

**ÉDUCATION ET FORMATION À DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION :
CERNER LES BESOINS ; ASSURER LA QUALITÉ**

Conférence annuelle de l'AIEIA
11-15 juillet 2005
Côme, Italie

**Pour comprendre les mécanismes du contrôle
de l'approvisionnement dans les municipalités québécoises**

Par

Claude Beauregard, Ph.D., c.a.¹
Denis Proulx, Ph.D.

Professeurs, École nationale d'administration publique
Université du Québec

Sous-thème VI

De nouveaux instruments pour la gestion financière publique

Juin 2005

¹ Les auteurs sont professeurs à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec (courriel : claude_beauregard@enap.ca ou denis_proulx@enap.ca)

Résumé

Les municipalités québécoises sont autonomes financièrement. Cette autonomie leur confère une liberté pour déterminer et choisir leurs pratiques de gestion. Par des entrevues, les auteurs ont étudié le cadre de gestion de l'approvisionnement en biens et services et les pratiques s'y rattachant. Ils ont observé une centralisation des achats combinée avec des stratégies particulières pour les petits achats. Ils ont constaté également l'existence d'un éventail de pratiques différentes visant notamment à faire des économies.

Introduction

Les municipalités québécoises sont autonomes sur le plan financier. Leurs ressources financières proviennent à plus de 90 pour 100 de l'impôt foncier, qu'elles lèvent elles-mêmes. Mis à part quelques dispositions légales, elles ont pleine liberté pour déterminer et choisir le modèle organisationnel ainsi que les pratiques de gestion qui leur conviennent.

Pour remplir sa mission et réaliser les activités qui en découlent, la municipalité a besoin de s'approvisionner en biens et services variés. Ces derniers doivent être adéquats, bien sûr, mais aussi disponibles au moment opportun, conditions qu'il n'est pas toujours facile de satisfaire.

Le processus d'approvisionnement doit être bien organisé pour respecter les critères de saine gestion des fonds publics. Cela implique que l'on se conforme d'abord aux exigences de la loi et, d'autre part, que l'on obtienne les biens et services au meilleur rapport qualité-prix, et ce, au moment approprié. La ville doit avoir la pleine maîtrise de ses achats. Pour ce faire, elle devrait se donner une politique et un processus d'achat de biens et services conformes aux orientations et aux objectifs qu'elle poursuit en la matière et dûment autorisés par les élus.

L'examen de la structure organisationnelle des municipalités montre que la plupart ont un service des achats, ce qui nous porte à croire qu'elles centralisent leurs acquisitions de biens et services. Ce n'est pas d'hier que les administrations publiques choisissent de centraliser leurs achats, mais la centralisation de la gestion en général, si l'on en croit le discours dominant, est de plus en plus remise en question.

Le monde québécois de la gestion municipale est en pleine transformation. La rareté des ressources depuis le début des années 90 a amené les municipalités à pratiquer des coupes dans leurs dépenses. Plusieurs ont choisi de réduire leur personnel. Or, il est toujours bien vu de sabrer plus énergiquement dans le personnel de gestion que

dans celui affecté aux fonctions de production. La recherche de la performance est devenue un mot d'ordre, tout comme la transparence, l'équité et la reddition de comptes, qui sont désormais incontournables. Les nouvelles tendances conduisent les administrations publiques à réexaminer leur gestion et à s'orienter vers une plus grande décentralisation pour donner une flexibilité accrue aux gestionnaires. Qu'en est-il en matière d'approvisionnement en biens et services à l'échelle municipale?

Nous avons cherché à connaître le mode de gestion des acquisitions des biens et services : est-il centralisé ou décentralisé? Nous avons également étudié comment les administrations maîtrisent la gestion de leurs approvisionnements et quelles sont les pratiques qu'elles utilisent. Nous avons tenté de répondre aux questions suivantes : est-ce que l'on :

- attend de l'acheteur qu'il agisse comme un contrôleur des dépenses?
- achète les biens et services selon le rapport qualité-prix optimal pour la municipalité ou le prix est-il le seul critère?
- profite au maximum des économies d'échelle possibles?
- respecte les principes de transparence et d'équité?

Pour trouver réponse à ces questions, nous avons rencontré les directeurs financiers et les gestionnaires des achats de biens et services de dix municipalités québécoises de 40 000 à 70 000 habitants. Nos rencontres nous ont permis de constater qu'il y avait une grande variété de pratiques et de contrôles en cette matière. Nous allons d'abord expliquer ce qu'est l'approvisionnement en biens et services. Ensuite, nous exposerons les avantages et inconvénients respectifs de la centralisation et de la décentralisation. Nous terminerons en présentant les résultats de nos entrevues à partir de thèmes.

L'approvisionnement en biens et services

L'approvisionnement est la fonction qui vise l'acquisition des biens ou services nécessaires au fonctionnement de toute organisation, et ce, dans les quantités souhaitées, dans les meilleurs délais et compte tenu des meilleures conditions de services et de sécurité (Le Duff, 1992). En d'autres termes, la « fonction approvisionnement » vise à assurer un apport continu des matières, des fournitures et des services nécessaires au bon fonctionnement des organisations, et ce, dans le respect des normes de qualité adéquates au plus bas prix possible (Leenders, Fearon et Nollet, 1993).

À ce titre, l'approvisionnement constitue une fonction clé dans la recherche de l'efficacité et de la compétitivité organisationnelle. Les stratégies des gestionnaires de l'approvisionnement devraient s'arrimer à celles de l'organisation. Les stratégies d'approvisionnement font appel au développement de l'expertise, à la création de volume d'achat ou à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information comme

Internet. Elles peuvent également viser des regroupements d'achats. (Leenders et Nollet, 1991)

Comment doit-on procéder pour acheter?

L'achat de biens et services doit être encadré par un processus rigoureux. On ne peut laisser tout un chacun acheter sans guide ou procédure. De plus, comme elles gèrent des fonds publics, les municipalités doivent démontrer qu'elles respectent les principes d'une saine gestion de ceux-ci. Il est généralement reconnu qu'un processus d'acquisition vise des objectifs de transparence, d'équité et d'achat au plus faible coût. Il est également reconnu qu'un processus d'achat ouvert et concurrentiel favorise le respect de ces principes.

Voyons d'un peu plus près les étapes d'un processus d'acquisition de biens et services. Les principales sont : la définition du besoin, la préparation de l'appel d'offres, la détermination des sources d'approvisionnement et la sollicitation des fournisseurs, l'analyse des soumissions et l'adjudication du contrat.

La *définition du besoin du requérant* est une étape primordiale. Elle consiste à déterminer la quantité et la qualité du bien ou service, et ce, en fonction des besoins. Faute de bien cerner les besoins, on risque d'acquérir un bien ou un service qui ne convient pas à l'organisation.

La *préparation de l'appel d'offres* doit conduire à un cahier des charges comportant une information complète, précise et toutes les spécifications permettant de répondre aux besoins définis en précisant le moment où les biens et services seront requis. Un appel d'offres mal rédigé ou incomplet risque de provoquer des ambiguïtés ou mésententes graves pouvant aller jusqu'à des poursuites judiciaires.

L'étape suivante est la *détermination des sources d'approvisionnement et la sollicitation des fournisseurs*. Elle consiste à s'assurer d'abord de la disponibilité des biens ou services sur le marché et à trouver le maximum de fournisseurs pour les livrer. Cette étape est capitale pour créer des conditions de concurrence et ainsi obtenir un bon rapport qualité-prix.

L'*analyse des soumissions* consiste à évaluer les propositions reçues et à choisir le meilleur soumissionnaire. Elle doit être objective, équitable et transparente. Le travail d'analyse devrait être fait par un comité d'experts selon des critères prédéterminés. Leur décision doit être justifiée. Il importe de déployer les efforts nécessaires à cette étape pour choisir le meilleur bien ou service et le fournisseur capable de garantir le meilleur rapport qualité-prix.

L'adjudication du contrat et les conditions d'achat sont primordiaux. Le contrat doit stipuler clairement et précisément le bien et le service que l'on achète, les conditions d'achat, y compris dans le cas d'un service ainsi que les relations futures entre le demandeur et l'offreur de services. Un mauvais contrat peut conduire à des litiges coûteux.

Toutes les municipalités suivent-elles intégralement ce processus rationnel? Y a-t-il des situations où l'on pourrait s'en écarter ou se suffire d'une démarche allégée? Voyons d'abord un exemple où le processus s'appliquerait très bien. Prenons celui de l'achat d'un équipement lourd pour l'entretien des rues. Ce type d'achat implique des sommes importantes. De plus, l'équipement doit être parfaitement adapté au besoin de la municipalité, l'efficacité de son service de voirie en dépend. L'achat implique notamment une étude approfondie des besoins, une recherche des équipements disponibles sur le marché et la détermination de critères pour la sélection du meilleur équipement possible compte tenu des besoins de la municipalité. Cet achat exige que le service d'approvisionnement y consacre temps et effort.

D'autres types de biens et services peuvent en revanche justifier un processus allégé ou particulier. Dans certains cas, il serait inefficace de franchir toutes les étapes du processus présenté parce que cela représenterait un coût démesuré par rapport à celui du bien ou du service. Un besoin urgent peut aussi justifier un processus raccourci. Enfin dans le cas d'un fournisseur unique, l'étude des besoins demeure très importante mais faute de pouvoir susciter une compétition entre les fournisseurs, on n'aura d'autre choix que de conclure un marché de gré à gré.

Qui doit acheter?

À qui revient la responsabilité des achats? Doit-on centraliser ou non? Voici quelques arguments pour et contre la centralisation.

Les administrations qui ont choisi de centraliser leurs achats arguent qu'il est plus facile d'atteindre ainsi des objectifs de saine gestion des approvisionnements, comme de standardiser les produits et leur qualité, de colliger l'information sur les fournisseurs, de mettre en place un contrôle serré des dépenses et, surtout, d'augmenter le pouvoir d'achat de l'organisation, ce qui permet non seulement de maximiser les économies d'échelle, mais aussi d'amortir le coût de l'expertise que l'organisation se donne. Ces éléments concourent à rendre le processus d'acquisition plus systématique et efficace. Toutefois, parmi les inconvénients fréquemment mentionnés figure la bureaucratisation du processus. (Beauregard et coll, 2001) Effectué centralement, il exige plus de temps et peut conduire à l'acquisition de biens et de services moins adaptés aux besoins des gestionnaires.

Les administrations qui décentralisent veulent pour leur part réduire le personnel attiré aux achats et transférer cette fonction aux gestionnaires. En plus de diminuer les coûts de la gestion centrale, la décentralisation a pour effets positifs d'alléger la gestion et de donner une plus grande flexibilité aux gestionnaires. Maîtres du processus d'achat, ces derniers peuvent mieux répondre à leurs besoins. Toutefois, pour que l'organisation ne perde pas au change, ils doivent investir le temps nécessaire pour effectuer les achats et acquérir une compétence en la matière. Toutefois, on craint souvent que la décentralisation empêche de faire le plein des économies possibles ou qu'elle conduise à des pratiques d'achat non systématiques et, surtout, indésirables.

Si la centralisation ou la décentralisation « pures » sont plutôt rares, on voit apparaître des modèles hybrides ou mixtes dans les organisations. 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. Le modèle centralisé est celui qui, traditionnellement, a obtenu la faveur des organisations. À l'inverse, le modèle mixte (centralisé/décentralisé) semble être celui qui procure le plus d'avantages. Il apparaît en outre de plus en plus fréquent.

Selon une étude américaine, plusieurs gouvernements locaux ont opté pour des processus d'achat mixtes. En pratique, ce modèle permet de conserver les avantages de la centralisation (efficacité et économie) tout en bénéficiant des avantages associés à la décentralisation. Toutefois, Clifford et coll. (2000) ont observé que dans les faits, les municipalités américaines n'adoptaient pas un modèle mixte, quoi qu'en disent d'autres études. Ce qu'il importe de retenir toutefois, c'est qu'il n'y pas qu'une seule façon de bien gérer la fonction approvisionnement. Il n'existe pas de modèle unique susceptible de convenir à toutes les municipalités et, de fait, il n'y a pas de modèle dominant.

Méthodologie

Au vu de la diversité qui caractérise les pratiques d'approvisionnement, nous avons décidé d'observer les pratiques dans les municipalités québécoises de 40 000 à 70 000 habitants. Nous avons interviewé vingt personnes qui étaient soit directeur général, directeurs des finances ou trésoriers, ou responsables des achats des municipalités. Les entrevues ont duré de 45 à 60 minutes. Elles ont eu lieu en octobre et novembre 2004.

Nos questions, ouvertes, visaient à préciser le cadre de gestion et l'approche au contrôle que la municipalité s'est donnée pour avoir la maîtrise de sa gestion des approvisionnements. Comme les autres chercheurs, nous avons constaté par les réponses que les municipalités québécoises sont partagées. Il faut bien comprendre que le maître du jeu des dernières années est la rareté des ressources financières et que la plupart des municipalités ont vu leurs décisions conditionnées par cette réalité.

Les citations tirées des entrevues ont été traitées avec le logiciel *Atlas.ti*. Ce dernier nous a permis de dégager, à partir de thèmes, les différentes pratiques d'approvisionnement des municipalités telles que décrites par nos répondants.

Résultats de la recherche

Les municipalités doivent se conformer à la Loi sur les finances municipales, qui encadre les achats de 25 000 \$ ou plus. La ville n'a aucune contrainte légale pour ce qui est des achats d'une valeur moindre. Pour les acquisitions de plus de 100 000 \$, les municipalités ont l'obligation légale de lancer un appel d'offres public ouvert selon les dispositions de l'ALENA. En ce qui a trait aux achats de 25 000 \$ à 100 000 \$, la loi exige au moins un appel d'offres sur invitation. Dans nos entrevues, nous nous sommes intéressés au processus d'achat relatif aux montants de 25 000 \$ ou moins.

Nous avons regroupé nos résultats par thèmes de façon à aborder en premier lieu la question de la centralisation ou décentralisation, puis le rôle de l'acheteur, les pratiques favorisant l'éthique et la transparence, la politique et les procédures, la pression pour comprimer les dépenses, les stratégies pour les petits achats, la création de volume, la diminution des stocks, le contrôle de la qualité des services professionnels et l'information pour appuyer la prise de décision.

Centralisation ou décentralisation des achats

Une première question qui se pose est : Qui fait les achats? Le service d'approvisionnement ou le gestionnaire du service demandeur? D'abord, il faut une taille suffisante pour se doter d'un tel service. Selon un directeur, on trouve des services d'approvisionnement dans les municipalités de 30 000 habitants ou plus. Une seule municipalité de cette taille n'en a pas. Bien qu'elle compte maintenant plus de 40 000 habitants, cette dernière a toujours refusé de se doter d'un service d'approvisionnement. Certains achats importants, comme les fondants à neige ou les ordinateurs, sont gérés centralement par le directeur des finances alors que les autres sont décentralisés et effectués par les gestionnaires demandeurs. À la question de savoir si la non-centralisation de ses achats lui faisait faire des économies, le répondant de cette ville a dit croire que c'était le cas, mais sans étude à l'appui.

Comme nous l'avons dit, les autres municipalités étudiées ont un service d'approvisionnement. La centralisation et la décentralisation y sont une question de degré. Par exemple, les procédures relatives aux petits achats concernent un nombre plus ou moins élevé de biens et services. La municipalité qui permet aux gestionnaires

d'autoriser des dépenses de 2 000 \$ ou moins pratique une plus grande décentralisation que celle qui fixe la limite à 1000 \$. Par ailleurs, un directeur des finances voyait un inconvénient à la décentralisation : les gestionnaires n'ont ni le temps ni la compétence pour faire toutes les vérifications relatives à la qualité des fournisseurs et aux prix, qui seraient nécessaires pour s'assurer que l'achat prévu représente le meilleur choix pour la municipalité. Afin de réduire les risques au minimum à cet égard, le directeur demande aux gestionnaires d'indiquer sur un formulaire quels fournisseurs il a contactés et les prix qu'il a obtenus pour son achat. Ainsi, il exerce un contrôle a posteriori.

Enfin, un directeur nous a expliqué comment la structure organisationnelle de sa municipalité a évolué il y a quelques années en matière d'approvisionnement. Les achats y étaient décentralisés et chaque service voyait à ses propres achats sans coordination aucune. Le vérificateur a suggéré de créer un service d'approvisionnement et d'engager un acheteur dans le but de faire des économies. Selon lui, la municipalité pouvait économiser de 200 000 \$ à 500 000 \$ en regroupant les achats. On a réuni dans un seul service les différents employés qui s'occupaient des achats. Selon le directeur, on a centralisé à outrance : *« Ce qu'on économisait à l'achat du bien, on le perdait en efficacité, on était extrêmement inefficaces. »* Les élus ont remis en cause cette centralisation. C'est alors que l'on a décentralisé en direction des gestionnaires les achats inférieurs à 2 000 \$. Ces derniers représentaient près de 80 % du nombre des achats.

L'acheteur : un conseiller et non un contrôleur

La plupart des responsables des achats s'entendent sur l'objectif de la fonction d'achat : *« obtenir les meilleurs prix possibles pour un bien tout en respectant les critères de transparence et d'équité pour l'ensemble des citoyens »*.

Les responsables des achats se perçoivent principalement comme des conseillers et non comme des contrôleurs qui peuvent dire non. Un contrôle budgétaire est d'abord fait par le trésorier de la municipalité et ce n'est qu'après que l'acheteur intervient. Il considère le gestionnaire comme un client qu'il veut satisfaire. Toutefois, s'il trouve un achat plus ou moins justifié, il exprime ses doutes, dont le gestionnaire tient généralement compte. Plusieurs acheteurs nous ont affirmé tenir une telle attitude.

Un acheteur nous a expliqué qu'il trouvait exagérées ou non essentielles les dépenses de téléphones portables. *« Je veux être capable de rejoindre tout le monde à l'heure que je veux, quand je veux »*, lui disait-on. Il a pris l'initiative de faire une étude de coût de ces dépenses, qui étaient d'environ 60 000 \$, pour montrer au directeur général à quel point elles étaient élevées. Ce dernier a imposé aussitôt un contrôle particulier sur ce matériel. L'acheteur nous a indiqué qu'une telle étude était un cas d'exception.

Par contre dans une municipalité, le directeur général nous a dit vouloir « *que les gens à l'approvisionnement ne soient pas que des exécutants de commandes. « Ils ont aussi un mandat ou un devoir de critique, celui de dire : écoute, une lampe à 600 \$, je n'achète pas. Refais tes devoirs* ». Ce directeur tient donc à faire jouer un rôle additionnel de contrôle à son acheteur, situation que n'avons pas rencontrée dans d'autres municipalités étudiées.

Des pratiques pour favoriser l'éthique

Mis à part la masse salariale, l'achat de biens et services représente le poste de dépense le plus élevé des administrations publiques. C'est souvent aussi un terreau fertile pour le favoritisme ou les détournements de fonds qui engendrent des scandales coûteux et très préjudiciables à leur réputation. Pour se prémunir contre ces situations pénibles, ces dernières doivent se donner des règles d'éthique.

Nous avons observé que la plupart des municipalités ont adopté des règles d'éthique écrites pour préserver l'intégrité du processus d'acquisition. Celles-ci visent d'abord à éviter la corruption des acheteurs. Voici l'exemple d'une règle très englobante : « *On ne peut pas recevoir de gratification qui pourrait mettre en doute notre intégrité dans nos prises de décisions quotidiennes.* » Un gestionnaire dit, pour sa part : « *nous n'avons pas le droit d'accepter de cadeaux* ». Une autre municipalité interdit à ses employés d'accepter une invitation au restaurant d'un fournisseur. Selon un directeur des finances, certains secteurs, comme celui de la protection incendie, sont plus problématiques que d'autres : son nouveau chef refuse les cadeaux, et cela déplaît aux vendeurs...

Si la grande majorité des municipalités permettent la sollicitation de la part des fournisseurs, quelques-unes vont jusqu'à l'interdire. Si on peut comprendre cette attitude de l'administration, il n'en demeure pas moins qu'elle limite passablement la quête d'information et empêche l'acheteur de jouer pleinement son rôle de conseiller auprès des gestionnaires, le privant d'un moyen de bien les informer sur les nouveaux biens et services ou de proposer des substituts moins coûteux.

Un acheteur nous disait que sa façon à lui d'éliminer le favoritisme était de toujours demander à deux fournisseurs de soumissionner. Cette règle lui permet de prendre une décision objective, exempte de parti pris. De plus, elle permet également de contrer les pressions politiques. Les élus sont en contact avec les citoyens, lesquels sont, dans certains cas, des fournisseurs de la municipalité. Ces derniers peuvent leur poser des questions sur le fait qu'ils n'ont pas obtenu tel ou tel contrat. Si le gestionnaire peut démontrer qu'il a choisi le plus bas des deux soumissionnaires, il sera difficile à l'élu de ne pas approuver sa décision.

Des pratiques en faveur de la transparence

La transparence est désormais considérée comme une valeur fondamentale de la gestion publique. En effet, elle exige que la gestion des fonds publics ne se fasse pas en vase clos. La transparence en matière d'approvisionnement implique que le processus d'achat soit connu de tous et spécialement des fournisseurs. Les municipalités qui ont un processus non officiel ou, pire, celle qui n'ont ni politique ni procédure d'achat clairement définies ne peuvent se réclamer du principe de transparence. Il ne suffit pas qu'il existe une procédure, encore faut-il qu'elle soit accessible. Un des répondants nous disait qu'il diffusait le plus d'information possible sur Internet. Sur le site de la municipalité se retrouvent : la politique et la procédure d'achat, les appels d'offres ainsi que les résultats de ces derniers. L'accessibilité à l'information donne des chances égales à tous les fournisseurs et cette manifestation de transparence augmente par le même fait le nombre potentiel de fournisseurs et conduit à une plus grande compétition. Selon un autre répondant, il est capital de rendre publics les résultats d'un appel d'offres pour obtenir de meilleurs prix dans le futur. Il a souvent eu à expliquer à des fournisseurs qui n'avaient été retenus les raisons de leur échec. Par la suite, ces derniers amélioraient leurs soumissions. Il ne faut jamais oublier que la compétition est le maître mot pour qui cherche à obtenir le meilleur prix.

Une politique et des procédures : officielles ou non?

Une des actions les plus significatives à accomplir pour maîtriser les achats est de se doter d'une politique et de procédures en la matière. En adoptant une politique d'approvisionnement, la municipalité établit des principes directeurs qui encadrent les décisions relatives aux achats. Elle imprime ainsi à ces dernières une cohérence et définit les façons de faire acceptables et inacceptables. Les procédures, quant à elles, énoncent les règles à suivre. Pour que politique et procédures jouent adéquatement leur rôle, elles doivent être claires et concerner tous les aspects du processus d'achat. Étant donné leur nature, il serait normal qu'elles soient approuvées par les élus.

Nous avons observé que les municipalités ont en général des procédures en matière d'achats, mais que rares sont celles qui se sont dotées de politiques fondées sur des objectifs et des principes directeurs.

Les procédures d'achat existantes déterminent par exemple quand demander une ou plusieurs soumissions pour acheter un bien ou un service, quand exiger des soumissions par écrit ou seulement par téléphone ou quand les soumissions sont ouvertes au public ou seulement sur invitation. Les municipalités ont également des procédures de délégation d'autorité qui donnent aux gestionnaires le pouvoir d'autoriser

certaines transactions. Ces procédures ont tendance à varier selon le niveau de contrôle que l'on veut exercer et le risque que les municipalités sont disposées à courir. Certaines concèdent très peu de marge de manœuvre à leurs gestionnaires et fixent très bas la hauteur des montants qu'ils peuvent autoriser alors que d'autres font l'inverse.

Certains des gestionnaires interviewés ont dit qu'ils s'étaient donné une politique d'achat, mais qu'elle n'était pas officialisée par les élus. Le geste même d'établir une politique et des procédures d'approvisionnement constitue certes en soi un contrôle très structurant pour la municipalité. Mais l'absence de sanction politique en réduit la force et le pouvoir contraignant.

L'une des rares administrations municipales qui ait fait voter une politique d'achat par le conseil n'y est arrivé que récemment, après de nombreuses tentatives. Selon son directeur des finances, les politiciens voient parfois certains avantages à l'établissement de politiques, mais celles-ci les privent en revanche de leur pouvoir discrétionnaire.

L'hésitation à s'engager dans une politique officielle n'est certainement pas étrangère au fait que les politiciens veulent avoir les coudées franches. La très grande majorité d'entre eux favorise l'achat local. La raison en est simple : « *on va favoriser un commerçant qui paie des taxes sur le territoire* ». Tous les répondants nous ont affirmé que l'achat local ne pouvait se faire au détriment de la qualité et qu'il fallait maintenir une compétition entre les fournisseurs locaux dans la mesure du possible. Plusieurs exigent un deuxième fournisseur de l'extérieur lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur local.

Toutefois, la plupart des municipalités sont prêtes à payer un peu plus pour consentir aux fournisseurs locaux un avantage économique. Voici quelques exemples : pour les transactions inférieures à 10 000 \$, « *on accepte un écart de prix de 3 % jusqu'à un maximum de 300 \$* ». La même municipalité, au sujet des transactions supérieures à 10 000 \$ et inférieures à 25 000 \$: « *on va aller jusqu'à 1250 \$ d'écart par transaction, soit 5 % du prix* ». Un autre exemple d'encouragement de l'achat local : « *jusqu'à 10 000 \$, la politique prévoit qu'un fournisseur local aura un avantage de 5 % par rapport à un fournisseur extérieur* ».

Une pression pour comprimer les dépenses

Nous abordons maintenant les pratiques qui visent à réduire les coûts d'achat. Avant de pouvoir faire une dépense, les gestionnaires doivent obtenir de leur trésorier une certification budgétaire. La Loi sur les finances municipales l'exige. Faute de fonds, le gestionnaire doit renoncer à la dépense.

Les municipalités délèguent à leurs gestionnaires l'autorisation de dépenser. Selon le niveau hiérarchique du gestionnaire, le montant d'autorisation sera plus ou moins élevé. La hauteur des montants est révélatrice du degré de responsabilisation que la municipalité accorde à ses gestionnaires et par conséquent du niveau de contrôle qu'elle exerce sur eux. Dans une municipalité qui constitue l'exception, on responsabilise les gestionnaires en leur donnant une marge de manœuvre très grande puisqu'ils peuvent autoriser les transactions jusqu'à 10 000 \$. Le directeur général, pour sa part, peut autoriser les dépenses de 10 000 \$ à 25 000 \$. Dans une autre municipalité, tout achat au-delà de 1 000 \$ doit être autorisé par le directeur général. Dans la plupart des municipalités, les gestionnaires ne peuvent autoriser de dépenses supérieures à 2 000 \$. De plus, nombre d'entre elles présentent régulièrement au conseil des élus la liste des dépenses pour information. Un directeur des finances nous a dit que ses élus scrutaient les dépenses à la loupe et posaient de nombreuses questions.

Lors des entrevues, certains directeurs financiers nous ont avoué que l'on se sert du contrôle par le directeur général ou de la révision par les élus pour exercer une pression sur les gestionnaires afin qu'ils justifient leurs dépenses et surtout les restreignent. La dépense est-elle vraiment nécessaire? Ne peut-on pas recourir à un substitut moins coûteux? En somme, on pratique une approche d'autorité.

Une culture de rareté des ressources

Une des municipalités étudiées a développé une culture organisationnelle de rareté des ressources. En effet, les écrits sur la culture de l'organisation montrent que selon le type de culture organisationnelle que l'on implante, cette dernière aura un effet sur les décisions des gestionnaires. Qui n'a pas constaté les effets désastreux sur la situation financière d'un laxisme généralisé? À l'inverse, une culture organisationnelle basée sur une gestion rigoureuse aura normalement des effets à l'avenant. Bref, la culture de l'organisation peut être un puissant moyen de contrôle.

Une municipalité s'est donné une culture organisationnelle de surveillance. L'administration affirmait « qu'on n'a pas d'argent à la ville ». Cette idée était fortement ancrée chez les employés syndiqués et les patrons, selon son directeur des finances qui nous a donné l'exemple suivant : un jour le directeur général reçoit un courriel de quatre employés l'informant qu'ils savent maintenant où sont allés les fonds de leur convention collective : leur directeur s'est acheté un fauteuil de bureau luxueux. À la suite de cette dénonciation, le directeur général a demandé au directeur de s'expliquer. Sous la pression, ce dernier a dû retourner le fauteuil. Un autre exemple : le chef de police n'ose plus utiliser un véhicule neuf, il préfère le laisser aux patrouilleurs. Le directeur a conclu sur ce point en affirmant que sa municipalité, qui compte 350 employés, a en eux autant de « contrôleurs » des dépenses.

Une stratégie pour les petits achats

L'importance du montant de l'achat est un facteur déterminant pour comprendre les différentes façons de procéder à l'acquisition d'un bien ou d'un service. « *Plus le montant est élevé, plus on est prêt à consentir un effort* », nous dit un responsable des achats. Or, la majorité des achats de biens sont des transactions de moins de 1 000 \$. Il est tout à fait normal de chercher à les traiter rapidement. Pour y arriver, une municipalité nous disait qu'elle demandait un prix à un seul fournisseur. Cette même municipalité demandait toutefois au moins deux fournisseurs pour les achats supérieurs à 1 000 \$. Naturellement, une telle procédure n'assure pas à la municipalité le meilleur prix faute de concurrence. Pour obtenir de meilleurs prix, une municipalité achète à partir d'une commande ouverte auprès d'un fournisseur qu'elle a choisi en négociant des escomptes. Plusieurs municipalités, pour leur part, accélèrent le processus d'achat en demandant à deux fournisseurs un prix par téléphone.

Une autre municipalité tente depuis quelques mois une expérience qui vise à donner une flexibilité au personnel en matière de petits achats tout en maintenant un contrôle certain. Elle a mis en place un système d'achats par cartes de crédit et distribué une quarantaine de cartes de crédit individualisées à des employés. Le titulaire doit signer une entente relative à l'usage de la carte définissant ses conditions d'utilisation, comme le type d'achats qu'il a le droit de faire, le montant maximal des transactions, le montant maximal d'achat par jour, etc. Le titulaire est personnellement responsable de la carte. C'est l'institution financière qui contrôle son utilisation selon des paramètres définis par la municipalité. Chaque titulaire reçoit son propre état de compte, doit l'approuver et le faire autoriser par son supérieur.

Selon le directeur des finances, le meilleur gage de contrôle est que le responsable de la carte doit s'engager : il se sent surveillé. En cas d'abus, le titulaire perdra l'usage de sa carte et sera dépendant de son supérieur immédiat pour ses achats. Il y a donc une sanction possible. Un des plus grands avantages de ce système est que la gestion de milliers de transactions n'est que minimale : on fait un chèque par mois à l'institution financière. Quant aux fournisseurs, ils sont très heureux puisqu'on les paie rapidement.

La création d'un volume d'achat

Une autre stratégie que certaines municipalités adoptent pour réduire le coût des petits achats consiste à regrouper les besoins de plusieurs services et ainsi à créer des volumes d'achat. Pour augmenter encore les volumes, certaines vont étendre le contrat sur une plus longue période. Un gestionnaire financier nous disait que l'on faisait une soumission annuelle pour les besoins en papier par exemple. Un autre, que pour des

contrats de services, comme la conciergerie, la durée du contrat était de trois ans, et pour l'enlèvement des ordures, de cinq ans. Selon son expérience, ces périodes allongées permettent de négocier le meilleur rapport qualité-prix. Comme il peut être difficile d'estimer les quantités avec justesse, un directeur des finances prévoit une quantité minimale dans la soumission pour ne pas se retrouver avec des excédents.

Le regroupement des achats de différentes municipalités ou organismes publics est une autre façon de faire des regroupements et engendre des économies. La plupart des gestionnaires municipaux rencontrés profitent, à titre purement volontaire, du regroupement d'achats mis sur pied par le gouvernement du Québec, ou de celui de l'Union des municipalités du Québec lorsque le prix du bien à acquérir est moins élevé. Quelques municipalités prennent l'initiative de proposer directement à d'autres municipalités, voisines pour la plupart, un regroupement pour différents produits particuliers.

Si quelques directeurs se sont montrés enthousiastes à l'endroit des regroupements, la plupart sont au contraire réticents à y recourir. Il s'agit de choix locaux. En effet, un directeur interviewé était très ouvert : « *Quand c'est possible ... de plus en plus on s'en va vers des regroupements d'achats. Présentement, on fait des analyses de laboratoire et on est avec 17 municipalités qui se regroupent* ». Par contre, plusieurs nous ont fait part de leur déception devant l'esprit de clocher des administrations municipales qui se comportent comme autant de petits gouvernements indépendants. Le risque de ne plus pouvoir acheter localement explique en partie cette tendance. Un directeur nous disait que ses besoins en papeterie représentent un coût de 20 000 \$. S'il se joint à un regroupement, l'appel d'offres global sera forcément supérieur à 25 000 \$ et devra être ouvert à l'échelle du Québec. Si un fournisseur de Montréal ou de Québec devait obtenir le contrat, ce serait un drame pour sa ville.

La diminution des stocks

La gestion des stocks et la fonction approvisionnement sont intimement liées. De nombreuses villes tentent de réduire au minimum leurs stocks en raison du coût de leur gestion et de leur entreposage. Ce minimum signifie pour certaines de pouvoir répondre aux urgences ou d'avoir en main des produits qui sont difficiles à obtenir comme certaines pièces pour l'équipement de voirie. Les municipalités comptent donc parmi leurs critères de sélection du fournisseur sa capacité à livrer rapidement les biens nécessaires.

Le contrôle de la qualité des services professionnels

En ce qui concerne les services professionnels, nous avons noté une procédure assez répandue que l'on appelle, dans le milieu, le principe des deux enveloppes. Les soumissionnaires doivent présenter deux enveloppes cachetées : une première qui contient la présentation de la firme et de ses consultants ainsi que de leurs réalisations et une deuxième où figure le coût de la soumission. Le comité de sélection, composé de spécialistes du domaine, apprécie la qualité des soumissionnaires à l'aide de critères préétablis et détermine s'ils sont admissibles. La deuxième étape consiste à ouvrir les enveloppes de ceux qui se sont qualifiés et faire le choix du plus bas soumissionnaire. La municipalité retourne les enveloppes cachetées à ceux qui ne se sont pas qualifiés. Selon ce qu'un directeur nous disait, ce processus d'appel d'offres pour les services professionnels permet de répondre vraiment aux besoins, par exemple d'engager un ingénieur qui a déjà fait un pont quand on veut construire un pont et un autre qui fait des fondations quand on a besoin d'asseoir un immeuble.

Une information pour appuyer la prise de décision

Une des faiblesses que nous avons observées au cours de nos entrevues a été le manque d'information systématique pour appuyer la prise de décision en matière d'achat. Il importe notamment, dans un processus d'achat, de connaître le degré de satisfaction des fournisseurs qui ont déjà été retenus. Les entrevues nous ont permis de constater que peu de municipalités font une évaluation systématique de la satisfaction quant aux biens et aux services acquis. Cette lacune peut conduire à reprendre un fournisseur même s'il n'a pas donné un excellent service. On observe la même faiblesse en ce qui concerne l'étalonnage (*benchmarking*). Aucune municipalité ne compare systématiquement le coût de ses produits et services avec d'autres municipalités.

Conclusion

Les résultats de la recherche montrent que les municipalités québécoises de 40 000 à 70 000 habitants centralisent leurs achats tout en développant des stratégies de décentralisation pour les petits achats. L'achat local est un objectif que les municipalités poursuivent. Cet objectif conditionne largement les pratiques d'achat, comme la réticence à adhérer à des regroupements d'achats avec d'autres municipalités. Si nous avons observé des pratiques intéressantes démontrant une préoccupation pour l'éthique et la transparence ou des pratiques pour la création de volume d'achat dans le but de faire des économies, nous avons également constaté la quasi absence de politiques fondées sur des objectifs et des principes directeurs, le manque d'une collecte d'information systématique sur la qualité des fournisseurs et l'absence d'étalonnage

Bibliographie

BEAUREGARD et M. J. BÉLAND (2001) *L'approvisionnement : une fonction clé pour les commissions scolaires*, Québec, École national d'administration publique

CLIFFORT P, et J. McCUE (2000). « Centralised purchasing vs décentralised : Current trends in governmental procurement practices », *Accounting and financial management*, p. 400-420.

LE DUFF, Robert (1992). *Encyclopédie du management*, Paris, Dalloz Gestion.

LEENDERS, Michiel, (1993). *La gestion des approvisionnements et des stocks*. Boucherville, Gaétan Morin.

LEENDERS, Michiel et Jean NOLLET (1991). « La gestion des approvisionnements: Horizons à court ou à long terme?», *Revue Internationale de gestion*, p. 27-35.