

La synthèse...

Une définition simple de la « fonction approvisionnement » est d'assurer un apport de fournitures et de services nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation. La question fondamentale est donc de savoir comment assurer cette fonction de façon « adéquate », c'est-à-dire adopter des comportements qui assurent les valeurs telles la transparence, l'équité, l'efficacité, l'efficacéité et l'économie et, du même coup, respecter le processus formel et légal de la politique d'approvisionnement adoptée par l'organisation.

Les gestionnaires de l'approvisionnement se sont maintes fois penchés sur cette question. Cependant, leurs réflexions, de même que leurs recommandations, ont bien souvent été étiquetées de subjectives ou de protectionnistes.

Devant cette situation, l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ), par la voix de sa commission professionnelle de l'approvisionnement (CPSA), a commandé une étude portant sur la gestion des approvisionnements dans le secteur de l'éducation et le rôle des gestionnaires dans ces fonctions particulières.

Le mandat pour la réalisation de cette étude a été confié à l'École nationale d'administration publique (l'ÉNAP). De cette recherche est paru un rapport intitulé « **L'approvisionnement: une fonction clé pour les commissions scolaires (31 janvier 2001)** ». On y expose et définit les fonctions et des modèles de services de l'approvisionnement et de regroupements d'achats en milieu scolaire.

Cette synthèse du rapport de l'ÉNAP, présentée par le comité exécutif de la CPSA, retrace les éléments susceptibles d'identifier les rôles, les fonctions et les responsabilités des gestionnaires en approvisionnement et **l'importance de l'activité approvisionnement dans la gestion administrative des commissions scolaires.**

En somme, le rapport met en lumière et précise certains faits indiscutables qui peuvent être ainsi exposés en toute objectivité à l'ensemble des gestionnaires du réseau et aux décideurs de nos organisations. Nous identifions, *en italique*, les citations tirées intégralement du rapport de recherche.

L'approvisionnement dans l'organisation

Ils ont la même chose... au dépanneur!

« *Quoi de plus simple que de s'approvisionner? Tout le monde le fait* » (p.1) *. Mais cette tâche journalière n'est cependant pas aussi simple dans la complexité de nos organisations. En gestion, le bon fonctionnement de toute organisation dépend souvent de l'efficacité qu'elle a pour acquérir un bien ou un service selon son vrai besoin et l'obtenir au moment opportun.

La préoccupation pour une saine gestion de l'approvisionnement est impérative pour les commissions scolaires. **Ainsi, chaque organisation s'est dotée d'une politique interne pour la gestion de ses approvisionnements.**

Ces politiques ou règlements reflètent généralement le caractère public du réseau scolaire et la nécessité de se doter d'une gestion contrôlée et transparente. Les commissions scolaires s'inspirent le plus souvent de la Politique des marchés publics du gouvernement du Québec et se conforment à l'Accord sur le commerce intérieur pour élaborer leur propre politique.

« Les commissions scolaires doivent donc s'inspirer du cadre légal de l'acquisition des biens et des services ainsi que respecter les principes inhérents à la saine gestion des fonds publics. De ce fait, certaines pratiques sont incontournables et nécessitent la compétence d'experts en approvisionnement ». (p.iii)

* Les pages citées dans le texte font référence au rapport de l'ÉNAP, « L'approvisionnement: une fonction clé pour les commissions scolaires ». Ce rapport présente une étude d'impact des services d'approvisionnement dans les commissions scolaires réalisée par M. Claude Beauregard et Mme Marie-Josée Béland, avec la collaboration de Mme Julie Fortin de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Cette étude, parue en janvier 2001, est disponible en format PDF sur le site internet de l'ACSQ (www.acsq.qc.ca).

L'éthique et la profession

*Mon beau-frère en vend...
moins cher!*

Au même titre que plusieurs autres professions, les approvisionneurs professionnels adoptent un comportement éthique très strict.

«Se préoccuper de l'approvisionnement signifie également de réfléchir aux comportements éthiques que cela implique». (p.6)

Ces valeurs personnelles et organisationnelles des gestionnaires, qu'on appelle «l'éthique», permettent d'établir une relation professionnelle et de confiance entre les fournisseurs de produits et de services et les approvisionneurs. Un simple manquement d'un gestionnaire, même isolé, à ces règles peut entacher à très long terme la réputation de toute l'organisation.

Faire appel à un seul soumissionnaire, négocier un montant après l'ouverture des soumissions, privilégier un fournisseur à un autre sans raison valable, etc., voilà quelques ratés qui peuvent assurément mettre en péril les relations futures avec les fournisseurs et avoir des répercussions judiciaires ou médiatiques importantes et non souhaitables pour les commissions scolaires.

«À cet effet, la plupart des grandes entreprises ont édicté, dans le cadre de leurs politiques et procédures, des normes éthiques s'appliquant à la conduite du personnel affecté à la gestion de l'approvisionnement.» (p.6)

Chaque organisation doit donc amorcer une réflexion sur cette question et déterminer un modèle adapté à ses besoins. À ce sujet, l'étude présente les modèles centralisé et décentralisé, ainsi qu'une variante de ces structures les plus courantes.



Centralisation vs décentralisation... quel modèle utiliser?

*Peu importe, j'en ai besoin
tout de suite!*

Il fut un temps où les activités de gestion de l'approvisionnement se réalisaient de façon plus ou moins anarchique (avec les moyens du bord).

Puis, au cours des dernières décennies, tant dans la fonction publique que dans le réseau scolaire, on a mis en place des systèmes de gestion de l'approvisionnement en biens et en services qui fonctionnaient sur une base de principes généraux bien ancrés dans des processus et des règles claires, bien définies et adoptées par chacune des organisations.

La centralisation des activités reliées à l'approvisionnement apparaissait donc comme un modèle de gestion à privilégier. *«Il devient alors plus facile de circonscrire les besoins de chacune des unités administratives, d'élaborer des objectifs à atteindre en matière d'approvisionnement, de maintenir à jour les dossiers des fournisseurs, d'évaluer les besoins et services reçus, de mettre en place des mécanismes de contrôle et de rétroaction et, surtout, de générer des économies. Ces éléments concourent à rendre le processus d'acquisition plus efficace.»* (p.iii)

Un **modèle centralisé** «pur» implique que tout se fait à l'intérieur d'un service des achats: élaboration des politiques et des procédures, processus de négociations, achats, suivi, etc. Il oblige également les intervenants à planifier et à organiser leurs requêtes liées à la gestion de leurs besoins.

Par contre, même s'il est à plusieurs points de vue très efficace, on peut y déceler des lacunes comme un risque de bureaucratisation, une mauvaise connaissance des besoins réels et une lourdeur administrative accrue. Or, il semble bien que l'on assiste maintenant à une tendance vers **un retour à la décentralisation** des activités d'approvisionnement vers les unités administratives. Soulignons qu'actuellement cette avenue est exploitée beaucoup plus par le besoin de coupures d'effectifs que par un souci d'économies véritables.

Dans un contexte de coupures budgétaires, « (...) les organisations ont souvent succombé à la tentation de sabrer davantage dans le personnel affecté aux fonctions de gestion que dans celui affecté aux fonctions de production (...) De plus, dans un contexte de rareté des ressources, l'approvisionnement peut être une source d'économie importante si on le gère selon les règles de l'art. » (p. 1)

« L'apparente simplicité du processus d'approvisionnement nous permet d'imaginer que cette fonction a pu être touchée au moins dans les mêmes proportions (de coupures de personnel) que les autres fonctions de l'organisation, voire davantage. » (p. 1)

Certaines organisations ont déjà opté pour une forme de déconcentration ou de décentralisation. **Le modèle décentralisé « pur »** ne comporte aucune unité centrale responsable des achats. Toutes les décisions et les opérations sont assumées, suivant un manuel de gestion, par les différentes unités administratives. Il permet une grande flexibilité, un allègement des processus et une meilleure connaissance des besoins. Généralement, la décentralisation se manifeste par une plus grande satisfaction des intervenants de première ligne et par un règlement plus rapide des problèmes.

Par contre, elle amène des risques accrus de désarticulation dans les pratiques usuelles, dans le fractionnement des achats (baisse du pouvoir d'achats), dans les pratiques imprévisibles (trop vite, trop cher) et des risques accrus aussi par manque d'expertise, ainsi qu'en raison d'irrégularités dans la qualité des produits.

« Sur le plan des avantages et des inconvénients, le modèle décentralisé « pur » est celui qui comporte le plus de risques d'inefficacité pour l'organisation. » (p. 8)



Enfin, **le modèle mixte** conjugue à la fois centralisation et décentralisation ; les premières étapes du processus (cueillette, soumission, contrat) sont centralisées alors que les activités d'opération (commande, réception, paiement) sont décentralisées. À ce sujet, l'étude en arrive à cette conclusion :

« En pratique, ce modèle permet à la fois de conserver les avantages de la centralisation (efficacité et économie) tout en bénéficiant des forces associées à la décentralisation. (...) Le modèle mixte (centralisé/décentralisé) semble être celui qui procure le plus d'avantages. (...) L'adhésion à des regroupements d'achats (...) constitue une façon de privilégier un modèle mixte. » (p. 8)

À la lumière de ces évidences, il est facile de conclure que des activités bien spécifiques d'approvisionnement ont avantage à être soit centralisées ou décentralisées selon la nature de l'activité. Tous les processus de négociation, d'expertise et de relations avec les fournisseurs devraient être centralisés tandis que les opérations de commande, de contrôle de qualité et de paiement auraient avantage à être exécutées par les unités administratives décentralisées. En créant ce type de « service de négociations d'achats regroupés », l'organisation se doterait ainsi d'un modèle mixte de gestion des approvisionnements.

Le cadre légal

*Aaaahhh...
la bureaucratie!*

Comme il a été souligné précédemment, la politique de gestion des approvisionnements adoptée par le conseil des commissaires de chacune des commissions scolaires constitue en fait la seule référence légale spécifique en matière de règles d'approvisionnement.

Il importe donc que la rédaction d'une telle politique soit judicieusement effectuée et que le personnel accomplissant ces tâches soit adéquatement informé et formé, et contraint de s'y soumettre scrupuleusement.

« Ces politiques comportent de nombreux éléments techniques et juridiques que les commissions scolaires doivent maîtriser. Pour ce faire, elles doivent développer une expertise appropriée et pouvoir compter sur des professionnels compétents. (p.8) De ce fait, certaines pratiques sont incontournables et nécessitent la compétence d'experts en approvisionnement. » (p.iii)

Dans votre commission scolaire...

- Le processus d'acquisition respecte-t-il les valeurs propres aux secteurs public et parapublic?
- Le processus inclut-il chacune des étapes nécessaires à une saine gestion?
- Est-ce que tout le personnel œuvrant dans les établissements scolaires est au fait des politiques, règlements et directives régissant l'approvisionnement en biens et en services?

- Existe-t-il, dans l'organisation, un système de contrôle sur le respect des politiques de gestion adoptées?
- Y a-t-il, selon les principes de base d'une bonne gestion contrôlée, double intervention sur chacune des transactions effectuées?
- L'octroi de contrats de construction ou de services professionnels s'exerce-t-il dans les limites permises par les décrets gouvernementaux sur la question?
- Les achats de volumes se font-ils toujours dans le respect de la Loi sur la politique du livre du gouvernement du Québec?
- Êtes-vous en mesure de rendre des comptes sur votre gestion de l'approvisionnement aux fournisseurs, aux dirigeants de votre organisation, aux citoyens, aux médias?
- Êtes-vous prêts à recevoir le Vérificateur général dans votre organisation?

« Les commissions scolaires doivent s'inspirer du cadre légal de l'acquisition de biens et services ainsi que respecter les principes inhérents à la saine gestion des fonds publics. » (p.iii)

Le Vérificateur général s'intéresse de près à la gestion des approvisionnements. Pour lui, l'approvisionnement repose sur un processus formel qui respecte une politique d'achats mais aussi sur les valeurs fondamentales inhérentes à la gestion des fonds publics telles la transparence, l'équité, l'efficacité, l'efficacités et l'économie.

Les regroupements d'achats

Y' vont faire mourir les p'tits de chez nous!

Dans cette dernière partie de l'étude, les chercheurs de l'ÉNAP ont concentré leur analyse sur cinq regroupements d'achats, dont quatre dans le secteur de l'éducation. Ils y décrivent en détail leur mode de fonctionnement ainsi que le sommaire des économies réalisées.

« Ces regroupements d'achats sont formés d'organisations qui s'associent pour effectuer leurs achats. Les commissions scolaires peuvent adhérer à un ou plusieurs regroupements selon leurs besoins. Ainsi, le recours aux regroupements d'achats peut s'avérer une composante plus ou moins importante d'une stratégie globale d'approvisionnement. » (p. 12)

Voici leurs constats à propos des regroupements d'achats :

1. Les regroupements d'achats peuvent prendre différentes structures.

Lorsqu'ils sont d'une certaine envergure, les regroupements d'achats prennent la forme d'entités physiques distinctes. Dans certains cas, on y retrouve du personnel permanent et dans d'autres, chaque responsable de dossier assure la gestion du processus à partir de sa propre organisation. Leur méthode de financement varie aussi d'un à l'autre mais généralement les coûts d'administration ne dépassent guère 1 % des montants négociés.

2. Les regroupements d'achats allient les avantages de la centralisation et de la décentralisation.

« Ainsi, on regroupe plusieurs organisations et on centralise les activités inhérentes à l'élaboration des cahiers de charge, à la recherche de fournisseurs, à l'étude de marché, à la standardisation des produits et aux négociations. Par contre, afin d'assurer une flexibilité de fonctionnement, une meilleure réponse au besoin et un meilleur service, les activités courantes de gestion, c'est-à-dire celles qui ont trait aux commandes et à la gestion de l'inventaire, sont laissées aux organisations membres. » (p. 13)

3. Les regroupements d'achats créent un pouvoir d'achat.

Il est bien évident qu'en se regroupant, les organisations obtiennent de meilleurs prix et génèrent des

économies directes exceptionnelles. Un exemple, cité dans l'étude, sur les économies directes générées par un regroupement d'achats formé de commissions scolaires et de cégeps de la région de Québec (CNAR O3-12) démontre que pour l'ensemble des produits négociés annuellement, **il en résulte une économie directe de 24 %.**

4. Les regroupements d'achats permettent la réalisation d'économies indirectes.

La participation à un regroupement permet de réduire les coûts administratifs liés au personnel voué aux achats. En effet, les étapes de négociations et d'analyse du produit étant déjà exécutées, *« (...) cela a pour effet une utilisation plus efficace et efficiente des personnels impliqués dans le processus d'achat. » (p. 14)*

L'étude mentionne également que la participation à un regroupement permet aux organisations *« (...) de réduire en moyenne de 80\$ ses coûts administratifs pour chaque réquisition d'achat. » (p. 14)*

5. Les regroupements d'achats favorisent le développement de l'expertise.

« La participation à un regroupement d'achats permet aux organisations membres de bénéficier d'une expertise en matière d'approvisionnement. Dans certains cas, cette expertise serait difficilement accessible vu les coûts qu'elle engendre. » (p. 14)

6. Les regroupements d'achats haussent la qualité des produits et des services.

« Par le regroupement d'achats, les gestionnaires se sont dotés de mécanismes permettant la standardisation des produits et services afin d'en assurer un maximum de qualité. » (p. 14)

En somme, « ces caractéristiques propres aux regroupements d'achats vont dans le sens d'une saine gestion des fonds publics puisqu'elles favorisent des principes telles l'économie, l'efficience, la qualité, etc. » (p. 14)



Conclusion et recommandations

Comme on a pu le constater, les services de l'approvisionnement et les regroupements d'achats sont d'une importance capitale dans la gestion d'une organisation.

L'efficacité, l'efficacités, l'expertise, l'éthique et le professionnalisme des gestionnaires contribuent à faire de « l'approvisionnement, une fonction clé pour les commissions scolaires ».

Évidemment, il n'y a pas de modèle unique à privilégier. L'important demeure toutefois, pour chacune des organisations scolaires, d'amorcer une réflexion sur la question, de choisir un modèle adapté à ses besoins et, surtout, de se préoccuper de l'approvisionnement qui s'avère une fonction clé pour l'organisation.

« Une organisation publique se doit d'être irréprochable dans sa gestion. C'est d'autant plus important qu'elle gère des fonds publics. Naturellement, cette saine gestion ne peut être le fruit du hasard; elle doit s'appuyer sur des procédés rigoureux, une expertise solide, sur l'efficacité, l'efficacités et l'économie ainsi que sur une structure de fonctionnement qui convienne à l'organisation. » (p.25)

Sur cet énoncé, et en guise de conclusion, les auteurs du rapport livrent les recommandations suivantes (p.25):

« Par conséquent, nous recommandons que chaque commission scolaire :

- s'assure de respecter les principes inhérents à la saine gestion de l'approvisionnement soit l'efficacité, l'efficacités, l'économie, la transparence, l'équité et l'éthique ;
- selon ses besoins et ses caractéristiques, se donne une stratégie globale d'approvisionnement ;
- coordonne les activités d'approvisionnement et, surtout, s'assure que toutes les étapes du processus de gestion soient rigoureusement respectées ;
- fasse en sorte que les décisions en matière d'approvisionnement soient soutenues par une expertise adéquate. »

Synthèse préparée par le Comité exécutif de la Commission professionnelle des services de l'approvisionnement (CPSA) pour l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ).

Rédaction : Guy Bégin, membre de la CPSA

Automne 2001



ASSOCIATION DES CADRES SCOLAIRES
DU QUÉBEC

1195, rue de Lavigerie, bureau 170
Sainte-Foy (Québec) G1V 4N3

Téléphone : (418) 654-0014

Télocopieur : (418) 654-1719

Courriel : acsq@acsq.qc.ca

Site Internet : www.acsq.qc.ca