS propose ici également qu'un mécanisme formel de consultation soit intégré dans le projet de loi n° 37.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Prévoir un mécanisme formel de consultation des réseaux préscolaire-primaire, secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes relativement à la détermination des cibles d'acquisition et à leurs modalités de suivi en matière de regroupements d'achats.

2.3 Achat de grand volume

L'AQCS souhaite indiquer que les achats de grand volume comportent des risques liés à la disponibilité des produits et aux délais de livraison. Il en va de même pour la qualité des produits. Rappelons qu'en matière d'achat de grand volume, les aspects qualitatifs et les besoins peuvent varier en fonction de l'utilisation d'un produit. C'est le cas, entre autres, des ordinateurs et des téléphones cellulaires, qui ne sont pas tous destinés au même usage.

Par ailleurs, il est essentiel qu'un produit haut de gamme ne l'emporte pas sur la sélection d'un produit standard, ce qui ferait en sorte que le coût unitaire du produit serait plus élevé. D'où l'importance de bien consulter les milieux lors de l'élaboration de l'appel d'offres. Cette consultation permettrait de s'assurer que l'appel d'offres répond bien aux besoins.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait apporter des précisions sur l'acquisition de matériel usagé, pour s'assurer que les milieux qui désirent acheter un tel matériel puissent le faire sans contrainte.

Recommandations de l'AQCS

- ▶ Consulter les différents milieux pour s'assurer que les spécifications de tous les produits à acquérir répondent aux besoins du personnel lors de l'élaboration des appels d'offres.
- ▶ Préciser au projet de loi qu'il n'y a pas d'obligations particulières en ce qui concerne l'achat de matériel usagé.

2.4 Matériel pédagogique

En vertu de la Loi sur l'instruction publique, les enseignants et la direction de chaque établissement conviennent du choix des manuels scolaires et du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études. L'AQCS croit qu'en tout respect des dispositions de la Loi sur l'instruction publique, le matériel pédagogique ne devrait pas faire partie des catégories de biens retenus dans l'arrêté du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ou du

président du Conseil du trésor. Au surplus, la diversité et le volume ne justifieraient pas, selon nous, de regrouper les achats.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Exclure l'acquisition de matériel pédagogique des catégories de biens faisant partie de l'arrêté du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ou du président du Conseil du trésor.

2.5 Inscription des contrats de 10 000 \$ et plus

La partie III du projet de loi (Dispositions modificatives) prévoit à l'article 28 que les articles 22 et 23 de la Loi sur les contrats des organismes publics seront modifiés pour faire en sorte que tous les renseignements relatifs aux contrats de 10 000 \$ et plus devront être publiés dans le Système électronique d'appel d'offres (SÉAO). Rappelons qu'actuellement, le seuil de publication des contrats se situe à 25 000 \$.

Selon nos membres responsables de ce type de publication, cette nouvelle obligation exigera de trois à quatre fois plus de temps pour compiler et diffuser les renseignements de l'ensemble des contrats de 10 000 \$ et plus. Il sera alors nécessaire dans plusieurs organisations d'engager une ressource supplémentaire afin de procéder à la publication, ce qui occasionnera des coûts additionnels pour l'ensemble du réseau. De plus, considérant que cette information est actuellement décentralisée dans les établissements, les cadres des services concernés devront centraliser l'information afin de s'assurer que la publication soit complète. Les membres de l'AQCS craignent que cette possible centralisation ne fasse perdre de l'agilité aux directions d'établissements à l'égard de leurs propres achats.

De façon à permettre au Conseil du trésor de colliger plus de renseignements sur ces contrats, il y aurait lieu d'explorer la possibilité de créer un outil qui viendrait chercher directement les données des contrats de 10 000 \$ à 25 000 \$ dans les logiciels des commissions scolaires. L'information que le SCT souhaite obtenir pourrait être disponible par l'entremise d'une application plutôt qu'à l'aide d'opérations manuelles nécessitant des ressources supplémentaires dans les commissions scolaires. Dans ce contexte, la publication sur SÉAO des contrats de plus de 10 000 \$ n'est pas la solution.

Recommandations de l'AQCS

- ▶ Maintenir le seuil de publication à 25 000 \$ sur SÉAO.
- ▶ Créer un outil électronique qui recueillerait automatiquement les données des contrats de 10 000 \$ à 25 000 \$.

2.6 Construction des écoles : un virage réussi associé à l'environnement bâti

La construction des nouvelles écoles s'appuie de plus en plus sur la prémisse qu'un bel environnement bâti contribue à la réussite des élèves. Ainsi, la qualité des matériaux, la lumière, l'ameublement fonctionnel et adapté aux pratiques pédagogiques, l'aménagement et la flexibilité de l'espace font partie, pour fins d'illustration, des conditions de réussite des

nouveaux projets. Un guide sur la construction des nouvelles écoles publié tout récemment par le MEES promeut d'ailleurs ces pratiques.

Dans un tel contexte où évoluent les cadres des ressources matérielles et des approvisionnements, il ne faudrait pas que les standards du Conseil du trésor freinent ces nouvelles pratiques en instaurant des appels d'offres standardisés.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Soustraire du projet de loi n° 37 les contrats de services et d'approvisionnements qui sont en lien direct avec la construction d'une école (contrats de professionnels, mobilier dans les écoles, etc.).

2.7 Achat régional

Bien que l'AQCS comprend que les façons d'acheter d'hier ne sont plus les mêmes aujourd'hui, nous souhaitons tout de même porter à votre attention qu'il est important de redéfinir les créneaux de vitalité du commerce. Plusieurs de nos membres demeurent et travaillent hors des grands centres urbains du Québec et sont sensibles à la réalité de la dévitalisation de leur milieu. S'approvisionner chez un fournisseur à l'extérieur, malgré la présence de PME locales offrant le même produit, provoque un malaise chez nos membres. D'autant plus que ceux-ci observent que les fournisseurs régionaux sont plus souples à l'égard des garanties et du service après-vente.

L'AQCS croit que le Conseil du trésor, par ses nouvelles pratiques d'achats regroupés, a aussi une responsabilité de contribuer à la revitalisation régionale des commerces et des PME. Il devra réfléchir à cette question plus large pour assurer la prospérité des régions, en collaboration avec les commissions scolaires qui, en vertu de la Loi sur l'instruction publique, doivent contribuer au développement social, économique et culturel de leur région respective.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Prévoir, dans l'arrêté, des mesures pour assurer la vitalité du Québec des régions.

6

2.8 Responsabilité du Centre d'acquisitions gouvernementales

Les articles 12 et 13 du projet de loi sont relativement nébuleux quant à la notion de responsabilité. De fait, ces articles ne définissent pas clairement la responsabilité du CAG lorsque ce dernier procédera à des appels d'offres au nom des organismes publics.

Nous nous questionnons sur ce manque de précision.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Rendre pleinement responsable et imputable le Centre d'acquisitions gouvernementales de l'ensemble du processus d'appel d'offres, incluant tous les cas problématiques.

2.9 Frais de gestion

L'AQCS propose, en terminant cette section, que les frais de gestion doivent être des plus concurrentiels pour s'assurer du meilleur rapport quantité-qualité-prix.

2.10 Fournisseurs de deuxième rang

Lorsque les commissions scolaires doivent s'approvisionner auprès des fournisseurs de deuxième rang, elles doivent démontrer l'impossibilité de choisir le fournisseur de premier rang. Il arrive certaines situations, notamment pour la téléphonie cellulaire, où les commissions scolaires doivent rappeler que le service ne couvre pas la région. Toutefois, lors de chaque activation, cette démonstration doit être effectuée de nouveau, ce qui est lourd et exige des délais considérables.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Simplifier le processus de dérogation, afin qu'il ne soit effectué qu'une seule fois.

2.11 Monopole des pouvoirs pour conclure un contrat

L'article 11 du projet de loi prévoit que « le Centre dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour conclure un contrat pour le compte d'un organisme public et aux frais de ce dernier ». Cet article est très général et donne de grands pouvoirs au CAG, ce qui laisse perplexe. Le CAG pourra-t-il conclure un contrat en lieu et place de l'organisme public alors que ce dernier est en désaccord avec les conditions énoncées à l'appel d'offres ? Ou s'agit-il d'un article qui vient uniquement préciser que le CAG a la délégation de pouvoirs afin de conclure un contrat au nom de plusieurs organismes ? En l'absence de précision, il est permis de douter de l'ampleur des actions que pourraient avoir le CAG à l'égard de la gestion contractuelle des organismes. Il y aurait tout avantage à ce que ce paragraphe soit précisé.

Recommandation de l'AQCS

- ▶ Préciser la portée de l'article 11 du projet de loi.

2.12 Dérogation

L'article 15 du projet de loi mentionne que « le Conseil du trésor pourra autoriser un organisme public à obtenir un bien ou un service selon des conditions différentes de celles prévues par la loi et fixer, dans un tel cas, les conditions applicables... ». L'AQCS s'interroge sur le délai que pourra prendre le Conseil du trésor afin de traiter la demande.

Dans certaines situations où un organisme public pourrait se retrouver à la fin d'un contrat et que le CAG n'est pas en mesure de publier l'appel d'offres et de conclure une nouvelle entente pour un produit ciblé par l'arrêté, l'organisme public devra alors attendre la décision du Conseil du trésor afin de pouvoir, à titre d'exemple, lancer un appel d'offres ou conclure un contrat de gré à gré.

Recommandation de l'AQCS

- Fixer un délai, par exemple de 15 jours, au Conseil du trésor afin qu'il réponde à la demande de dérogation, ce qui permettrait aux organismes publics une certaine agilité.

2.13 Mesures transitoires

Les mesures transitoires du projet de loi nous apparaissent incomplètes. En effet, celui-ci ne mentionne aucune mesure transitoire en ce qui a trait à la continuité des contrats que les organismes auront conclus avant l'arrêté ministériel, dans l'éventualité où le contrat conclu concerne un produit visé par l'arrêté ministériel. À titre d'exemple, si une commission scolaire a conclu un contrat de trois ans pour l'achat de papier, et que le décret vient préciser que les organisations devront s'approvisionner auprès du CAG pour ce bien, les organismes publics, en l'absence de mesure transitoire, devront s'approvisionner auprès du CAG. Or, si de telles mesures ne sont pas prévues, les organismes publics devront résilier leur entente et s'exposer à des demandes d'indemnisation de la part du fournisseur avec lequel ils étaient liés.

Recommandation de l'AQCS

- Prévoir des mesures transitoires afin de permettre la poursuite des ententes que les organismes publics auront conclues avant l'arrêté ministériel.



3. Infrastructures technologiques Québec

Étant donné que le projet de loi n° 37 s'articule autour de grandes orientations, les commentaires de notre Association pour cette section sont plus limités.

Notons que la grande majorité des recommandations formulées dans la section précédente, qui touchent les approvisionnements, s'appliquent également au matériel informatique.

3.1 Système de soutien commun

L'article 3 du projet de loi sur Infrastructures technologiques Québec (ITQ) prévoit, entre autres, que cette organisation aura pour mission de fournir des systèmes de soutien commun. L'AQCS souhaite obtenir des précisions quant à la portée de cet article et notamment sur les impacts qu'il pourrait avoir sur les cadres des technologies de l'information des futurs centres de services scolaires.

Recommandation de l'AQCS

- Préciser la signification de « système de soutien commun » au projet de loi n° 37.

3.2 Intégrité, confidentialité et accessibilité

Par ailleurs, en ce qui a trait aux principes d'intégrité, de confidentialité et d'accessibilité, l'AQCS est préoccupée par certaines dérives associées à la décentralisation de données sur des serveurs. Des précisions rassurantes devraient être fournies à cet égard.

3.3 Loi sur la fonction publique

L'article 19 du projet de loi sur Infrastructures technologiques Québec prévoit que les membres de cette organisation seront nommés suivant la Loi sur la fonction publique. L'AQCS tient à informer le Conseil du trésor qu'elle craint que les salaires payés et les conditions de travail seront insuffisants pour permettre le recrutement de personnel spécialisé, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'infonuagique. Au mieux, Infrastructures technologiques Québec réussira à recruter les meilleures ressources des commissions scolaires, lesquelles évolueront pour quelque temps au sein de la nouvelle entité, puis, la quitteront pour le privé. L'expertise aura donc déserté le secteur public.

3.4 Services à des tiers

L'article 6 du projet de loi prévoit que « Infrastructures technologiques Québec peut fournir ses services à toute autre personne ou à toute autre entité désignée par le président du Conseil du trésor ». L'AQCS tient à souligner que l'ITQ devrait s'assurer, dans un premier temps, qu'elle réponde avec satisfaction à l'une de ses missions prioritaires, soit de servir le réseau de l'éducation avant d'offrir ses services à des tiers.



Conclusion

L'AQCS convient de l'importance de regrouper les achats afin que le réseau de l'éducation bénéficie d'économies d'échelle. Déjà, des organisations ont été mises en place. L'AQCS souhaite que ces organisations détenant une grande expertise, notamment Collecto, soient associées étroitement à la réflexion relative au projet de loi n° 37 et à sa mise en œuvre.

Les recommandations que nous avons formulées dans le présent mémoire s'inscrivent dans une perspective de fonctionnement plus agile et collaboratif du Centre d'acquisitions gouvernementales et d'Infrastructures technologiques Québec.

Étant donné que le projet de loi a une portée très générale, notamment en ce qui concerne Infrastructures technologiques Québec, l'AQCS n'a pu apporter des recommandations plus fines. Dans le cadre des étapes menant à l'adoption de cette pièce législative, notre Association offre son expertise pour collaborer à sa bonification.



Recommandations

Mécanisme formel de consultation — arrêté

- ▶ Prévoir un mécanisme formel de consultation des réseaux préscolaire-primaire, secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes dans le projet de loi n° 37 à l'égard de l'arrêté, notamment en ce qui a trait aux catégories de biens et de services. La périodicité de la consultation sera déterminée par les acteurs en présence.
- ▶ Ajouter un article par lequel le ministre responsable de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur précise ses motifs de refus lorsqu'un organisme public du milieu de l'éducation ne souhaite pas recourir au Centre d'acquisitions gouvernementales pour obtenir un bien ou un service.

Mécanisme formel de consultation — cibles

- ▶ Prévoir un mécanisme formel de consultation des réseaux préscolaire-primaire, secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes relativement à la détermination des cibles d'acquisition et à leurs modalités de suivi en matière de regroupements d'achats.

Achat de grand volume

- ▶ Consulter les différents milieux pour s'assurer que les spécifications de tous les produits à acquérir répondent aux besoins du personnel lors de l'élaboration des appels d'offres.
- ▶ Préciser au projet de loi qu'il n'y a pas d'obligations particulières en ce qui concerne l'achat de matériel usagé.

Matériel pédagogique

- ▶ Exclure l'acquisition de matériel pédagogique des catégories de biens faisant partie de l'arrêté du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ou du président du Conseil du trésor.

Inscription des contrats de 10 000 \$ et plus

- ▶ Maintenir le seuil de publication à 25 000 \$ sur SÉAO.
- ▶ Créer un outil électronique qui recueillerait automatiquement les données des contrats de 10 000 \$ à 25 000 \$.

Construction des écoles : un virage réussi associé à l'environnement bâti

- ▶ Soustraire du projet de loi n° 37 les contrats de services et d'approvisionnements qui sont en lien direct avec la construction d'une école (contrats de professionnels, mobilier dans les écoles, etc.).

Achat régional

- ▶ Prévoir, dans l'arrêté, des mesures pour assurer la vitalité du Québec des régions.

Responsabilité du Centre d'acquisitions gouvernementales

- ▶ Rendre pleinement responsable et imputable le Centre d'acquisitions gouvernementales de l'ensemble du processus d'appel d'offres, incluant tous les cas problématiques.

Fournisseurs de deuxième rang

- ▶ Simplifier le processus de dérogation, afin qu'il ne soit effectué qu'une seule fois.

Monopole des pouvoirs pour conclure un contrat

- ▶ Préciser la portée de l'article 11 du projet de loi.

Dérogation

- ▶ Fixer un délai, par exemple de 15 jours, au Conseil du trésor afin qu'il réponde à la demande de dérogation, ce qui permettrait aux organismes publics une certaine agilité.

Mesures transitoires

- ▶ Prévoir des mesures transitoires afin de permettre la poursuite des ententes que les organismes publics auront conclues avant l'arrêté ministériel.

Système de soutien commun

- ▶ Préciser la signification de « système de soutien commun » au projet de loi n° 37.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CADRES SCOLAIRES

1195, avenue Lavigerie, bureau 170

Québec (Québec) G1V 4N3

Téléphone : 418 654-0014

Télécopieur : 418 654-1719

AQCS.CA