Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile

Québec

Enregistrement des audiences - 23 octobre, 2025 - François Emond, directeur général du Conseil canadien des marchés publics (Enregistrement Partie 2)

M. Vincent Ranger et la greffière

Bonjour. Vous pouvez vous asseoir. Alors, M. le Commissaire, notre prochain témoin sera François Émond. Bonjour. Bonjour. Bonjour. Vous affirmez solennellement de dire la vérité, toute la vérité. Dites « je l'affirme ». Je l'affirme. Vos noms et occupations ? François Émond, directeur général du Conseil canadien des marchés publics. Merci. Votre témoin ?

M. Vincent Ranger

Alors, M. Émond, je vous demanderais peut-être de présenter... En fait, on pourrait produire en preuve, M. Émond, au nom du Conseil canadien des marchés publics, a présenté un mémoire à la Commission. Donc, je vous demanderais de l'introduire en preuve, de même que la présentation qu'il a préparée pour aujourd'hui. Donc, la mémoire sous 24 X 21-24 et la présentation sous 24 X 21-25.

Alors, je pense que M. Émond, vous souhaitez le support visuel pour ma première question, qui va être de nous présenter le Conseil canadien des marchés publics.

M. François Émond

Parfait, merci. Je débuterai premièrement en vous remerciant de nous donner l'opportunité d'exprimer nos réflexions dans le cadre de vos travaux. On a suivi la commission avec intérêt, donc on est très heureux d'avoir l'opportunité de présenter nos réflexions, comme je le disais, dans le cadre de vos travaux. Le Conseil canadien des marchés publics, si c'était possible d'avoir la présentation. Oui, si on peut afficher la... Près-adjointe, le temps de nous présenter le tout à l'écran. Ah, on l'a.

Parfait, merci. Donc, la page 2 de la présentation. Exactement, merci. Donc, le Conseil canadien des marchés publics, c'est un organisme à but non lucratif qui a été fondé en 1999 par le gouvernement du Québec. Donc, on est un organisme canadien qui a été fondée par le gouvernement du Québec, comme je le disais, en 99. La mission première du conseil, c'est de

soutenir la communauté des marchés publics partout au Canada en faisant la promotion du dialogue, le réseautage, en facilitant aussi beaucoup l'échange d'informations, en formulant des réponses adaptées aux questions courantes et en fournissant l'expertise nécessaire à la résolution de problèmes communs.

Ce qu'il faut savoir, c'est qu'à ce moment-là, en 1999, il y a quelqu'un qui travaillait au Conseil du Trésor qui s'est dit qu'il fallait qu'il y ait une opportunité pour les professionnels en approvisionnement de partout au Canada, dans le secteur public, de pouvoir échanger sur leur réalité. On a souvent le réflexe de penser qu'au Québec, la réalité de la fonction d'approvisionnement est particulière de par son cadre législatif, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Donc, cet organisme-là a été créé au départ dans cette perspective-là de permettre à tout le monde de pouvoir se rassembler puis d'échanger sur des problématiques puis des défis communs. Puis notre organisme se veut le principal porte-parole de ces professionnels-là partout au Canada. Donc, si on peut aller à la prochaine diapositive.

M. Vincent Ranger

Avant, j'aimerais juste peut-être que vous clarifiez, quand vous parlez de la fonction d'approvisionnement ou des marchés publics, on peut se douter de quoi il s'agit, mais peut-être juste de nous vulgariser.

M. François Émond

Oui, effectivement, c'est un bon point. C'est assez évident pour moi, mais juste pour clarifier, effectivement, les fonctions d'approvisionnement, donc on peut faire référence dans le cadre de la commission à plus spécifiquement une fonction au sein de la SAAQ qui était la direction de la gestion des fameuses DGCC. Mais cette fonction-là, en fait, de point de vue plus général, est là pour voir évidemment à l'acquisition et à l'octroi de contrats pour tout ce qui a trait à différents biens et services au sein des organismes publics. Donc, si on a à la résumer, c'est un petit peu ça. On pourrait inclure aussi maintenant avec le temps tout le volet gestion contractuelle. Donc, on voit que cette fonction-là voit l'acquisition... Dans son modèle traditionnel, voyait à l'acquisition et une fois les contrats octroyés,

M. François Émond

transférait la responsabilité au service client au niveau de l'exécution. Ce qu'on voit avec le temps, c'est tout le volet gestion contractuelle qui prend de plus en plus de place parce qu'on voit qu'il y a une valeur ajoutée à cette fonction-là de par sa neutralité, de pouvoir contribuer dans l'exécution d'un contrat avec des fournisseurs en étant une partie neutre qui peut négocier, qui peut tenter d'essayer de dénouer des impasses entre un organisme public et son client interne qui est là pour l'exécution et un fournisseur. Donc, on voit de plus en plus que la gestion contractuelle prend de plus en plus de place dans le cadre du mandat global des fonctions d'approvisionnement dans les organismes publics. Donc, je ne sais pas si ça aide un petit peu à bien camper le rôle, là.

Mais comme je vous dis, c'est un rôle qui est en évolution. C'est ce qui a fait qu'à la base, notre intérêt pour vos travaux était très très important parce que ça interpellait directement ce qu'on fait au quotidien et comment est-ce qu'on le voit évoluer aussi graduellement au Québec, au Canada puis à l'international.

M. Vincent Ranger

Parfait. De toute façon, on va avoir l'occasion de revenir sur cette fonction-là qui peut évoluer ou qui devrait évoluer. Qui devrait évoluer, oui. Selon vous, je vous laisse poursuivre avec votre organisation, donc vos membres. Qui composent le Conseil canadien?

M. François Émond

Nos membres sont des organismes publics, donc ce ne sont pas des individus. Donc, ce sont des organismes publics qui sont membres chez nous.

qui proviennent des six paliers gouvernementaux du domaine public au Canada. Donc, on les voit, on les résume tout le temps comme étant les six principaux paliers, le domaine municipal, les provinces, le domaine fédéral, les sociétés d'État, l'éducation et la santé. Donc, concrètement...

Pour citer des noms, des villes vont être membres chez nous, des provinces comme le Conseil du Trésor dans le cas précis. Le gouvernement fédéral, donc Services publics et approvisionnement Canada, est membre chez nous. Il y a des sociétés d'État comme Hydro-Québec,

M. François Émond

des établissements d'éducation aussi, donc des universités et des établissements de santé. Donc, on a des hôpitaux, des réseaux d'hôpitaux aussi qui sont membres chez nous. Et les membres sont les organismes publics, mais plus particulièrement les fonctions d'approvisionnement. Donc, les départements d'approvisionnement, les gestionnaires d'approvisionnement et les professionnels en approvisionnement sont ceux qui choisissent de devenir membres chez nous. Et c'est l'organisme public qui en devient membre et qui peut par la suite faire bénéficier des services à l'ensemble de son...

de son équipe ou de sa fonction d'approvisionnement. C'est une centaine de membres un peu partout au Canada, avec une communauté dans l'ensemble de ces membres-là, de plus de 1000 professionnels en approvisionnement public d'un peu partout au pays. Comme je vous dis, ça va des...

d'une côte à l'autre. Donc, Colombie-Britannique, provinces de l'Atlantique et au nord, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon, etc. Donc, vraiment, c'est assez large et ça couvre l'ensemble du territoire canadien. Notre fonction, c'est notre rôle au niveau de nos membres, de soutenir nos membres, nous amène aussi, afin de leur fournir la valeur ajoutée,

à avoir un rayonnement un petit peu à l'extérieur du Canada aussi, donc un rayonnement international avec des partenariats stratégiques. Je pourrais élaborer un petit peu plus tantôt concrètement à quoi ces partenariats stratégiques-là peuvent ressembler. Mais lorsqu'on parle de défis en approvisionnement,

Ici au Québec et au Canada, on constate que quand on regarde à l'extérieur, ces défis-là finissent par se ressembler. De là le fait qu'on souhaite avoir l'avis et l'expertise aussi de ce qui peut se faire à l'extérieur du pays.

M. Vincent Ranger

Très bien, merci. Si on en vient maintenant plus proche du sujet qui nous intéresse à la Commission, les transformations numériques ou l'approvisionnement en matière de technologie de l'information, est-ce que vous avez certains constats par votre expérience dans les marchés publics sur ce qui se passe au niveau de l'approvisionnement?

M. François Émond

... qui sont très ambitieux. On part avec un très, très gros projet et on pense qu'on va être capable de livrer quelque chose avec beaucoup trop de variables incertaines, beaucoup de difficultés aussi à mesurer la complexité de ces projets-là au moment de les démarrer. Donc, c'est ce qu'on voit qu'on voit ce qui a pu se produire ici, mais qu'on voit aussi qu'il y a une préoccupation constante des fonctions d'approvisionnement un peu partout au Canada et à l'extérieur aussi, c'est de voir ces projets-là comme étant des projets ambitieux, gros, complexes, difficile de mesurer cette complexité-là aussi parce que chaque projet TI est unique.

et très, très... avec... a besoin d'une expertise très, très poussée que souvent les organismes publics n'ont pas eux-mêmes, de par le fait qu'ils vont à l'externe pour octroyer des contrats au niveau des processus d'acquisition et d'accompagnement au niveau de l'intégration. Donc, c'est difficile de mesurer cette complexité-là.

Beaucoup de difficultés aussi à évaluer les besoins utilisateurs. Qu'est-ce que l'usager a vraiment besoin? Souvent, on se lance dans un projet TI parce qu'on est devant... on est confronté comme organisme public à une solution qui n'est plus supportée, désuète, qui a besoin d'être revue, beaucoup plus que par...

des besoins utilisateurs qui émergent. Donc, cette difficulté-là à évaluer les besoins utilisateurs en amont fait en sorte que, bon, tantôt, je vais vous parler de la définition du besoin, ça fait en sorte que c'est difficile de mesurer tout ça. Et souvent, les motivations qui émergent des projets TI ne sont pas nécessairement toujours démarrées par des besoins utilisateurs, mais beaucoup plus par des contraintes technologiques ou des besoins de mettre à jour pour toutes sortes de raisons.

La pression politique, évidemment, la pression politique, on l'a ciblée dans le cadre des projets informatiques gouvernementaux. C'est une pression qui est souvent là un peu partout dans l'ensemble des projets ou des processus d'approvisionnement, surtout pour des projets importants. Cette pression politique-là, on ne prétend pas qu'elle doit être enlevée, mais elle doit être gérée.

Puis cette gestion-là de pression politique, en fait, de notre côté, on la mesure sur le fait qu'on a tendance à vouloir surestimer les bénéfices associés au projet TI parce que politiquement, c'est correct. Et on veut aussi, au-delà de ça, surestimer tout ce qui est le volet bénéfices et coûts.

M. François Émond

et retour sur investissement. Donc, cette pression politique-là fait en sorte qu'en amont, on veut aller très rapidement. Donc, on veut démarrer les projets vite parce qu'on a présenté des bénéfices. Donc, on veut aller rapidement. Donc, voilà au niveau des difficultés au niveau des projets gouvernementaux. Si on peut juste revenir, je n'avais pas tout à fait terminé. Merci. Les défis structurels et la gouvernance...

Beaucoup de zones grises. Tantôt, j'ai parlé de gestion contractuelle. La gestion d'un contrat, quand ça va bien, c'est très... habituellement, c'est très simple. Mais lorsque ça se complexeifie, ça devient de plus en plus complexe, les délégations de pouvoir ne sont pas toujours évidentes, l'autorité d'acquisition n'est pas toujours évidente. Dans plusieurs organismes publics, c'est à géométrie variable. Donc, ça rend tout ça assez gris et

très complexe à naviguer à l'intérieur et faire en sorte qu'en bout de piste, la responsabilité et l'imputabilité deviennent plus difficiles à cibler. Donc, c'est un constat qu'on fait de façon générale dans les projets TI aussi. Mes connaissances du cadre législatif, évidemment, les professionnels en approvisionnement, les directions d'affaires juridiques dans les organismes publics maîtrisent bien les cadres législatifs. C'est peut-être un peu plus difficile

au niveau des requérants internes. Puis c'est pas nécessairement ce qui est attendu non plus dans leur rôle de maîtriser le cadre législatif. Ça peut amener le fait de méconnaître ce cadre législatif-là et de prendre des décisions par soi-même, ça peut amener à prendre de mauvaises décisions, évidemment, qui peuvent exposer l'organisme à des risques juridiques et financiers importants. Surtout, on peut parler de l'amont du processus au niveau du processus d'acquisition, mais aussi de la gestion contractuelle qui va en découler.

M. Vincent Ranger

Je veux profiter de votre présence juste sur ce dernier point-là. Qu'est-ce que vous constatez qui est généralement la relation dans vos membres, dans les organismes publics, entre ce qu'on appellerait la direction des affaires juridiques, ou en tout cas les avocats, ceux qu'on présume ont une bonne connaissance du cadre législatif, et la fonction d'approvisionnement? Est-ce que généralement, il y a une symbiose entre les deux? C'est des départements séparés? Qui est responsable de quoi?

M. François Émond

C'est des fonctions séparées, mais qui doivent être en symbiose. Les affaires juridiques sont une fonction de soutien à l'approvisionnement. La fonction d'approvisionnement est habituellement responsable de l'ensemble du cycle d'approvisionnement, partant de la connaissance du marché, de la définition de la stratégie d'acquisition en fonction de ce ou ces marchés-là, et de la rédaction des documents de mise en concurrence en conséquence. On fait souvent référence aux appels d'offres.

Mais l'appel d'offres est un outil, mais il y en a plusieurs au niveau de la mise en concurrence. Donc, il y a des choix stratégiques qui doivent être faits en amont et les affaires juridiques sont là pour accompagner la fonction d'approvisionnement dans ses choix et dans sa façon de les rendre concrets dans le but de gérer les risques pour l'organisation aussi. Ça, c'est pour ce qui est en amont. À partir du moment où le cycle s'est mis en branle, lorsqu'on reçoit des propositions, on reçoit des offres, on doit parfois gérer des non-conformités ou des préoccupations par rapport à ce bout-là du processus. Encore une fois, la direction des affaires juridiques est là pour être en soutien à la fonction d'approvisionnement et en gestion contractuelle, la même chose.

Il ne faut pas négliger le fait que la fonction d'approvisionnement, selon nous, doit être le porteur de l'ensemble du cycle et les affaires juridiques à être en soutien parce que dans un contrat ou dans un processus de mise en concurrence, il doit y avoir des clauses légales, évidemment, qui sont plus du ressort des affaires juridiques, mais il y a aussi des clauses commerciales qui sont nécessaires, auxquelles on doit réfléchir en fonction de la stratégie qu'on veut mettre en branle. Donc, selon nous, la fonction d'approvisionnement doit être le porteur de ça et se faire soutenir par les affaires juridiques lorsque nécessaire.

Par la suite, pour l'ensemble du cycle aussi, mais la symbiose est très importante parce que souvent, les affaires juridiques vont avoir une lecture en fonction du cadre légal qui est en place, qui ne va pas nécessairement tenir compte de plusieurs contraintes externes.

Et la réflexion stratégique qui a été faite en amont du processus. Donc, cette symbiose-là doit se faire pour faire en sorte que la fonction d'affaires juridiques est en mesure d'avoir cette lecture critique-là que la fonction d'approvisionnement va avoir et la conseiller et l'accompagner dans la préparation et dans la continuité des choses. Parce que rédiger un appel d'offres,

M. François Émond

doit se faire en respect du cadre législatif, mais la définition de certains termes et conditions commerciales peuvent amener à de la rédaction aussi qui va se faire en respect de certaines contraintes légales, codes civils, etc., du cadre législatif aussi, mais qui doit tenir compte de cette réalité commerciale-là aussi, selon nous.

M. Vincent Ranger

Donc, pour vous, si vous avez à placer un acteur qui est responsable de la conformité contractuelle au sens large, soit au niveau de l'attribution ou après, au niveau de l'exécution, vous la placez au niveau de la fonction d'approvisionnement plutôt qu'au niveau d'une direction des apports juridiques?

M. François Émond

Oui, effectivement. Puis c'est ce qu'on voit au niveau de nos membres. La détermination de la conformité et la recommandation d'attribution se fait habituellement par une fonction d'approvisionnement et par une fonction d'approvisionnement qui va être détachée dans l'organisation, qui va être assez autonome et qui va avoir un certain pouvoir, un pouvoir de recommandation, bien évidemment parce que l'octroi va se faire habituellement par différentes instances, quoiqu'on voit aussi dans nos membres que ce pouvoir de recommandation-là n'est pas juste un pouvoir de recommandation, mais vraiment un pouvoir d'octroi qui est complètement indépendant d'une direction des affaires juridiques, d'un client interne, d'élus, etc. Donc, oui, effectivement, pour répondre à votre question, c'est quelque chose qui relève de la fonction d'approvisionnement et qui doit se faire en accompagnement par les affaires juridiques. OK. Je vous laisse poursuivre avec la définition des besoins. Oui.

Donc, voilà, la définition, la fameuse définition des besoins, c'est certain que j'ai parlé tantôt du fait qu'il y avait beaucoup de complexité, il y avait de la pression. La fameuse définition des besoins, c'est un, pour la fonction d'approvisionnement, on ne se le cachera pas, c'est un combat de tous les jours. C'est le nerf de la guerre. Pardon? C'est le nerf de la guerre. C'est le nerf de la guerre, pour différentes raisons. Des clients qui ont besoin d'aller rapidement,

M. François Émond

et qui vont décider pour toutes sortes de raisons, des contraintes, des cycles budgétaires à respecter, de la pression politique, qui vont décider de passer rapidement sur la définition des besoins et d'aller de l'avant avec un projet, avec une définition des besoins qui va être déficiente ou dans laquelle il va y avoir beaucoup de gris.

Ce gris-là, selon nous, peut mener à des risques importants de dérive, des dérives au niveau légal pour l'organisme public, des dérives au niveau des coûts, des dérives au niveau de l'exécution, faisant en sorte qu'au final, lorsqu'on arrive en bout de piste, on se dit qu'on aurait peut-être dû mettre un peu plus de temps à bien définir le besoin,

Puis on aurait probablement récupéré ce temps-là en bout de piste. Mais ça, quand on part au départ, on le voit pas. On souhaite aller de l'avant rapidement. Et comme je dis, c'est un combat de tous les jours. Dans nos constats aussi, puis dans les témoignages, dans différents témoignages qu'on a entendus, la fameuse définition de besoin, c'est quoi le rôle de la fonction d'approvisionnement dans la définition de besoin ?

Pour moi, c'est plus qu'un rôle qui va être associé au fait de juste valider que ça respecte le cadre légal. Quand je dis que c'est un combat de tous les jours, une fonction d'approvisionnement qui est forte et qui est structurée dans un organisme public va être en mesure, avec ses professionnels, de fournir l'accompagnement à ses clients dans la définition du besoin et de façon constante, pas juste prendre une partie d'un devis technique ou un devis technique et le lire puis dire « OK, c'est correct, ça répond au cadre législatif » puis ça s'arrête là. Il faut que ça soit un accompagnement qui se fasse de façon continue, surtout dans des projets importants comme ça, pour s'assurer qu'il y a un regard critique qui va être là pendant ce processus-là et qui va faire en sorte que le produit qui va en sortir, un document de mise en concurrence ou d'appel d'offres, va respecter certains critères, pas juste en lien avec le cadre législatif, mais avec le marché. Donc, le marché, quand on est dans un marché très, très, très concurrentiel, la définition du besoin va faire en sorte qu'on va devoir...on va peut-être permettre ou s'assurer qu'on ne brime pas personne. Quand c'est plus restreint, bien, l'adaptation va peut-être être différente, mais cette définition des besoins-là doit être faite, selon nous, en accompagnement par des professionnels en acquisition pour faire en sorte que lorsqu'on part le processus, on est pas mal certain de notre affaire, on minimise les risques pour l'organisation et on amène des conditions de succès parce que le succès, en bout de piste, c'est d'octroyer un contrat dans les meilleurs intérêts de l'organisme.

M. Vincent Ranger

Est-ce que, là, je ne veux pas vous amener trop, je ne sais pas à quel point vous avez pris connaissance des audiences dans l'affaire Casa, mais est-ce que c'est fréquent, sans tirer de conclusion sur la preuve, le commissaire le fera, mais des tensions entre le client interne et la fonction d'approvisionnement? Il y a certains témoins qui sont venus parler à la commission. Le client souhaite aller dans... Le client, je parle de la division interne, souhaite aller dans une direction et la gestion contractuelle a un rôle plus de barrière ou de limitation légale de ce qu'il peut faire avec une dynamique comme ça entre les deux. Ça ne correspond pas tout à fait à la dynamique que vous avez mentionnée, mais est-ce que c'est fréquent ...

Ça, puis qu'est-ce qu'on fait avec cette dynamique-là? Bien, en fait, je vous dirais que oui, c'est fréquent. C'est pas quelque chose qui est inhabituel. On n'a pas rien appris de...

M. François Émond

dans le cadre des audiences, c'est des choses qu'on voit, mais c'est à géométrie très variable, puis je vous dirais que ça dépend beaucoup, premièrement, de la position de la fonction d'approvisionnement dans l'organisme et de la perception qu'on en a et du rôle qu'on veut bien lui donner. Une fonction d'approvisionnement qui est dans un organisme public et qui est bien, qui est indépendante dans un premier temps et qui est forte va contribuer à diminuer ces risques de tension-là parce qu'on va être à l'écoute. Premièrement, la fonction d'approvisionnement va être à l'écoute des besoins de son client et le client interne va être à l'écoute de ce que son client souhaite faire. Donc, c'est clair que oui, pour répondre à votre question, c'est quelque chose qu'on voit et qu'on a pu constater dans certains témoignages, mais

Je vous dirais que dans plusieurs organismes publics, où est-ce que la maturité, on peut utiliser, bon, le terme maturité de la fonction d'approvisionnement est beaucoup plus évolué, est beaucoup plus établi, va contribuer à réduire ces risques de tension-là. Et ça, quand je parle, c'est un combat de tous les jours, c'est pas juste au niveau de la définition des besoins. C'est de s'assurer que cette fonction-là est aboutie et est mature dans l'ensemble des organismes publics pour que on ait la perception que ce n'est pas juste une fonction qui est tactique et qui est là pour réaliser un processus administratif quelconque, mais qu'elle peut amener de la valeur en amont du processus pour faire en sorte que cet accompagnement-là se fasse en continu et non pas de juste aller camper des rôles très, très bien définis. La définition du besoin, ce n'est pas le

M. François Émond

rôle de la fonction d'approvisionnement de le faire, c'est au client interne, mais l'accompagnement qui doit être fait en continu, selon moi et selon ce qu'on voit dans les différents types d'organismes publics, selon les rôles qu'elles jouent, peut contribuer à diminuer ces tensions-là et à faire en sorte, tantôt je parlais de l'importance des affaires juridiques qui travaillent en symbiose avec les approvisionnements, bien, ce genre de symbiose-là doit exister entre la fonction d'approvisionnement dans un organisme public et l'ensemble de ses partenaires internes.

M. Vincent Ranger

Très bien. Dans le fond, je devance un peu. Vous aviez une diapo sur la gestion contractuelle et son rôle. Peut-être nous parler un peu des constats que vous faites sur... Oui. En fait, j'en ai parlé un petit peu tout à l'heure. Puis c'est important de bien faire la distinction entre la gestion contractuelle et l'approvisionnement. Dans le cas présent, on fait référence dans l'ensemble de la commission à la DGCC,

M. François Émond

c'est de l'approvisionnement qui se fait là-dedans. Je veux dire, on octroie des contrats, on rédige des documents d'appel d'offres, on fait un processus de mise en concurrence. Selon ma lecture à moi et ma définition à moi, c'est de la gestion contractuelle, mais la gestion contractuelle, pour moi, c'est ce qui vient après. Une fois le contrat octroyé, puis qu'on est en exécution. Donc, il ne faut pas être biaisé par... le titre du département dans le cas précis ici.

Puis dans l'ensemble des organismes publics, je vous dirais que c'est beaucoup plus la norme de voir une direction, un service d'approvisionnement qu'une direction de gestion contractuelle. Donc voilà, c'est un petit peu ça. Donc en fonction, pour ce qui est de la gestion contractuelle, c'est certain qu'on amène beaucoup de zones grises par rapport à la responsabilité et l'imputabilité. Beaucoup, beaucoup de gestion contractuelle dans plusieurs organismes publics qui est faite par le client interne, donc la personne qui est responsable de l'exécution du contrat. Dans certains cas, soutenue à différents niveaux par la fonction d'approvisionnement. Mais quand je disais tantôt que la fonction d'approvisionnement doit être perçue comme étant une

M. François Émond

fonction stratégique et créatrice de valeur, bien la création de valeur, moi je pense que de façon très, très importante au niveau de la gestion contractuelle, cette contribution-là peut se faire beaucoup et générer beaucoup de valeur au niveau de la gestion contractuelle en accompagnement pour faire en sorte qu'on soulage le client interne de cette responsabilité-là et que la fonction puisse intervenir à différents niveaux selon différents mécanismes d'escalade en soutien au client interne dans le cadre de son exécution.

Évidemment, les mécanismes de gestion contractuelle vont favoriser parfois aussi la perte de contrôle par rapport au dépassement de coûts quand ils ne sont pas clairs. Cette gestion contractuelle-là, je parlais de neutralité. Je veux dire, un fournisseur au quotidien qui interagit avec son client interne développe une certaine proximité naturelle. L'humain étant ce qu'il est, c'est quelque chose qui est normal.

Donc, au moment de devoir faire face à certains enjeux, qu'ils soient commerciaux ou juridiques, le client interne a besoin d'avoir une certaine distance par rapport à cette réalité-là. Donc, cette fonction-là est là pour pouvoir amener cette neutralité-là, pour s'assurer qu'on dénoue les impasses et on fasse encore une fois le tout dans le meilleur intérêt de l'organisme public.

M. Vincent Ranger

Et donc, là, on a transité vers votre première recommandation pour la commission, vous avez commencé à en parler à la diapositive suivante. Le renforcement de la fonction d'approvisionnement au sein des organismes publics. J'aimerais vous entendre là-dessus parce qu'on voit quand même dans l'affaire Casa qu'il y avait une fonction, là, vous dites peut-être que ce n'est pas le bon titre, mais en tout cas, au-delà du titre, il y avait quand même une fonction d'approvisionnement institutionnalisé au sein de la SAAQ. Alors, pourquoi vous revenez avec cette recommandation-là de renforcer la fonction d'approvisionnement? Tout simplement parce qu'on a pu voir dans le cadre des différents témoignages que cette fonction-là, on a vu aussitôt qu'on a sorti du cadre normal,

M. François Émond

cette fonction-là n'avait pas nécessairement le statut qu'elle aurait dû avoir pour pouvoir soutenir et accompagner dans le cadre de la réalisation de ces travaux-là. Donc, les témoignages, on a vu certains témoignages où est-ce que, bon, la vice-présidence TI a pris en charge un certain bout du processus,

Est-ce que la… puis là, bien, comme vous le dites, c'est vos travaux qui vont vous permettre de faire les constats et les recommandations, mais on est en droit de se questionner, est-ce que la fonction était assez forte dans l'organisation, est-ce qu'elle était assez bien campée pour pouvoir prendre sa place et offrir cet accompagnement-là au lieu de voir le client interne prendre charge du processus?

On parlait de la définition des besoins, mais la définition des critères, les critères d'évaluation dans le cadre du processus de mise en concurrence qui a été établi par le client interne, avec une fonction d'approvisionnement qui était assez distante, on peut se questionner sur le fait que c'était la bonne chose à faire. Donc, le renforcement, pour moi, est important. Et comme je vous dis, c'est le combat de tous les jours de plusieurs organismes publics partout au Canada de renforcer leur fonction d'approvisionnement et de faire en sorte qu'elles sont là pour soutenir leurs clients internes. Parce que on parle de différentes étapes du processus, mais tout ce qui est réflexion stratégique, analyse du marché. Là, on est dans un marché qui est pas très, très statique ces temps-ci. Pensez aux tensions qu'il y a entre le Canada et les États-Unis, ca amène plusieurs préoccupations au niveau des processus puis des cycles d'acquisition et de gestion contractuelle aussi. Donc, la fonction d'approvisionnement a besoin d'être forte pour pouvoir assumer ces rôles-là qui sont en constante évolution et qui doivent s'adapter à cette réalité externe-là. Puis je veux revenir aussi, j'ai juste une petite parenthèse sur un point, on parlait de gestion contractuelle, puis la perception de maintenir la nature du contrat. La nature du contrat, de ne pas dénaturer un contrat, bien la nature de ne pas dénaturer un contrat, ce n'est pas nécessairement toujours associé à un pourcentage de sa valeur. Ne pas dénaturer un contrat, ça peut avoir trait à...

en fonction de quoi on l'octroyait au départ, puis à quoi il s'en va. Et pas toujours tributaire du montant, parce qu'on entend souvent la règle du 10 %.

M. François Émond

La règle du 10 %, bien, sur un contrat de plusieurs millions, c'est assez important. Et ça peut amener certains éléments par rapport à... certains questionnements par rapport à la nature. Donc, je voulais le préciser parce que c'est un point que j'ai vu avant que vous changiez la diapo. Et là, je comprends quand vous dites la nature, vous faites référence à la notion de modification accessoire, notamment dans le cadre normatif québécois. Exact. Puis c'est pas... Puis le rôle de la fonction d'approvisionnement est d'avoir un esprit critique par rapport à ça aussi, là.

M. Vincent Ranger

et que les délégations de pouvoir et les façons de faire par rapport aux modifications de contrat soient adaptées en conséquence. Et là, toujours sur ce point-là, donc notamment, je comprends que ça peut, ce renforcement de la fonction d'approvisionnement peut se traduire par sa place aussi dans l'organigramme et dans la hiérarchie d'un organisme. Oui, effectivement, sa place dans l'organisme. Puis, évidemment,

M. François Émond

vous pourriez me demander où on la voit dans un organisme public, il n'y a pas vraiment de recette uniforme, ça dépend un petit peu de la nature de ce que fait l'organisme public. C'est sûr que si un organisme public n'octroie pas beaucoup de contrats ou la valeur par rapport à son budget global d'opération, le volet acquisition n'est pas si important, bien, il n'y a pas nécessairement de valeur ajoutée à la mettre dans le haut de l'organigramme.

Par contre, dans une organisation où les processus d'acquisition et la valeur des acquisitions sont importantes par rapport à l'ensemble du budget, c'est certain que la fonction va devoir être premièrement détachée de l'ensemble du reste de l'organigramme et peut-être être un petit peu plus haute aussi.

M. Vincent Ranger

Donc voilà, c'est un petit peu ça. Le renforcement, ça se fait par une position dans l'organigramme, mais aussi une centralisation du cycle d'approvisionnement, surtout, comme je le disais, pour les projets d'envergure. Très bien. Votre deuxième recommandation, c'est de renforcer le rôle du professionnel en approvisionnement. Vous l'avez déjà un peu abordé. Est-ce que vous avez d'autres choses à ajouter sur le professionnel lui-même? Oui, effectivement, parce que...

M. François Émond

prétendre de vouloir renforcer une fonction d'approvisionnement dans un organisme public. Il faut s'assurer que les ressources qui sont à l'intérieur de cette fonction-là sont capables de suivre cette évolution-là aussi. Ça prend des compétences. On fait souvent référence dans le cadre des... On a entendu dans le cadre des audiences comment est-ce qu'on fait pour se former quand on arrive en poste dans une fonction comme ça.

Pratiques courantes dans l'ensemble des organismes publics au Québec puis ailleurs, on va lire le cadre législatif, les règles et procédures, et après ça, on part avec ça. Pour moi, c'est beaucoup plus que ça.

Ici, au Québec, on est assez privilégié de voir qu'une entité comme le secrétariat du Conseil du Trésor offre beaucoup d'outils aux professionnels en approvisionnement dans les organismes publics, de la formation en ligne. Mais ça tourne beaucoup autour du cadre législatif et de tout ce qui est associé aux règles et procédures. Donc, c'est ce que moi, je vais qualifier comme étant davantage le savoir-faire par rapport à cette fonction-là. Mais il y a toute une dimension qui est associée au savoir-être qui font référence à des compétences particulières, qui vont permettre aux professionnels d'être capables, quand je parlais tantôt, d'accompagner son client dans la définition des besoins, bien, quand son client s'en va pas dans la bonne direction, ça prend quelqu'un qui a les compétences pour le ramener dans le droit chemin.

Donc, ces compétences-là, c'est des compétences qui doivent être développées, qui font référence, selon moi, davantage à du savoir-être. Donc, le renforcement du rôle doit faire en sorte que ces personnes-là, ces professionnels-là, aient une vision beaucoup plus stratégique associée à l'ensemble du cycle d'approvisionnement pour tenir compte de différentes variables...

M. François Émond

et davantage aussi d'accompagnement dans la définition des besoins, comme je le disais tantôt. Ça contribue à renforcer aussi beaucoup la rigueur et la transparence des démarches d'acquisition dans le respect du cadre législatif en vigueur. Le renforcement de la fonction d'approvisionnement et des professionnels qui sont dans ces fonctions-là, le fait qu'elles prennent de plus en plus leur place, ce qu'on voit, c'est qu'il y a beaucoup plus de confiance qui s'installe dans la manière dont on va procéder aux acquisitions. Donc, ça va beaucoup renforcer la confiance, la transparence aussi dans les démarches d'acquisition, tout en respectant bien évidemment le cadre législatif en vigueur.

Le rôle stratégique d'accompagnement en cours d'exécution, j'en ai parlé un petit peu tantôt, donc c'est quelque chose qui doit aussi, ça demande des compétences. Il faut pouvoir être en mesure de négocier avec un fournisseur, négocier avec un client interne, négocier avec différents partenaires. Donc, c'est certain que ce rôle stratégique d'accompagnement-là en cours d'exécution demande des compétences.

La gestion contractuelle qui vient avec, évidemment, aussi. On en a parlé un petit peu tout à l'heure. Donc, on peut aller peut-être... À moins que vous ayez d'autres questions là-dessus. Non. Allons à votre dernière page de recommandation. Oui. Je vous laisse... Oui. Donc...

Renforcer les compétences, renforcer les connaissances. Il faut voir comme finalité, c'est quelque chose qu'on aimerait, c'est un souhait qu'on voit à très long terme, comment est-ce qu'on peut en arriver à professionnaliser cette fonction-là. Puis je vais vous partager ce qu'on voit à l'extérieur du Québec beaucoup, au Canada anglais puis en Amérique du Nord. Il existe, parce que là, il n'y a pas de parcours universitaires en approvisionnement, il y en a, mais des parcours universitaires en approvisionnement dans le domaine public, c'est très rare.

Par contre, comment on fait pour faire en sorte que des professionnels en acquisition puissent en arriver à aller dans une démarche de professionnalisation qui va les amener à respecter certains standards uniformes dans une profession? On va faire référence souvent à des parallèles, à des organismes de certification professionnelle. Donc, au Québec, il y en a pas vraiment qui sont dédiés au marché public, mais au Canada anglais puis aux États-Unis, il y en a.

M. François Émond

Donc, il y a un organisme indépendant qui s'appelle Universal Public Procurement Certification Council, qui est un organisme qui gère des processus de certification professionnelle qui sont spécifiques au marché public. Donc, deux programmes de certification professionnelle, un pour les gestionnaires et un pour les professionnels en approvisionnement, qui font en sorte que les professionnels vont passer par un processus de certification qui va les amener soit à aller développer des compétences qu'ils n'ont pas, en respect d'un corps de compétences défini, qui fait référence à des domaines bien spécifiques liés à la fonction, et des compétences qu'ils doivent maîtriser. Ils doivent se préparer à aller rédiger un examen en ce sens-là. On voit de plus en plus que ça prend de l'expansion, aux États-Unis, mais beaucoup, beaucoup au Canada anglais. Donc, notre organisation est partenaire, tantôt, je vous parlais de partenariat avec des organismes à l'extérieur du pays. On est partenaire avec cette entité de certification-là et on est celui qui faisons la promotion et qui endossons ces certifications-là professionnelles au Canada. Et de plus en plus, on voit au Canada anglais...beaucoup d'organismes publics qui incitent leurs professionnels à aller chercher ces désignations professionnelles-là. Ça fait en sorte qu'en bout de piste, ça contribue à différents niveaux. Ça contribue premièrement à professionnaliser la fonction. Ça contribue à la renforcer dans l'organisme public quand les professionnels ont ces certifications-là.

Et ça fait en sorte qu'en bout de piste, tout le monde y gagne. Et on voit de plus en plus, comme je dis, ces certifications-là sont assez bien campées et établies aux États-Unis. On voit qu'elles sont en train de prendre de l'expansion au Canada anglais. Et ce qu'on voit aux États-Unis, c'est que ça devient aussi des critères d'embauche. Donc, quand vient le temps d'embaucher des professionnels dans ce domaine-là, on va privilégier des candidats qui ont une de ces deux désignations professionnelles-là.

Et ce n'est pas le cas au Québec, à ce que je comprends? Non, non, pas du tout. C'est quelque chose qu'on aimerait voir. En fait, quand on parle de professionnaliser, ça passe par, ultimement, une certification... On voit par une certification professionnelle, il y en a dans d'autres professions.

Évidemment, pour amener des gens à aller chercher ces certifications-là, il faut leur donner des outils pour se former s'ils en ont besoin. Donc, il faut qu'il y ait aussi des parcours académiques qui soient adaptés à cette réalité des marchés publics-là au Québec. Et ça aussi, encore une fois, c'est assez rare. Notre organisme, on essaie de voir comment on peut essayer d'aider à concrétiser cette vision-là, d'offrir...

M. François Émond

aux professionnels des marchés publics des parcours académiques qui vont leur permettre d'aller tous chercher un certain niveau de connaissance et de compétence et ultimement se préparer à rédiger ces certifications professionnelles-là aussi. Donc, présentement, par exemple, concrètement, on est en démarche avec l'École nationale d'administration publique pour essayer de développer un parcours académique qui va faire en sorte que l'ensemble des secteurs, les six secteurs gouvernementaux qu'on connaît, puissent avoir accès à un programme complémentaire à ce qui s'offre au niveau du secrétariat du Conseil du Trésor qui vont permettre aux professionnels du domaine de pouvoir développer les connaissances, mais beaucoup les compétences pour pouvoir aller relever le niveau de connaissance et de compétence au niveau de l'exécution dans les fonctions d'approvisionnement, puis par la bande, va contribuer à renforcer cette fonction-là aussi dans l'ensemble des organismes publics. Donc, c'est un petit peu ça, là, ce qu'on voit par rapport à cette démarche de professionnalisation-là. C'est pas quelque chose qui va se faire...c'est quelque chose à long terme, mais il y a un intérêt à rendre ça disponible aussi au Québec en français. Donc, c'est quelque chose sur lequel on est en train de réfléchir et on est en train de voir par quelles étapes on pourrait passer pour pouvoir arriver à cette finalité-là.

C'est votre point suivant, la formation, mais non pas des... votre point suivant sur la même diapo, la formation non pas des professionnels, mais des autres... Des parties prenantes. Des parties prenantes. Effectivement. On voit beaucoup dans... on parlait d'accompagnement, puis de proximité, puis de travail en symbiose. Il faut que les parties prenantes qui sont dans un organisme public et qui transigent et qui sont impliquées dans des cycles d'acquisition...aillent chercher un minimum, une certaine base sur ce qu'est un cycle d'approvisionnement dans un organisme public, pas juste connaître la loi ou avoir des grands principes associés à la loi, mais avoir certaines bases pour pouvoir comprendre ce qu'est un cycle d'acquisition dans un organisme public. On voit dans certains organismes publics où est-ce que la fonction d'approvisionnement forme systématiquement, par exemple, quand c'est des élus, les nouveaux élus qui arrivent dans l'organisme public, pour pouvoir leur donner certaines bases sur c'est quoi leur rôle et responsabilité dans un processus d'acquisition, puis c'est quoi celui de la fonction d'approvisionnement. Donc, la formation des décideurs puis des parties prenantes, selon nous, est importante, puis va contribuer à développer cette proximité-là entre les deux fonctions, puis faire en sorte qu'on va être capable d'évacuer ces fameuses tensions-là auxquelles vous faisiez référence tout à l'heure. Selon nous, c'est des conditions qui sont gagnantes, là, pour essayer de faire en sorte qu'on se retrouve aussi à avoir du succès

M. François Émond

lorsque vient le temps d'adjuger un contrat, de procéder à l'acquisition de peu importe ce qu'on a besoin d'acheter, que ce soit des biens, des services, des projets de construction, des projets TI, peu importe, on pense que c'est quelque chose qui devrait être de plus en plus systématisé, si on veut, parce que c'est une condition importante pour, comme je disais, avoir du succès.

La culture de responsabilité et d'imputabilité. Un terme qu'on a entendu beaucoup ici. Exactement, c'est ce que j'allais vous dire. Probablement, je répéterais ce qui a été dit dans le cadre des audiences, mais c'est quelque chose qu'on trouve qui est important aussi. La culture de responsabilité et d'imputabilité en connaissance des rôles et responsabilités de chacun.

Une fonction d'appro, sa responsabilité doit être responsable et imputable de son bout du processus. Le client interne est responsable du sien. Donc, je ne m'étendrai pas davantage sur le sujet, comme je vous le dis, vous en avez parlé amplement dans le cadre des travaux. Très bien. Je vous laisse le mot de la fin, votre conclusion. Oui. En fait, notre lecture, c'est que l'échec dans ce cas-ci, doit évidemment mener à des réflexions qui doivent se transformer en catalyseurs d'amélioration pour la fonction d'approvisionnement au sein des organismes publics en général. Évidemment, tout ça au bénéfice des citoyens. C'est certain qu'On l'a vu, comme je l'ai dit à certains d'entre vous, les travaux de la commission Charbonneau, on a fait le même genre de démarche. Ce qui est sorti de cette commission-là a servi, selon moi, à amener des réflexions importantes qui se sont transformées en catalyseurs pour la fonction approvisionnement, peut-être plus dans le domaine municipal, quoique plusieurs organismes publics ont tiré des leçons de cette commission-là et ont tenté de renforcer leur pratique en matière d'acquisition et en gestion contractuelle. Donc, évidemment, ce qu'on souhaite, c'est que dans le cadre de vos travaux, en fait, je suis convaincu que dans le cadre de vos travaux, il va y avoir des constats, puis il va y avoir des réflexions, puis des recommandations qui vont servir de catalyseur pour la fonction d'approvisionnement pour faire en sorte qu'elle assume un rôle, comme je le disais tantôt, davantage stratégique que tactique et...qu'elle sera, qui pourra faire en sorte qu'elle va être créatrice de valeur au sein des organismes publics davantage qu'à être perçue comme une fonction purement administrative, contribuant parfois à juste, selon certains, pouvoir allonger des délais.

M. Vincent Ranger

Voilà. Je vous remercie beaucoup, M. Émond. Moi, je n'ai pas d'autres questions.

Hon. Denis Gallant

Comment je la place, la fonction d'appro, puis je vais être plus large que Casa, là, possiblement, mon ancienne vie, là. Vous avez généralement les projets on veut qui sortent.

On a besoin de l'équipement, on a besoin... Je donne un exemple, j'ai besoin d'une souffleuse parce que la neige arrive, j'ai besoin qu'il y ait un contrat de neige, etc. Et souvent, on pouvait avoir une tension justement entre l'appro, qui avait créé ça, on veut respecter les règles, puis avoir les bons gabarits, etc., et le client interne, OK? Et souvent, le client interne, c'est une vice-présidence ou c'est une direction qui est plus haut que l'appro, là.

Vous voyez où je veux venir à peu près? C'est un peu, si je fais similaire avec d'autres départements comme la vérification interne, etc. L'appro, pour qu'elle joue efficacement, bien beau, remonter, certification, professionnalisation de l'appro, mais comment également on pourrait justement la placer dans un organisme public ou dans un ministère pour qu'elle ne soit pas tributaire peut-être des caprices ou même caprices, ce n'est pas le bon mot, mais des fois, on veut que les contrats sortent parce que c'est la mission. C'est la mission. Une ville, quand il y a de la neige, il faut que les contrats sortent. Puis si on ne les sort pas au bon moment, on a une problématique.

M. François Émond

Exactement. Je ferai le parallèle aussi avec mon ancienne vie qui était dans le public, dans le domaine d'avantages municipal. La fonction d'approvisionnement, premièrement, en termes de bonne pratique, c'est n'était pas sous une direction finance. Elle était complètement détachée, souvent regroupée au même titre que d'autres fonctions administratives, gestion du capital humain, travaux publics, etc. Donc, elle avait cette même importance-là, plutôt que d'être une fonction... J'aime bien ce que vous dites par rapport, par exemple, souvent les RH sont...

M. François Émond

sont placés à une place parce qu'effectivement, c'est eux qui vont accompagner le client demandeur qui a besoin de tel ou tel profil, puis il y a un respect des rôles. - Exactement. - Est-ce qu'on pourrait peut-être s'en inspirer pour l'appro? - On pourrait s'inspirer de... Le parallèle avec la fonction RH est bon. On parle de gestion de talent aujourd'hui, puis de la difficulté de recruter et de retenir, j'ai vu le témoignage précédent.

Bien, cette fonction-là, qu'elle soit à ce même genre de niveau-là, ça vient premièrement la camper comme étant stratégique, importante et adaptée à la réalité, mais ça vient aussi faire en sorte qu'à l'interne, on a une vision différente.

de ce qu'elle est. Puis comme je vous dis, dans plusieurs... dans des villes, on la voit souvent comme étant équivalente à des services de proximité aux citoyens, des fonctions stratégiques comme les RH, comme les finances. Dans certains organismes, on voit la fonction appro étant au même type d'égalité que la fonction finance. Ça fait en sorte que quand... Puis comme je vous dis, cette fonction-là, regroupe à l'intérieur d'elle, pas juste un processus des gens qui sont là pour faire de l'acquisition, des gens qui sont là pour faire de la gestion contractuelle, des gens qui sont là pour faire de l'accompagnement, etc., de la formation et du développement. Donc, le fait qu'elle ait ce certain niveau-là et ce positionnement-là stratégique amène plusieurs bénéfices, dans le même sens que vous dites, effectivement, ça devrait être la vision idéale. Puis, lui donner cette indépendance-là aussi. Parce que, comme je vous dis, dans les bonnes pratiques, on travaille, bon, pour prendre un exemple concret, on travaille à décerner des prix d'excellence en approvisionnement qui récompensent les organismes publics qui exercent les meilleures pratiques. Bien, un des critères, dans l'atteinte de l'excellence, un des 18 critères du programme qu'on soutient, c'est que la fonction d'approvisionnement soit indépendante dans l'organisation, qu'elle soit complètement indépendante et qu'elle ne soit pas quelque part dans une sous-fonction finance qui amène à avoir une mauvaise lecture et une mauvaise perception de ce qu'elle est vraiment et de ce qu'elle peut amener comme valeur ajoutée pour l'organisme. Je ne sais pas si ça répond à votre question. Ça m'éclaire beaucoup. Parfait.

Hon. Denis Gallant

Ça va? Est-ce que les parties ont des questions? Nous n'avons pas de questions, M. le Commissaire. Même chose, pas de questions. Parfait. Écoutez, il me reste à vous remercier. Merci. Très éclairant. Merci d'avoir pris le temps, justement, de nous aider pour la suite des choses. Parfait. Merci beaucoup pour votre temps aussi. Merci beaucoup. Merci.