

# ÉNAP

ÉCOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

enap.ca

## Rapport d'évaluation final

Application de la *Loi sur le Centre  
d'acquisitions gouvernementales* (LCAG)

15 septembre 2025

NOTE

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la ou les personnes qui l'ont rédigé et ne sauraient refléter la position de l'École nationale d'administration publique.

L'ENAP autorise la reproduction, l'utilisation et la diffusion partielle ou intégrale de ce texte à condition que sa source soit citée, à savoir le nom de l'auteur ou de l'autrice, l'École nationale d'administration publique, écrit au long, le titre du document ainsi que l'année de sa parution.

Cette autorisation est accordée à des fins non commerciales, gratuitement sans limites de temps et sans limite territoriale.

© École nationale d'administration publique (ENAP) 2025

## **MANDANT**

Centre d'acquisitions gouvernementales, sous la coordination du Bureau de la planification stratégique et du développement durable du Secrétariat général et bureau du PDG

## **MANDATAIRE**

École nationale d'administration publique

Élaboration de la démarche, collecte et analyse des données et rédaction du rapport:  
Chantal Bouchard

Conseils et appui à la démarche et pour la rédaction du rapport : Louis Borgeat et  
Élodie Roy

Révision linguistique : Corinne Sarian

# Table des matières

<b>LISTES DES TABLEAUX</b> .....	<b>IV</b>
<b>LISTES DES FIGURES</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>VI</b>
<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
ÉVALUATION DE LA <i>LOI SUR LE CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES</i> .....	7
APPROCHE RETENUE .....	7
LIMITES DE L'ÉVALUATION .....	8
STRUCTURE DU RAPPORT D'ÉVALUATION.....	9
<b>CONTEXTE DE LA CRÉATION DU CAG</b> .....	<b>10</b>
UN MODÈLE QUÉBÉCOIS EN ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES .....	10
L'INTÉGRATION DE CINQ ENTITÉS ET LA GESTION DU CHANGEMENT.....	13
LA CRISE SANITAIRE.....	14
<b>CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE DU CAG</b> .....	<b>16</b>
LES RESSOURCES .....	16
<i>L'offre de services, les clients et les fournisseurs</i> .....	18
<i>Les regroupements d'achats de biens et de services</i> .....	21
<i>Les achats mandatés de biens et de services</i> .....	24
<i>La disposition de biens excédentaires</i> .....	24
<i>Le placement médias, les projets et les campagnes de publicité</i> .....	25
<i>Les autres services</i> .....	26
L'EXPERTISE EN ACQUISITION .....	27
<i>Expériences acquises et développement de l'expertise</i> .....	27
<i>Le Programme d'accueil, d'intégration et de formation</i> .....	28
<i>Harmonisation des pratiques et apprentissages en continu</i> .....	28
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	29
<b>GESTION DES ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES</b> .....	<b>32</b>
LA PROGRAMMATION ET LE CYCLE DES ACQUISITIONS.....	32
<i>La vigie des marchés</i> .....	34
<i>La gestion intégrée des risques</i> .....	35
<i>Le plan des acquisitions gouvernementales</i> .....	36
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	41
LE PROCESSUS DE CONSULTATION .....	43
<i>La composition des comités et les objectifs du processus de consultation</i> .....	43
<i>Le fonctionnement des comités consultatifs</i> .....	45
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	48
LE CADRE NORMATIF DES MARCHÉS PUBLICS .....	49
<i>Lois, règlements et orientations gouvernementales</i> .....	49
<i>Harmonisation des pratiques en matière de regroupements d'achats</i> .....	50
<i>Stratégies d'acquisition</i> .....	51
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	57
ASSURANCE QUALITÉ.....	59
<i>Les points de contrôle</i> .....	59

<i>Les systèmes d'information de gestion des acquisitions</i> .....	60
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	62
<b>LA GOUVERNANCE</b> .....	<b>64</b>
LE MODÈLE DE GOUVERNANCE .....	64
<i>Le président ou la présidente du Conseil du trésor</i> .....	64
<i>Le comité de gouvernance</i> .....	65
<i>Le comité de vérification</i> .....	67
LES RÈGLES DE GOUVERNANCE .....	68
L'EFFICACITÉ DE LA GOUVERNANCE .....	70
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	71
ADMINISTRATION DU CAG.....	73
<b>PERFORMANCE</b> .....	<b>75</b>
LA MESURE .....	75
LES ÉCONOMIES GOUVERNEMENTALES.....	76
LA SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE.....	78
L'OPTIMISATION DES ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES.....	79
<i>Les résultats concernant les regroupements d'achats</i> .....	79
<i>La participation des organismes aux regroupements d'achats</i> .....	80
<i>L'amélioration des résultats et de la performance du processus d'acquisitions gouvernementales</i> .....	82
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	83
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>86</b>
APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LCAG.....	86
RECOMMANDATIONS .....	87
<b>BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES</b> .....	<b>89</b>
<b>ANNEXE I COLLECTE DE DONNÉES RÉALISÉES AUPRÈS DES MEMBRES DU PERSONNEL ET DES MEMBRES DES COMITÉS CONSULTATIFS</b> .....	<b>96</b>
<b>ANNEXE II CRÉATION DU CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES LIGNE DU TEMPS 2020-2025</b> .....	<b>98</b>
<b>ANNEXE III PROGRAMMATION ET PROCESSUS D'ACQUISITION : GRILLE D'ANALYSE</b> .....	<b>101</b>
<b>ANNEXE IV PRÉSENTATION PLUS DÉTAILLÉE DES COMITÉS CONSULTATIFS DU CAG</b> .....	<b>102</b>
<b>ANNEXE V EXTRAIT DE LA POLITIQUE DE GOUVERNANCE DÉCISIONNELLE DU CAG</b> .....	<b>104</b>
<b>ANNEXE VI LES ORGANISMES QUI TRAITENT AVEC LE CAG</b> .....	<b>105</b>
<b>ANNEXE VII EXTRAIT DES LIGNES DIRECTRICES DE L'OCDE SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES</b> .....	<b>106</b>

## Listes des tableaux

<b>TABLEAU 1. MEMBRES DU PERSONNEL DU CAG, 2020-2021 À 2024-2025 .....</b>	<b>16</b>
<b>TABLEAU 2. RÉPARTITION DE L'FFECTIF DU CAG PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ .....</b>	<b>18</b>
<b>TABLEAU 3. VALEUR DES CONTRATS CONCLUS POUR LES REGROUPEMENTS D'ACHATS ET LES ACHATS MANDATÉS, 2020-2021 À 2024-2025 .....</b>	<b>20</b>
<b>TABLEAU 4. VOLUME D'AFFAIRES POUR LES REGROUPEMENTS D'ACHATS INSCRITS DANS LE PLAN DES ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES, 2021-2022 À 2023-2024.....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU 5. VOLUME D'AFFAIRES POUR LES ACHATS MANDATÉS, 2021-2022 À 2024-2025 .....</b>	<b>24</b>
<b>TABLEAU 6. VOLUME D'AFFAIRES POUR LA DISPOSITION DE BIENS EXCÉDENTAIRES, 2021-2022 À 2023-2024 ...</b>	<b>25</b>
<b>TABLEAU 7. VOLUME D'AFFAIRES POUR LES PLACEMENTS MÉDIAS, 2021-2022 À 2024-2025 .....</b>	<b>26</b>
<b>TABLEAU 8. VOLUME D'AFFAIRES POUR LA PUBLICITÉ, 2021-2022 À 2024-2025.....</b>	<b>26</b>
<b>TABLEAU 9. TAUX DE RÉALISATION DE REGROUPEMENTS D'ACHATS INSCRITS AU PAG, 2021-2022 À 2023-2024 .....</b>	<b>38</b>
<b>TABLEAU 10. PROPORTION D'APPELS D'OFFRES AVEC AU MOINS UNE CLAUSE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE .</b>	<b>53</b>
<b>TABLEAU 11. PROPORTION DE CONTRATS AVEC AU MOINS UNE CLAUSE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>53</b>
<b>TABLEAU 12. PROPORTION DES ENTREPRISES QUÉBÉCOISES, INCLUANT LES BIENS ET LES SERVICES, À CONTRAT SUR L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES À CONTRAT, 2020-2021 À 2022-2023 – PLANIFICATION STRATÉGIQUE 2021-2023.....</b>	<b>54</b>
<b>TABLEAU 13. POURCENTAGE DES FOURNISSEURS QUÉBÉCOIS À CONTRAT SUR L'ENSEMBLE DES FOURNISSEURS À CONTRAT, 2023-2024 À 2024-2025 – PLANIFICATION STRATÉGIQUE 2023-2027 .....</b>	<b>55</b>
<b>TABLEAU 14. PROPORTION DES CONTRATS CONCLUS AUPRÈS DE FOURNISSEURS OU PRESTATAIRES DE SERVICES PROVENANT DES RÉGIONS AUTRES QUE MONTRÉAL ET QUÉBEC EN 2023-2024 ET 2024-2025 .....</b>	<b>56</b>
<b>TABLEAU 15. NOMBRE DE RENCONTRES DU COMITÉ DE GOUVERNANCE PAR ANNÉE, 2020-2021 À 2024-2025..</b>	<b>66</b>
<b>TABLEAU 16. NOMBRE DE RENCONTRES DU COMITÉ DE VÉRIFICATION PAR ANNÉE, 2020-2021 À 2024-2025 ....</b>	<b>68</b>
<b>TABLEAU 17. APERÇU DES COMPOSANTES DU CADRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE DES ACQUISITIONS PUBLIQUES DE L'OCDE .....</b>	<b>75</b>
<b>TABLEAU 18. ÉCONOMIES GOUVERNEMENTALES LIÉES AUX REGROUPEMENTS D'ACHATS RÉALISÉS.....</b>	<b>77</b>
<b>TABLEAU 19. INDICE DE SATISFACTION GLOBALE, 2021-2022 À 2023-2024.....</b>	<b>79</b>
<b>TABLEAU 20. NORMES DE SERVICES À LA CLIENTÈLE.....</b>	<b>79</b>
<b>TABLEAU 21. REVENUS DE TARIFICATION DES SERVICES OFFERTS PAR LE CAG .....</b>	<b>83</b>
<b>TABLEAU 22. MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS AYANT RECOURS AUX SERVICES CAG DEPUIS SA CRÉATION, 2020-2021 À 2023-2024 .....</b>	<b>105</b>

## Listes des figures

FIGURE 1. TAUX DE DÉPART VOLONTAIRE DU PERSONNEL RÉGULIER DU CAG 2020-2021 À 2024-2025 .....	17
FIGURE 2. NOMBRE DE CLIENTS DU CAG, PAR ANNÉE FINANCIÈRE, 2021-2022 À 2024-2025 .....	19
FIGURE 3. NOMBRE DE FOURNISSEURS ET DE PRESTATAIRES DE SERVICES CONTRACTANT AVEC LE CAG, PAR ANNÉE FINANCIÈRE, 2021-2022 À 2024-2025 .....	20
FIGURE 4. RÉPARTITION DE LA QUANTITÉ DES REGROUPEMENTS D'ACHATS CONCLUS PAR LE CAG, PAR RÉSEAUX, AU 31 JANVIER 2025* .....	22
FIGURE 5. PROPORTION DES ENGAGEMENTS DES CLIENTS DANS UN REGROUPEMENT D'ACHATS .....	23
FIGURE 6. SCHÉMA ILLUSTRANT LES ÉTAPES DE GESTION DES ACQUISITIONS .....	33
FIGURE 7. STRUCTURE DES COMITÉS CONSULTATIFS .....	44
FIGURE 8. COMPOSITION DU COMITÉ DE GOUVERNANCE DU CAG .....	66
FIGURE 9. COMPOSITION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION DU CAG .....	67
FIGURE 10. TAUX DE PARTICIPATION AUX REGROUPEMENTS D'ACHATS VISÉS PAR UN ARRÊTÉ MINISTÉRIEL, 2022-2023 .....	81
FIGURE 11. TAUX DE REGROUPEMENT D'ACHATS POUR LES CLIENTÈLES NATURELLES .....	81

## Liste des sigles, acronymes et abréviations

AMP	Autorité des marchés publics
CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
ENAP	École nationale d'administration publique
ÉPI	Équipements de protection individuelle
GIR	Gestion intégrée des risques
IGOPP	Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques
LAC	Logiciel d'achat en commun
LAP	Loi sur l'administration publique
LCAG	Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales
LCOP	Loi sur les contrats des organismes publics
LFP	Loi sur la fonction publique
LGSE	Loi sur la gouvernance des sociétés d'État
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MEQ	Ministère de l'Éducation
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur
MPA	Manuel des pratiques d'affaires
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAG	Plan des acquisitions gouvernementales
PAIF	Programme d'accueil, d'intégration et de formation
PDG	Président-directeur général
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SEAO	Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

SGAG	Système de gestion des acquisitions gouvernementales
SGMP	Stratégie gouvernementale des marchés publics
SQI	Société québécoise des infrastructures
SQRI	Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
VÉGAS	Véhicule électronique de gestion des achats médias et des statistiques
VGQ	Vérificateur général du Québec

### **Abréviations**

art.	Article
n. d.	Non déterminé
M\$	Million de dollars
G\$	Milliard de dollars

## Sommaire exécutif

Ce rapport représente la première évaluation quinquennale de l'application de la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* (LCAG) depuis la création de cet organisme public en 2020. L'évaluation couvre les années 2020-2021 à 2023-2024, en plus de présenter des données partielles pour l'année 2024-2025, lorsque disponibles. L'évaluation a permis de tirer des constats par rapport à six enjeux évaluatifs et, sur cette base, d'offrir des recommandations pour soutenir la prise de décision des autorités.

### 1. Pertinence

→ *Les raisons pour lesquelles a été créé le CAG, ou la raison d'être du CAG, persistent-elles aujourd'hui, et sont-elles toujours d'actualité?*

Les acquisitions de biens et de services et la gestion de ces acquisitions, qui font partie intégrante des activités de l'administration publique, représentent des dépenses importantes pour l'État, et de surcroît, posent des défis complexes. Les regroupements d'achats à grande échelle font partie d'un ensemble de stratégies visant l'optimisation des acquisitions gouvernementales et la réalisation d'économies dans le respect des règles contractuelles applicables. Il s'agit d'un des volets de la mission du CAG, et il demeure pertinent.

→ *Quels effets, intentionnels et non intentionnels, favorables ou défavorables, la LCAG a-t-elle eus?*

La création du CAG a eu des effets positifs. Durant la pandémie de COVID-19, le CAG a soutenu le gouvernement, les réseaux de la santé et de l'éducation. Il a également favorisé le maintien, le développement ou la création de diverses expertises. Il n'en demeure pas moins que les choix faits par le CAG créent parfois de l'incompréhension ou de l'insatisfaction chez sa clientèle. Les facteurs à la base de ces choix ne sont pas toujours documentés et explicités. Ce manque d'information et la création somme toute récente de l'organisme ne permettent pas de porter un jugement éclairé sur tous les aspects de la pertinence du CAG et de sa loi constitutive.

→ *La Loi et ses différentes dispositions ont-elles été mises en œuvre conformément à ce qui était prévu et sont-elles toujours pertinentes?*

Le CAG s'est employé à réaliser sa mission dans le respect du cadre réglementaire et a agi conformément à ce que prévoit la LCAG. Après cinq années d'intégration, d'adaptation et d'opérationnalisation, le CAG concentre ses efforts, à l'aube de sa cinquième année d'existence, sur l'harmonisation et l'implantation de nouvelles pratiques communes et sur la mise en place de nouveaux outils.

### Recommandation pour le CAG :

- Préciser sa vision pour chacun de ses secteurs d'activité, communiquer cette information névralgique aux parties prenantes et poursuivre le déploiement de son offre de service en cohérence avec sa vision.

## 2. Cohérence interne

- *Comment le CAG a-t-il déployé ses ressources, mécanismes et processus internes pour réaliser ce que prévoit la LCAG?*

Le CAG observe un déséquilibre entre ses ressources et sa capacité à répondre aux demandes. S'il a d'ores et déjà entrepris une évaluation de sa capacité organisationnelle, cette analyse doit être approfondie afin d'inclure de l'information plus explicite en ce qui concerne les ressources nécessaires liées aux volumes générés par les services offerts et à l'ensemble des activités et interventions. Certains systèmes d'information sont désuets et présentent des enjeux de fiabilité et de sécurité. Un certain nombre de commodités ont déjà été revues pour adapter les systèmes et un arrimage entre la terminologie du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et celle des réseaux est en cours.

- *L'information transmise par le CAG sur ses services, ses interventions, son rôle et ses responsabilités est-elle cohérente avec sa gouvernance interne?*

Bien que le CAG ait fourni des efforts pour implanter des pratiques qui contribuent à consolider ses secteurs d'activité et la gestion des acquisitions, l'information de gestion sur les secteurs d'activité n'est ni harmonisée ni facilement accessible et diffère d'un service à l'autre. Le suivi n'est pas réalisé de façon à donner un portrait cohérent de l'ensemble du processus d'acquisition. De plus, il n'est pas possible d'observer comment l'analyse et l'atténuation des risques sont intégrées, notamment en ce qui concerne la planification des acquisitions. Une meilleure intégration des informations des réseaux permettrait d'atténuer les risques, de cibler des économies d'échelle et de mieux utiliser les ressources.

### Recommandations pour le CAG :

- Suivre l'état et l'évolution de sa capacité organisationnelle en fonction des volumes d'activités pour tous les services offerts.
- Poursuivre les améliorations prévues en ce qui concerne la gestion des acquisitions gouvernementales, notamment s'assurer que les étapes du cycle d'acquisition sont mieux prises en compte lors de la préparation et de la réalisation du plan des acquisitions gouvernementales (PAG).
- Améliorer la cohérence entre toutes les étapes du cycle d'acquisition (programmation, vigie, planification, prémandat, adjudication des contrats, réalisation des opérations et des interventions, clôture et évaluation) et en suivre le déroulement pour assurer la conformité, la qualité et l'efficacité de la gestion des acquisitions.
- Examiner la possibilité de travailler à partir de plans consolidés d'acquisitions ou d'autres formes de partage de l'information, en continu ou à des moments clés au cours d'une année, afin d'optimiser la planification des acquisitions.

### 3. Cohérence externe

→ *Comment la situation a-t-elle évolué depuis l'adoption de la Loi?*

Le cadre réglementaire évolue et intègre de plus en plus une approche globale des acquisitions gouvernementales. Le CAG a créé des liens avec ses partenaires d'affaires et des partenariats qui devraient lui permettre d'expérimenter de nouvelles stratégies d'acquisition.

→ *Combien de structures permettent de réaliser la mission? Les structures sont-elles complémentaires ou en concurrence?*

En vertu de la Loi, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) interagit de multiples façons auprès du CAG. La LCAG prévoit également l'implication d'autres structures au sein des comités de gouvernance et de vérification du CAG et des comités consultatifs auprès des membres utilisateurs. L'examen des documents et les entretiens réalisés dans le contexte de la présente évaluation indiquent que le partage des responsabilités en matière de gouvernance pourrait être mieux défini, ou communiqué aux parties prenantes, afin d'assurer une compréhension univoque.

→ *Ya-t-il adéquation entre les services, interventions, rôles et responsabilités du CAG et d'autres organisations visant les mêmes effets?*

Même si des zones de collaboration sont déjà fonctionnelles entre le CAG, les organismes publics et les établissements des réseaux, certaines étapes du cycle d'acquisition sont moins bien prises en charge ou ne sont pas prises en charge de la même façon pour tous les dossiers.

#### Recommandations pour le CAG :

- Se doter des outils nécessaires pour développer sa capacité de choisir les stratégies d'acquisition les plus pertinentes, durables et efficaces.
- Déployer avec agilité son expertise et mettre en œuvre ses stratégies d'acquisition, afin de saisir toutes les opportunités d'ouvrir les marchés aux entreprises québécoises et d'effectuer des acquisitions responsables, tout en réalisant des économies gouvernementales.

### 4. Efficacité de la gouvernance

→ *Dans quelle mesure les rôles et responsabilités des parties prenantes et des mécanismes de gouvernance sont-ils clairement définis et adéquats compte tenu des caractéristiques propres à l'intervention, et sont-ils clairement énoncés?*

Le CAG a mis en place l'ensemble des fonctions de gouvernance requises en vertu de son statut d'organisme gouvernemental et s'est doté de certains outils qui soutiennent sa gestion et sa gouvernance. Il n'en demeure pas moins qu'un manque de clarté laisse place à des interprétations équivoques en matière de gouvernance.

→ *Quel est le caractère approprié de la structure de gouvernance retenue au regard des caractéristiques de l'intervention?*

Le CAG est une jeune organisation avec un modèle inédit qui n'a pas encore atteint son plein potentiel. Plus de temps est nécessaire avant d'en dégager les avantages et bénéfices envisagés lors de sa création.

→ *Dans quelle mesure l'organisation responsable de l'intervention exerce-t-elle réellement un leadership par rapport aux autres parties prenantes (processus de consultation et de négociation)?*

Dans l'ensemble, le CAG réalise un travail apprécié par les réseaux. Les comités consultatifs ont permis de réaliser des projets d'acquisition qui ont conduit à des économies gouvernementales. Néanmoins, le processus de consultation qui s'implante progressivement et à vitesse variable dans chacun des réseaux n'a pas atteint tout son potentiel.

→ *La structure de gouvernance est-elle transparente pour les parties prenantes, notamment en ce qui a trait à l'imputabilité des acteurs par rapport aux objectifs sous leur responsabilité et aux résultats qui y sont associés (mesures, actions, etc.)?*

Peu d'information est accessible ou rendue publique pour témoigner des résultats du CAG et de ses activités de gouvernance. Le CAG aurait avantage à instaurer une plus grande transparence entre sa gouvernance, son processus de consultation et ses objectifs. Sa capacité à répondre aux demandes et aux attentes de toutes les parties prenantes à son égard mérite une attention particulière pour éviter de laisser place à de l'incompréhension qui génère de l'insatisfaction.

### **Recommandations pour le CAG :**

- S'assurer que les rôles et responsabilités des comités consultatifs sont clairement définis et cohérents avec les résultats attendus.
- Communiquer les décisions, suivis, résultats, évaluations, notamment en matière d'application des règles de gouvernance, dans l'optique de consolider le leadership du CAG auprès de sa clientèle.
- Partager de l'information sur le suivi et les événements liés aux projets d'acquisition avec les membres des comités consultatifs afin qu'ils soient adéquatement informés des effets de leur travail et que leur participation soit reconnue.
- Rendre plus efficace le fonctionnement des comités consultatifs, notamment en examinant tous les aspects qui créent de l'insatisfaction chez les membres des comités.

## 5. Performance (efficacité opérationnelle)

- *Les résultats escomptés à la suite de l'application de la Loi et les cibles déterminées sont-ils atteints? Jusqu'à quel point l'application de la Loi a-t-elle généré du succès, de la réussite? Et pourquoi?*

Au cours de ses cinq premières années d'existence, le CAG a honoré les mandats sous sa responsabilité, produit un PAG, mené à bien sa mission et répondu aux demandes gouvernementales. En plus du déploiement de ses stratégies d'acquisition, il explore d'autres initiatives innovantes. Les fonctions des conseillères et des conseillers en acquisition et des juristes qui veillent notamment à l'application de l'article 13 sont reconnues dans la fonction publique et leur rôle est désormais mieux défini; l'expertise des réseaux en matière d'acquisition a pu être rassemblée, et plusieurs champs d'expertise se sont développés.

- *Quels sont les constats à la suite de l'application de la Loi et les leçons apprises?*

Si l'implantation du CAG dans les marchés publics a bien progressé, la recherche d'une plus grande efficacité de l'organisation et de sa gestion des acquisitions doit être poursuivie pour assurer son développement et sa performance. Des indicateurs, dans son plan stratégique, témoignent de l'atteinte des cibles en matière d'économies gouvernementales et de satisfaction de la clientèle. Le CAG n'a toutefois pas encore déterminé son cadre de mesure de la performance et le programme d'assurance qualité n'intègre pas l'ensemble des étapes du processus d'acquisition.

### Recommandations pour le CAG :

- Documenter le développement des expertises en matière d'acquisitions gouvernementales, notamment par l'actualisation des informations relatives à l'exercice des activités et des interventions liées aux différents champs d'expertise, ainsi que par un suivi annuel du maintien et de la consolidation des expertises.
- Mettre en place un cadre de mesure de la performance qui comprend des indicateurs offrant une lecture de l'ensemble du processus d'acquisitions gouvernementales et à plusieurs niveaux (contractants, réseaux et gouvernement).
- Inclure, dans son cadre de mesure de la performance, des indicateurs déjà ciblés, par exemple dans son plan de développement durable, dans les programmes ou mesures liés à la Stratégie gouvernementale des marchés publics (SGMP) ou dans son plan stratégique.
- Mettre en œuvre un programme d'assurance qualité complet et fonctionnel, qui comprend une information de gestion utile à l'analyse des problématiques qui peuvent survenir à toutes les étapes du cycle d'acquisition.

## 6. Efficience et qualité

→ *Comment les coûts des extrants se comparent-ils à d'autres opérations similaires?*

Le CAG n'a pas implanté d'activités de veille stratégique dans l'optique de réaliser des comparaisons et de l'étalonnage, mais il a réalisé des collectes d'information auprès de ses partenaires provinciaux, nationaux et internationaux, des études de marché, des analyses stratégiques et des exercices d'étalonnage expérimentaux. Les indicateurs proposés dans ce rapport pour réaliser des mesures d'étalonnage montrent des données similaires, mais leur comparabilité devra être validée lorsque le CAG aura développé et documenté ses indicateurs et mis en place un cadre de référence pour ses activités d'étalonnage.

### **Recommandation pour le CAG :**

- Réaliser une veille en continu prenant en compte l'ensemble des étapes du cycle d'acquisition notamment afin d'alimenter l'innovation en matière de gestion des acquisitions gouvernementales.

## Introduction

### Évaluation de la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales*

Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) est un organisme public créé en 2020. Il a été constitué à partir du regroupement d'une partie du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), ainsi que des organisations spécialisées dans la gestion des approvisionnements dans les réseaux de l'éducation, de l'enseignement supérieur, ainsi que de la santé et des services sociaux<sup>1</sup>.

Tous les cinq ans, un rapport d'application de la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* (LCAG) doit être déposé au gouvernement au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre. Le présent rapport est le premier à être déposé au gouvernement par la présidente du Conseil du trésor<sup>2</sup>. Il évalue l'efficacité et la performance du CAG, et inclut des mesures d'étalonnage et des recommandations concernant les activités du CAG, conformément à la Loi<sup>3</sup>.

### Approche retenue

L'évaluation de l'application de la LCAG couvre les années 2020-2021 à 2023-2024 et présente des données partielles, lorsque disponibles, pour l'année 2024-2025. L'évaluation a commencé au printemps 2024 et a pris fin à l'été 2025. Les enjeux suivants ont guidé l'évaluation :

- le développement de l'expertise et l'harmonisation des pratiques en matière d'acquisitions gouvernementales;
- les orientations gouvernementales incluant le cadre légal applicable aux marchés publics;
- les résultats en matière d'optimisation des acquisitions;
- la rétroaction des parties prenantes, notamment des comités consultatifs.

L'approche retenue s'appuie sur le cadre d'évaluation des programmes, des politiques et des interventions, couramment utilisé par les organismes publics au Québec. Les critères d'évaluation prennent en compte la cohérence, l'efficacité, la performance, l'efficacité et la pertinence du CAG et de ses activités au regard de l'application de la LCAG.

---

<sup>1</sup> Les cinq organismes regroupés détenant une expertise en acquisition sont le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), Collecto Services regroupés en éducation (volet acquisition de biens et de services), le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec (GACEQ), le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec (GAC de l'Ouest) et SigmaSanté (volet acquisition de biens et de services).

<sup>2</sup> Les textes de loi et autres documents officiels utilisent généralement le masculin pour désigner les postes de président du Conseil du trésor. Au moment de l'écriture de ce rapport, une femme occupait ce poste, ainsi la forme féminine a été privilégiée. La forme masculine a été utilisée lorsqu'il est fait référence à la fonction de manière générale ou lorsque sont cités des textes de loi et autres documents officiels.

<sup>3</sup> Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (C-7.01, a. 65). *LCAG a.65. Le président du Conseil du trésor doit, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2025 et par la suite tous les cinq ans, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la présente loi.*

Les analyses ont été menées à partir de grilles produites par des organismes internationaux, notamment la grille d'analyse de la division des acquisitions du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les normes de services de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), ainsi que le guide d'évaluation et les lignes de conduite en matière de gouvernance de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

La collecte de données a été réalisée lors d'une revue documentaire, d'entretiens individuels et de groupes de discussion menés auprès des membres du personnel du CAG, des membres externes du comité de gouvernance et du comité de vérification, de collaboratrices et de collaborateurs externes du CAG et de membres des comités consultatifs. Un aperçu du déroulement de la collecte des données est présenté à l'Annexe I.

Le CAG a créé un comité d'évaluation pour valider le devis, suivre la démarche et commenter le rapport d'évaluation.

Des comparaisons sont effectuées auprès des organisations suivantes : SPAC, ApprovisOntario (*Supply Ontario*) et Service New Brunswick. Le CAG n'a pas ciblé ni documenté d'indicateurs spécifiques pour cette évaluation. Les comparaisons sont réalisées sans historique de suivi à long terme ni détails sur les méthodes de calcul de chaque indicateur proposé pour la comparaison. Comme cela est expliqué dans le devis de la présente évaluation et dans le présent rapport (p 83), l'exercice d'étalonnage devrait être une habitude implantée dans l'organisation, plutôt qu'une observation occasionnelle de situations comparables. Les indicateurs proposés dans ce rapport pour réaliser des mesures d'étalonnage montrent des données similaires, mais dont la comparabilité reste à être validée ultérieurement lorsque le CAG aura développé ses activités d'étalonnage.

## Limites de l'évaluation

Pendant la collecte de données pour réaliser cette évaluation, le CAG ne disposait pas ou n'a pas été en mesure de transmettre à l'ENAP les données et informations nécessaires pour pouvoir répondre de manière exhaustive à toutes les questions d'évaluation prévues dans le devis.

Certaines données de gestion ne sont, en effet, pas colligées par le CAG, alors que d'autres l'ont été, mais ne peuvent être ventilées ou présentées pour les cinq dernières années. Par ailleurs, les méthodes de calcul pour des indicateurs clés ont changé lors de la deuxième planification stratégique, limitant les possibilités de comparaison sur plusieurs années. Il est important de mentionner que l'ENAP n'a traité aucune donnée statistique pour la présente évaluation. Le CAG a fourni toutes les informations statistiques demandées lorsque ces dernières étaient disponibles. L'information a été transmise dans des fichiers statiques sans possibilité d'interactions pour extraire ou croiser de l'information nouvelle ou différente de ce qui est déjà traité et rendu accessible. L'ENAP a utilisé les données des rapports produits par

le CAG, le SCT et le Vérificateur général du Québec (VGQ), pour la plupart rendus publics, ainsi que les données issues des rapports internes que le CAG a transmis.

Ces limites en lien avec les données de gestion du CAG touchent particulièrement :

- les mesures d'étalonnage comme le précise l'article 65 de la LCAG;
- plusieurs résultats relatifs au critère d'efficacité, notamment l'efficacité opérationnelle.

Néanmoins, des indicateurs sont documentés par le CAG et sont présentés dans ce rapport, ce qui permet d'évaluer, dans une certaine mesure, la performance de l'organisation :

- les économies gouvernementales réalisées (efficacité);
- la satisfaction des clients (performance globale : efficacité et qualité);
- l'optimisation des acquisitions gouvernementales, notamment sous l'angle de la participation des établissements et des organismes publics aux regroupements d'achats (efficacité) (p. 80 et 81).

De plus, l'ENAP a utilisé une approche basée sur la triangulation des informations pour corroborer ses observations, ce qui permet de brosser un portrait représentatif de la situation au moment de la réalisation de l'évaluation, soit en 2024-2025. Plus particulièrement, des entrevues et des groupes de discussion ont été menés auprès de gestionnaires et du personnel professionnel du CAG, ainsi qu'auprès de membres des comités stratégiques et tactiques (Annexe I).

Enfin, des recommandations pour pallier ces enjeux ont été proposées et sont résumées en conclusion du présent rapport à la page 86.

## **Structure du rapport d'évaluation**

Le rapport comprend cinq parties. La première présente le contexte de création du CAG. La deuxième porte sur la mise en commun des meilleures pratiques et le développement de l'expertise. La troisième concerne la gestion efficace des acquisitions. La quatrième partie traite de la gouvernance du CAG. La cinquième partie s'intéresse à la performance et aux économies gouvernementales.

Les questions d'évaluation sont présentées au commencement de chaque section et les recommandations, à la fin de chaque section.

## Contexte de la création du CAG

L'analyse et les constats s'appuient sur les questions suivantes :

### PERTINENCE

Les raisons pour lesquelles a été créé le CAG, ou la raison d'être du CAG, persistent-elles aujourd'hui, et sont-elles toujours d'actualité?

Quels effets intentionnels et non intentionnels, favorables ou défavorables, a eus l'application de la LCAG?

## Un modèle québécois en acquisitions gouvernementales

**Les acquisitions gouvernementales sont une partie importante des activités de l'administration publique. Au Québec, la valeur des contrats dans les marchés publics a presque doublé entre 2019-2020 et 2023-2024; il s'agit d'une dépense importante de l'État<sup>4</sup>.**

En 2022-2023, la valeur des contrats des organismes publics assujettis à l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ se chiffrait à 26 G\$<sup>5</sup>. Les organismes publics assujettis à la LCOP regroupent les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale, les organismes et les établissements du réseau de l'éducation, de l'enseignement supérieur, du réseau de la santé et des services sociaux, les filiales d'un ou de plusieurs organismes publics ainsi que tout autre organisme ou catégorie d'organismes que le gouvernement désigne. Le CAG, bien qu'il n'agisse pas, sauf exception, en matière d'acquisition de biens et de services en ce qui concerne les travaux de construction, a engagé la valeur la plus élevée (5,9 G\$) des contrats<sup>6</sup> pour cette même année, suivi de près par le ministère des Transports et de la Mobilité durable (4,1 G\$) et la Société québécoise des infrastructures (3,9 G\$). De la valeur totale des contrats, soit 26 G\$, 17 G\$ (65 %) sont des contrats de l'Administration gouvernementale.

Les organismes publics du gouvernement et les établissements qui effectuent des transactions dans les marchés publics font face à de nombreux défis. Comme pour le secteur privé, les investissements nécessaires à la transformation numérique sont considérables. Les organismes doivent composer avec un certain nombre d'exigences liées notamment à la durabilité et à la compétitivité. Ils évoluent dans un environnement où plusieurs facteurs influencent leurs activités, comme les accords de libre-échange, les risques associés aux approvisionnements (retards, fluctuations des prix et pénuries), ainsi que la vitalité des marchés publics de proximité, locaux et régionaux. L'atténuation des risques peut contribuer à minimiser les impacts indésirables sur la population, occasionnés par les délais, la pénurie

<sup>4</sup> Gouvernement du Québec (2024). *Statistique sur les contrats des organismes publics 2023-2024*.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 45.

de ressources, la défectuosité d'un produit, les dépassements de coûts et la conciliation de divers intérêts.

Au Québec, depuis plusieurs années, un ensemble de pratiques a été mis en place pour soutenir la réalisation des projets d'acquisition. Les pratiques qui se sont développées avant la création du CAG n'étaient toutefois pas harmonisées à l'échelle gouvernementale et les stratégies d'acquisition peu diffusées à l'ensemble des organismes publics. **La création d'un organisme national s'est donc imposée pour offrir des moyens égaux de répondre aux besoins des organismes publics et des établissements en matière d'acquisition et réaliser des économies gouvernementales.**

Le gouvernement a donc misé sur le renforcement de sa capacité d'action sur les marchés publics. Les moyens qu'il a souhaité se donner avec la création du CAG et d'Infrastructures technologiques Québec (aujourd'hui le ministère de la Cybersécurité et du Numérique) sont les suivants :

- regrouper l'expertise en acquisition dans les réseaux publics afin que les organismes publics se concentrent sur leur mission;
- rendre obligatoire, dans certains cas, le recours au CAG pour obtenir certains biens et services déterminés par arrêtés ministériels d'achats regroupés;
- renforcer la gouvernance en acquisition;
- assurer une proximité avec la clientèle pour bien répondre à ses besoins;
- travailler en étroite collaboration avec les réseaux;
- favoriser des retombées positives pour l'État en matière d'efficacité et de performance;
- générer des économies.

La LCAG a été sanctionnée le 21 février 2020<sup>7</sup> et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2020. Le premier président-directeur général (PDG) a été nommé le 8 juillet 2020 par le décret 726-2020 pour un mandat de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020. Les membres du comité de gouvernance et du comité de vérification ont été nommés les 3 et 4 mars 2021.

En vertu de la *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec* (LQ 2020, chapitre 2) sanctionnée le 21 février 2020, le Centre devait débiter ses activités le 1<sup>er</sup> juin 2020. En raison de la pandémie mondiale de la COVID-19, le gouvernement du Québec a suspendu, par le décret 496-2020, l'entrée en vigueur de celle-ci. Le 8 juillet 2020, le décret 788-2020 est venu fixer la date de début des activités du Centre au 1<sup>er</sup> septembre 2020<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

<sup>8</sup> CAG (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*. Opération de restructuration, p. 50, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

La *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*<sup>9</sup> prévoyait la constitution d'un organisme public mandataire de l'État chargé de fournir aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Centre d'acquisitions gouvernementales (Centre) a pour mission de fournir aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, et ce, dans l'objectif d'optimiser les acquisitions gouvernementales dans le respect des règles contractuelles applicables. Dans le cadre de ses activités, le Centre a comme préoccupation première de rencontrer les besoins de l'ensemble des ministères et organismes, des établissements des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation, du collégial et de l'universitaire, à un juste prix, au bon moment, et dans le respect de l'encadrement éthique, légal et financier applicable. Il assure ainsi, à la population québécoise, l'accès à des biens et à des services de qualité<sup>10</sup>.

Le premier exercice financier a porté sur sept mois pour ensuite se synchroniser avec le cycle habituel de l'année financière, soit du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars de chaque année.

Afin de concrétiser la volonté de rendre obligatoire le recours au CAG pour l'acquisition de certains biens et services, quatre arrêtés ministériels ont été pris à l'automne 2020 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2020.<sup>11</sup> Le premier arrêté visait les acquisitions intersectorielles. Pour les biens et services visés par l'arrêté, sont tenus de recourir au CAG l'ensemble des organismes publics visés à l'article 4 de la LCOP<sup>12</sup>, exception faite des organismes autres que budgétaires énumérés à l'annexe 2 de la *Loi sur l'administration financière*<sup>13</sup> et dont le personnel n'est pas nommé suivant la LFP<sup>14</sup>. Trois autres arrêtés, pris par les ministres pour les réseaux respectifs, visant chacun les biens et services pour lesquels les réseaux de l'éducation, de l'enseignement supérieur et le réseau de la santé et des services sociaux doivent recourir au CAG. Ces arrêtés ont depuis fait l'objet de mises à jour<sup>15</sup>, notamment pour inclure davantage de biens et services et considérer la création de Santé Québec.

Outre la révision des quatre arrêtés ministériels, la LCAG a été l'objet d'une modification en 2022 et en 2024. En 2022, l'article 4 qui traite de la mission est modifié par l'insertion, à la fin

---

<sup>9</sup> Assemblée nationale du Québec (2019). *Projet de loi n° 37*, <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-37-42-1.html?appelant=MC>.

<sup>10</sup> CAG, *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, p. 7, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

<sup>11</sup> Gouvernement du Québec (2025). *Arrêtés ministériels*. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/arretes-ministeriels>

<sup>12</sup> Publications Québec (2006). *C-65.1*. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-65.1>

<sup>13</sup> Publications Québec (2000). A-6.001, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-6.001?langCont=fr>

<sup>14</sup> Publications Québec (1983). F-3.1.1. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/F-3.1>

<sup>15</sup> Gouvernement du Québec (2025). *Arrêtés ministériels*. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/arretes-ministeriels>

du premier alinéa, d'une référence aux principes énoncés dans l'article 2 de la LCOP. En 2024, la composition du comité de gouvernance du CAG est modifiée et le gouvernement inclut à la LCAG le pouvoir de rémunérer les membres de ce comité ainsi que ceux du comité de vérification. Avec cette modification, deux personnes s'ajoutent à la composition du comité de gouvernance du CAG, le sous-ministre du MES, ainsi que le président et chef de la direction de Santé Québec ou la personne qu'il désigne exerçant des responsabilités de direction sous son autorité immédiate.

## L'intégration de cinq entités et la gestion du changement

Lors de la création du CAG, un comité de transition a été mis en place afin de favoriser l'intégration des organisations ou d'une partie des organisations affectées à des fonctions liées à celles confiées au CAG. La création du CAG a fait l'objet d'une planification de la part du gouvernement. Comme tous les organismes publics, le CAG a été assujéti au cadre réglementaire gouvernemental comprenant notamment les exigences de reddition de comptes découlant de la LFP, de la *Loi sur l'administration publique* (LAP) et de la LCOP. Bref, l'ensemble des exigences liées aux organismes gouvernementaux.

Dès l'entrée en vigueur de la LCAG, le personnel en place affecté à des fonctions liées à celles confiées au CAG dans chacune des cinq entités est devenu membre du personnel<sup>16</sup> et fonctionnaire au sens de la LFP. Plusieurs des membres du personnel issus des organismes sans but lucratif (OSBL) n'étaient pas familiers avec le contexte administratif gouvernemental. Chaque OSBL, ainsi que le CSPQ, avait développé un mode de fonctionnement qui lui était propre comme organisation publique. Avec la mise en place du CAG, un modèle d'organisation unique a été déterminé et a été déployé à l'ensemble des activités d'acquisition en même temps que l'organisation définissait sa structure et son offre de services.

La nouvelle organisation a donc mis en place, simultanément, son cadre de fonctionnement, ses ressources, l'aménagement de nouveaux espaces et le mode télétravail, tout en veillant à l'opérationnalisation des dossiers déjà en cours avant la fusion. Elle a intégré les dernières modifications apportées aux règles de la gestion contractuelle, notamment en ce qui concerne la protection des renseignements personnels et la sécurité de l'information.

Sur le plan de la gouvernance, trois comités sont exigés par la LCAG :

- Comité consultatif (art. 6) : composé de membres utilisateurs en provenance d'un ou des réseaux concernés et identifiés par le CAG. Est un membre utilisateur une personne qui utilise un bien ou un service visé par le projet d'acquisition gouvernementale;
- Comité de gouvernance (art. 27) : composé du secrétaire du Conseil du trésor, du sous-ministre du MSSS, du sous-ministre du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du sous-

---

<sup>16</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG*, articles 54 et 55, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

ministre du MES, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, du président et chef de la direction de Santé Québec et de deux membres indépendants nommés par le gouvernement ;

- Comité de vérification (art. 30) : formé de trois membres indépendants nommés par le président du Conseil du trésor, après consultation du ministre de la Santé et des Services sociaux, du ministre de l'Éducation et du ministre de l'Enseignement supérieur.

Il est pertinent de préciser, tel qu'énoncé à l'article 34 de la LCAG, que :

« Le comité de gouvernance est sous l'autorité du président du Conseil du trésor et le comité de vérification est sous celle du comité de gouvernance.

Ces comités doivent aviser par écrit leurs autorités respectives et le président du Conseil du trésor dès la découverte d'opérations ou de pratiques non conformes. »

Une ligne de temps depuis la création du CAG est présentée à l'Annexe II.

## La crise sanitaire

**Le CAG a été dans l'obligation de concentrer une part importante de ses activités aux mandats d'acquisitions relatifs à la crise sanitaire. Il a coordonné la mise en place de son organisation, de son fonctionnement et de ses ressources tout en répondant aux besoins ciblés pendant la crise en vue de soutenir le gouvernement et les réseaux de la santé et de l'éducation durant la pandémie.** L'adoption du décret 177-2020 le 13 mars 2020 permettait au ministre de la Santé et des Services sociaux, à certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi qu'au CAG et à la Société québécoise des infrastructures (SQI), de conclure sous certaines conditions les contrats qu'ils jugeaient nécessaires pour protéger la santé de la population :

La ministre de la Santé et des Services sociaux et les établissements de santé ou de services sociaux peuvent, sans délai et sans formalité, pour protéger la santé de la population, conclure les contrats qu'ils jugent nécessaires, notamment pour acquérir des fournitures, des équipements, des médicaments ou pour procéder à des travaux de construction<sup>17</sup>

**D'autres initiatives ont été mises en place de façon temporaire pour répondre à l'urgence de la crise, notamment un système d'entreposage et de la logistique de distribution des équipements de protection individuelle (ÉPI).**

L'examen des états financiers de la première année « indique que la crise sanitaire a eu une incidence sur les revenus et les charges du Centre, puisque les activités de publicité et placement média effectuées afin d'informer la population sur la COVID-19, ainsi que

---

<sup>17</sup> Version administrative du Décret 177-2020 : [Décret concernant une déclaration d'urgence sanitaire conformément à l'article 118 de la Loi sur la santé publique.](#)

l'acquisition de matériel de protection individuelle au bénéfice des ministères et organisme (MO) ont constitué une part importante des services rendus aux ministères et organismes<sup>18</sup> ».

**Au cours de ces cinq premières années d'existence, le CAG a honoré les mandats déjà en cours, produit le PAG, mené à bien sa mission et répondu aux demandes gouvernementales.**

---

<sup>18</sup> CAG (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, p. 61, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

## Capacité organisationnelle du CAG

L'analyse, les constats et la formulation de recommandations s'appuient sur les questions suivantes :

### COHÉRENCE INTERNE

Comment le CAG a-t-il déployé ses ressources, mécanismes et processus internes pour réaliser ce que prévoit la LCAG?

L'information transmise par le CAG sur ses services, ses interventions, son rôle et ses responsabilités est-elle cohérente avec sa gouvernance interne?

### EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE

Les résultats escomptés à la suite de l'application de la Loi sont-ils atteints?

### PERTINENCE

La LCAG et ses différentes dispositions sont-elles toujours pertinentes?

## Les ressources

Le CAG a établi son siège social à Québec comme le prévoit l'article 3 de la LCAG et opère des succursales dans sept régions administratives, soit Montréal, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, le Bas-Saint-Laurent, la Montérégie, l'Estrie, la Mauricie et les Laurentides. Ses revenus proviennent notamment de la subvention que lui verse le SCT et de la tarification qu'il applique lors de la vente de biens et de services d'acquisition.

Le CAG a dû embaucher plusieurs personnes dès sa première année d'existence. La pandémie et les difficultés de recrutement dans un contexte de rareté de main-d'œuvre ont complexifié le processus de dotation. De 2020 à 2024, le nombre de personnes employées au CAG est passé de 312 à 405.

**Tableau 1. Membres du personnel du CAG, 2020-2021 à 2024-2025**

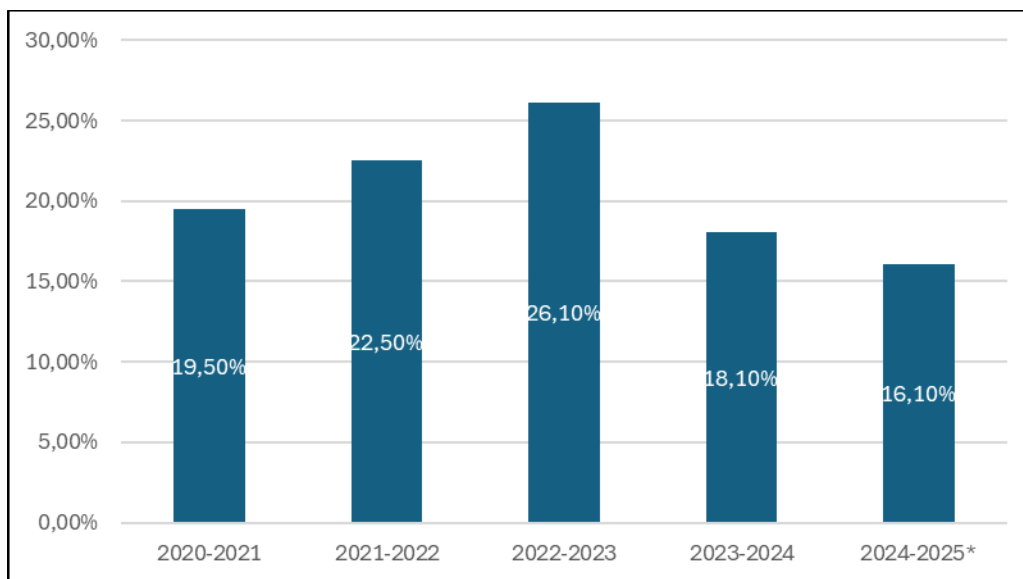
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025*
Personnes occupant un poste régulier ou occasionnel	312	346	344	405	353

Source : CAG, Rapports annuels de gestion.

\* Données partielles en date du 31 décembre 2024.

Après avoir connu son plus haut taux de départ volontaire de 26,1 % en 2022-2023 (Figure 1), le CAG a réussi à ramener ce taux à 18,1 % en 2023-2024, une diminution de près du tiers, sous la cible fixée à 22 %<sup>19</sup>.

**Figure 1. Taux de départ volontaire du personnel régulier du CAG 2020-2021 à 2024-2025**



Source : Rapports annuels de gestion du CAG.

\*Données partielles en date du 31 décembre 2024.

La situation difficile liée au taux de roulement et au besoin de développer l'expertise a contribué à la mise en place de plusieurs mesures visant la mobilisation, la fidélisation et la formation du personnel, notamment le programme d'intégration des nouveaux employés. Depuis 2020, il a misé notamment sur les mesures suivantes :

- Adoption d'une stratégie de communication interne en 2021;
- Implantation d'un régime d'horaire variable pour tous les membres du personnel (à l'exception du personnel d'encadrement);
- Mise en place de moyens qui favorisent la mobilité interne;
- Création de groupes de discussion ou de comités sur la qualité de vie au travail;
- Planification de conférences thématiques pour les gestionnaires;
- Détermination d'une vision organisationnelle mobilisatrice;
- Adoption du Plan de communication 2023-2027 du CAG axé sur le Plan stratégique 2023-2027<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> CAG (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>. Le taux de départ volontaire de la fonction publique ne comprend pas les mutations; il n'est donc pas comparable au taux de départ volontaire ministériel.

<sup>20</sup> Plan de travail pour la création du CAG du 1<sup>er</sup> septembre 2020 au 31 mars 2021 (document interne).

**Tableau 2. Répartition de l'effectif <sup>21</sup> du CAG par secteur d'activité**

Secteurs d'activité	2022-2023	2023-2024	2024-2025*
1. Acquisitions gouvernementales et disposition des biens	214	278	238
2. Expérience client, innovation et performance organisationnelle	63	45	63
3. Soutien à l'organisation	67	82	52
<b>Totaux</b>	<b>344</b>	<b>405</b>	<b>353</b>

Note : Un écart est constaté entre les exercices financiers. Il s'explique par le rehaussement des effectifs qui avait été attribué à l'organisation par le SCT pour 2023-2024 et par une diminution des heures octroyées au CAG pour 2024-2025.

Source : CAG, Rapport annuel de gestion 2023-2024.

\*Données partielles en date du 31 décembre 2024.

Le CAG a travaillé à la mise en place d'une stratégie de dotation en collaboration avec le SCT. Dans ce contexte, il a revu les fonctions des conseillères et des conseillers en acquisition dans l'optique de recruter le personnel qualifié possédant les compétences essentielles aux secteurs des marchés publics et des acquisitions. Ces travaux ont contribué à cibler les caractéristiques des conseillères expertes et des conseillers experts dans le domaine des acquisitions.

En 2022, un comité de gestion du changement a été mis en place avec le mandat de favoriser le développement d'une culture organisationnelle propre au CAG<sup>22</sup>. Ainsi, après la crise sanitaire qui a mobilisé le centre opérationnel du CAG, plusieurs chantiers ont été amorcés, dont la révision de la structure administrative. Les chantiers suivants étaient toujours actifs au moment de réaliser cette évaluation :

- l'harmonisation de certains outils et processus;
- l'examen du fonctionnement des comités consultatifs utilisateurs axés sur les clientèles;
- l'implantation de l'amélioration continue et d'un programme d'assurance qualité;
- la structuration d'une vigie stratégique des marchés publics et la réflexion sur les stratégies innovantes.

### L'offre de services, les clients et les fournisseurs

Le CAG offre un ensemble de biens et de services dans les catégories suivantes :

- regroupement d'achats de biens et de services;
- acquisition de biens et de services par achats mandatés;

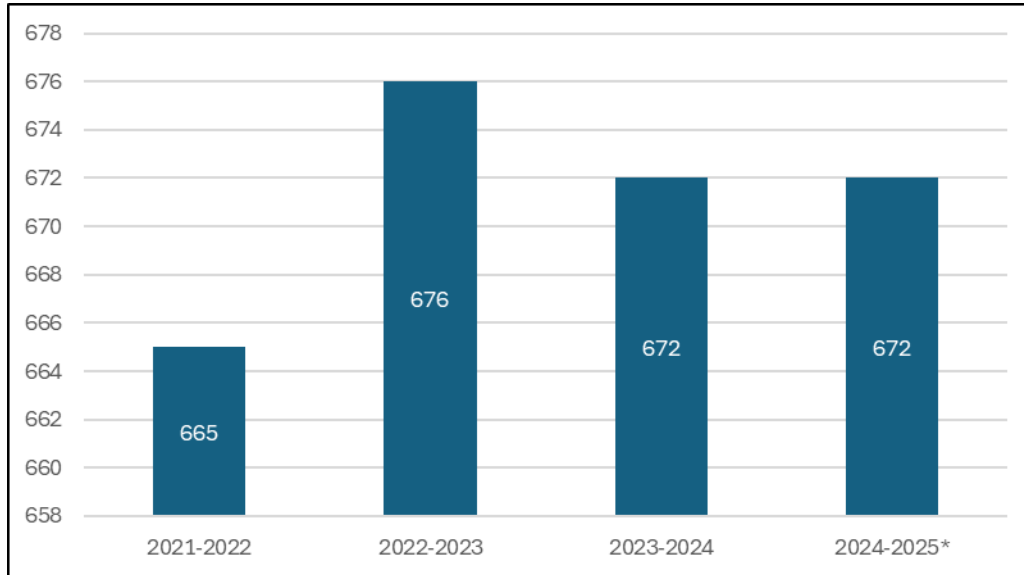
<sup>21</sup> Y compris le nombre de personnes occupant un poste régulier ou occasionnel, à l'exclusion du personnel étudiant et des stagiaires.

<sup>22</sup> Compte-rendu du comité de gouvernance, 2 mars 2022.

- disposition de biens excédentaires;
- publicité;
- placement média.

La clientèle est composée d'organismes assujettis (clientèle naturelle) et non assujettis (clientèle non naturelle<sup>23</sup>) aux arrêtés ministériels encadrant l'achat de biens et de services.

**Figure 2. Nombre de clients du CAG, par année financière, 2021-2022 à 2024-2025**



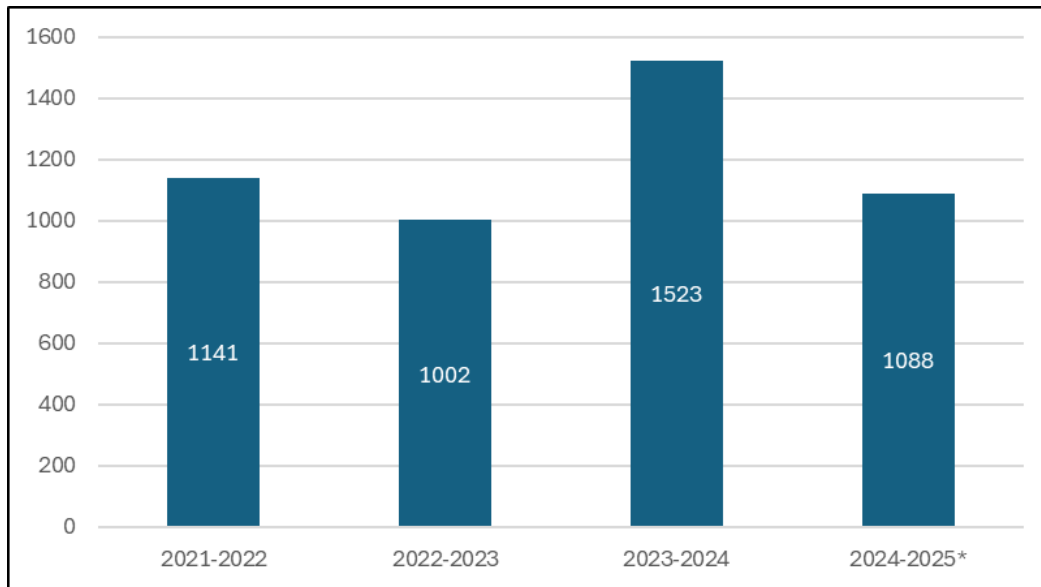
Source : CAG, Rapport annuel de gestion 2023-2024.

\*Données partielles en date du 31 décembre 2024.

Des clients ayant des besoins spécifiques font aussi appel au CAG; ils proviennent de réseaux et de secteurs publics diversifiés.

<sup>23</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG*, article 18, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

**Figure 3. Nombre de fournisseurs et de prestataires de services contractant avec le CAG, par année financière, 2021-2022 à 2024-2025**



Source : CAG, Rapport annuel de gestion 2023-2024.

\*Données partielles en date du 31 décembre 2024.

Depuis sa création, le CAG a conclu des contrats avec un nombre grandissant de fournisseurs, de prestataires de services et de clients. Une présentation plus détaillée des caractéristiques de la clientèle est proposée à l'Annexe VI.

Le tableau ci-après illustre la valeur annuelle des contrats conclus par le CAG pour les regroupements d'achats. La valeur cumulative des contrats est de près de 15 G\$. Entre 2021-2022 et 2023-2024, la valeur annuelle de ces contrats est passée de 4,99 G\$ à 4,32 G\$.

**Tableau 3. Valeur des contrats conclus pour les regroupements d'achats et les achats mandatés, 2020-2021 à 2024-2025**

	2020-2021*	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025**
<b>Contrats conclus (\$)</b>	0,89 G\$	4,99 G\$	4,76 G\$	4,32 G\$	4,58 G\$

Source : Rapports annuels de gestion du CAG.

\* Année de sept mois.

\*\* Données partielles au 31 décembre 2024.

Comme exposé plus loin dans ce rapport, plusieurs facteurs internes et externes influencent la valeur des contrats conclus annuellement pour les regroupements d'achats et les achats mandatés.

L'analyse de l'environnement externe<sup>24</sup> du CAG réalisée lors de la planification stratégique 2023-2027 fait état de bouleversements et de transformations qui ont eu, au cours des dernières années, un impact sur les marchés publics, et de façon plus spécifique sur les acquisitions gouvernementales, notamment les bouleversements de la chaîne d'approvisionnement à l'échelle mondiale, l'explosion du prix de l'essence, les incertitudes liées au contexte économique, les risques sociosanitaires comme ceux de la pandémie de COVID-19, ainsi que le climat politique international marqué par la guerre en Ukraine.

Un des principaux facteurs qui influencent la valeur des contrats est certainement le besoin lui-même, ou le type de produit demandé. D'autres éléments issus de l'environnement interne du CAG influent sur la valeur des contrats, comme le nombre important de retraits et de reports de dossiers prévus au PAG, la capacité du CAG à répondre à toutes les demandes, les délais de réalisation des regroupements d'achats qui occasionnent parfois des annulations ou la révision de la stratégie d'acquisition<sup>25</sup>.

### Les regroupements d'achats de biens et de services

Les regroupements d'achats réalisés par le CAG portent en majorité sur des biens, notamment des fournitures médicales spécialisées, des dispositifs médicaux et d'imagerie médicale, des ÉPI, de l'équipement pédagogique, des logiciels, des fournitures de bureau, de l'ameublement administratif, des aliments<sup>26</sup>. Peu de regroupements touchent les services.

Les économies gouvernementales sont calculées chaque année, basées sur les regroupements d'achats, indépendamment du traitement budgétaire réalisé par les organismes publics participant aux regroupements.

Une économie gouvernementale désigne la différence entre la somme qu'un organisme public paie à un fournisseur ou un prestataire de services sous contrat avec le CAG et celle qu'il paierait directement à un fournisseur ou un prestataire de services pour un bien ou un service similaire sans l'apport du CAG<sup>27</sup>.

---

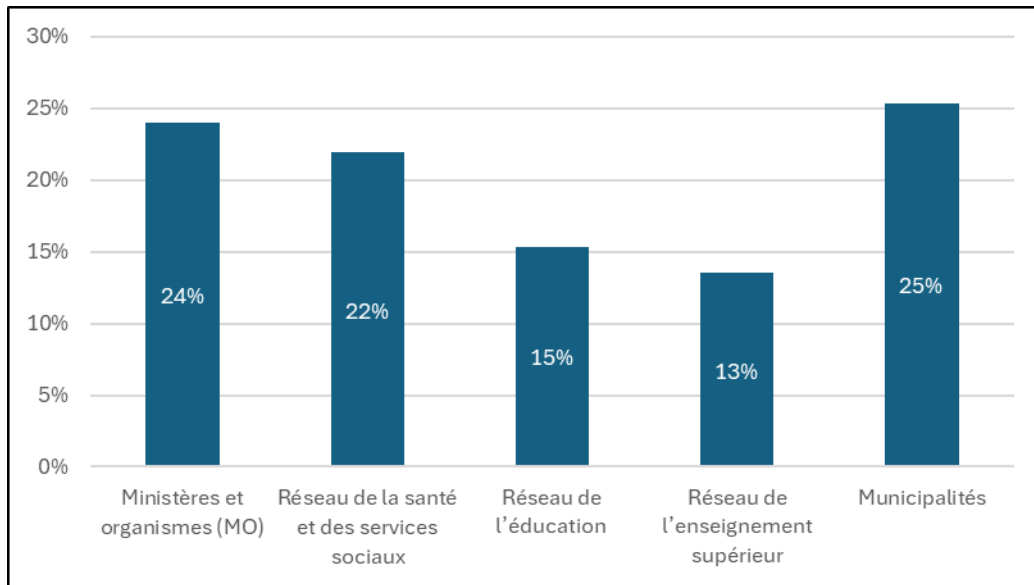
<sup>24</sup> RCGT (2022). *Rapport final. Planification stratégique 2023-2027* (document interne).

<sup>25</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, Chapitre 2, p. 13 et suivantes, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>26</sup> CAG (2025). *Plan des acquisitions gouvernementales 2025-2026*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag\\_2526.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag_2526.pdf)

<sup>27</sup> CAG, (document interne).

Figure 4. Répartition de la quantité des regroupements d'achats conclus par le CAG, par réseaux, au 31 janvier 2025\*

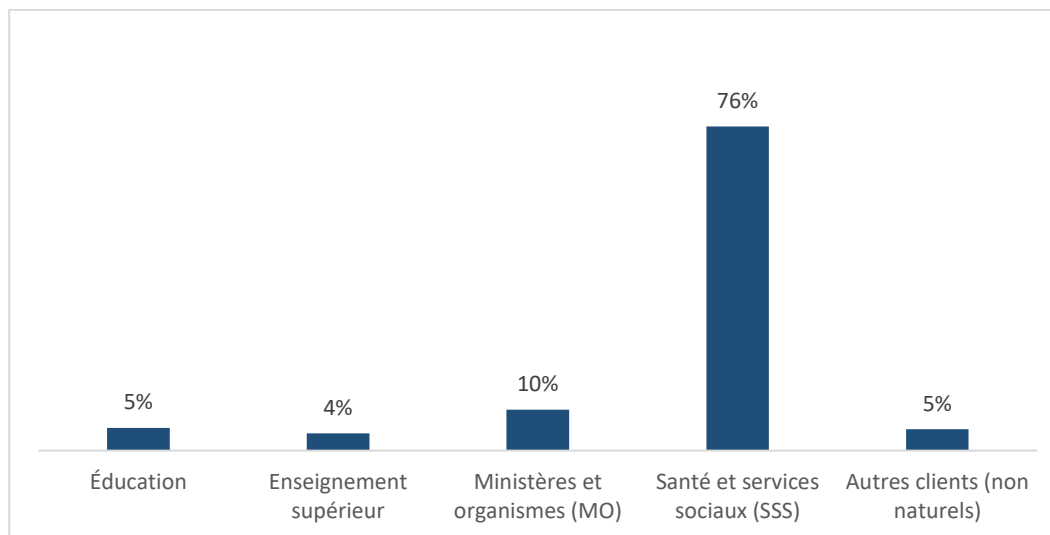


Source : Données internes CAG, Étude des crédits 2024-2025.

\* Données partielles.

Le réseau de la santé représente les trois quarts (76 %) de la valeur des acquisitions des clients engagés dans un regroupement d'achats. Les autres clients, la clientèle non naturelle représente 5 % de l'ensemble de la valeur des regroupements d'achats réalisés par le CAG (Figure 5).

Figure 5. Proportion des engagements des clients dans un regroupement d'achats



Note : La donnée présentée pour la catégorie « Enseignement supérieur » comprend le MES, les collèges et les universités.

Source : CAG, Données internes, Tableaux de bord de gestion.

Entre 2021-2022 et 2023-2024, le nombre de regroupements d'achats est passé de 170 à 98 et la valeur des regroupements d'achats inscrits au PAG a aussi diminué; elle est passée de 5,2 G\$ à 4,3 G\$.

Tableau 4. Volume d'affaires pour les regroupements d'achats inscrits dans le plan des acquisitions gouvernementales, 2021-2022 à 2023-2024

Regroupements d'achats de biens et de services pour les clients naturels	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre de regroupements	170	122	98
Montant (\$)	5,2 G\$	5,8 G\$	4,3 G\$

Note : L'année 2021-2022 inclut 76 dossiers réalisés dans le contexte exceptionnel de la pandémie.

Source : Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025.

Le rapport du VGQ note que, selon le PAG 2023-2024, le nombre de dossiers planifiés et réalisés diminue depuis 2022-2023 et le nombre de dossiers reportés diminue également, tandis que le nombre de dossiers retirés diminue de façon marquée<sup>28</sup>. Les raisons suivantes ont un impact sur la réalisation du PAG, et sont susceptibles d'entraîner des délais ou le retrait d'un dossier :

- Difficultés des clients à se rendre disponibles pour les comités consultatifs composés de membres utilisateurs;

<sup>28</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, Chapitre 2, p. 13-14, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

- Chaînes d'approvisionnement perturbées;
- Pénurie de main-d'œuvre (quantité et expertise) tant au sein du CAG que chez les clientèles servies et les fournisseurs;
- Considérations budgétaires de la clientèle (MSSS pour les regroupements d'achats d'équipements, etc.);
- Enjeux de non-conformité des soumissions déposées par les fournisseurs;
- Plaintes des fournisseurs lors des appels d'offres et impacts sur les échéanciers des regroupements d'achats<sup>29</sup>.

Plusieurs membres des comités consultatifs rencontrés ont indiqué que des dossiers n'aboutissent pas et qu'il est difficile, voire impossible, de retourner en appel d'offres pour relancer un projet d'acquisitions regroupées. Afin de réduire les regroupements d'achats transférés et retirés, le CAG vise une plus grande stabilité tout au long de la réalisation des regroupements d'achats, notamment en effectuant un meilleur suivi des dossiers.

### Les achats mandatés de biens et de services

Les achats mandatés représentent 33 % des projets d'acquisition de biens et services réalisés par le CAG en 2023-2024.

En 2023-2024, selon les données portant sur le mode de sollicitation, les achats mandatés ont été majoritairement réalisés à la suite d'un appel d'offres (65,2 %). Selon les données portant sur la nature des contrats, 43,5 % étaient des biens livrés et 52,2 % des services rendus<sup>30</sup>.

**Tableau 5. Volume d'affaires pour les achats mandatés, 2021-2022 à 2024-2025**

Achats mandatés de biens, services et TI	2021-2022	2022-2023	2023-2024*	2024-2025**
Nombre de dossiers complétés	67	22	65	42
Montants (\$)	27,4 M\$	16,4 M\$	60,3 M\$	28,0 M\$

Source : Données internes CAG, Tableaux de bord de gestion

\* Inclut les achats propres au CAG

\*\* Données partielles en date du 31 décembre 2024

Entre 2021-2022 et 2023-2024, le nombre de projets d'achats mandatés est passé de 67 à 65 et la valeur de ces mêmes projets est passée de 27,4 M\$ à 60,3 M\$.

### La disposition de biens excédentaires

Le CAG fournit le service de disposition de biens des organismes publics lorsqu'ils ne sont plus requis, notamment en facilitant le transfert de biens excédentaires entre les ministères

<sup>29</sup> CAG, Données internes, Bilan du PAG 2023-2024, p. 6.

<sup>30</sup> CAG, Données internes, Tableaux de bord de gestion.

et organismes. La disposition des biens excédentaires vise, entre autres, la réutilisation et la disposition adéquate des biens qui ne sont plus requis en fin de vie.

Le Règlement sur la disposition des biens et meubles excédentaires<sup>31</sup> prévoit notamment que tout ministère ou organisme budgétaire qui a en sa possession un bien meuble dont il n'a plus besoin doit le déclarer excédentaire et en aviser le CAG.

**Tableau 6. Volume d'affaires pour la disposition de biens excédentaires, 2021-2022 à 2023-2024**

Disposition de biens excédentaires	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre de lots vendus encans et appels d'offres	3 889	3 090	3 605
Ventes annuelles (\$)	15 M\$	13 M\$	16,2 M\$

Source : Données internes CAG, Tableaux de bord de gestion.

Le volume d'affaires du service de disposition de biens excédentaires tend à augmenter depuis la création du CAG. Une augmentation des revenus de 1,2 M\$ est observée entre 2021-2022 et 2023-2024. En 2022-2023, la pénurie de véhicules automobiles sur le marché a occasionné une diminution du nombre de lots. À mi-parcours de l'année financière 2024-2025, après les ventes et les montants remis aux cédants, le CAG avait récupéré un revenu d'un peu plus de 10 % pour ce secteur d'activité<sup>32</sup>.

### Le placement médias, les projets et les campagnes de publicité

Le CAG réalise un regroupement d'achats médias qui permet aux adhérents de bénéficier de tarifs préférentiels, et offre des services de conseil et d'accompagnement pour le placement médias. Des conseils et de l'accompagnement sont aussi offerts aux ministères et organismes du gouvernement pour leurs projets publicitaires, mais uniquement pour le volet publicité. Pour ce secteur en particulier, le CAG a évalué et qualifié au moyen d'appels d'offres publics des firmes spécialisées dans ce domaine.

Pour les années financières 2022-2023 et 2023-2024, le nombre de demandes liées au placement médias était respectivement de 1 527 et de 1 508<sup>33</sup>.

Les activités liées aux placements médias et à la publicité ont connu une certaine stabilité en 2022-2023 et 2023-2024.

<sup>31</sup> Publications Québec (2024). *Règlement sur la disposition des biens meubles excédentaires, chapitre C-65.1, r.7.1*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/C-65.1.%20r.%207.1%20/>.

<sup>32</sup> Données internes, tableaux de bord du CAG.

<sup>33</sup> *Ibid.*

**Tableau 7. Volume d'affaires pour les placements médias, 2021-2022 à 2024-2025**

Placements médias	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025*
Nombre de demandes	N. D.	1527	1508	1213
Investissements (\$)	N. D.	103,9 M\$	88,7 M\$	N. D.

**Tableau 8. Volume d'affaires pour la publicité, 2021-2022 à 2024-2025**

Publicité	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Nombre de projets et de campagnes suivis	N. D.	187	226	148
Factures clients (\$)	N. D.	14,6 M\$	15 M\$	11,2 M\$

Source : CAG, Données internes, Tableaux de bord de gestion.

\* Données partielles en date du 31 décembre 2024

### Les autres services

Le CAG soutient sa clientèle, notamment en gestion contractuelle et en droit contractuel dans le cadre des mandats d'achats mandatés ou regroupés qu'il réalise auprès de sa clientèle. À titre d'exemple, il reçoit des demandes de la part d'établissements publics qui réalisent eux-mêmes un projet d'acquisition sans recourir au CAG. Une fois le processus d'acquisition entamé, ces derniers souhaitent obtenir l'avis du CAG et augmenter leurs connaissances en matière d'acquisition pour mener à bien leur projet.

Dans l'ensemble, le CAG répond aux demandes des organismes publics qui le sollicitent. Il réalise pour le compte de ces organismes des projets d'acquisition de biens et de services, comme prévu par la LCAG.

## L'expertise en acquisition

### Expériences acquises et développement de l'expertise

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2024, à la suite d'une restructuration administrative, un service de gestion contractuelle est entré en fonction au CAG. Le CAG a rassemblé une équipe dédiée au suivi des contrats; près de 1 355 regroupements d'achats étaient en cours au moment de lancer le service. Cette restructuration a permis la création d'un service centralisé qui a pour but de :

- renforcer l'expertise en matière de suivi des contrats;
- gagner en efficience par l'harmonisation des pratiques;
- placer la clientèle au centre des préoccupations.

### **Depuis sa création, le CAG a favorisé le maintien, le développement ou la création, plus ou moins planifiés, des expertises suivantes :**

- Une expertise clinique au sein des comités opérationnels et des comités de sélection, par exemple dans le domaine de la pharmacologie.
- Une expertise en droit contractuel, sollicitée notamment lors des demandes d'avis juridiques et reconnue par les autres directions d'affaires juridiques de l'administration publique.
- Une expertise au regard des transactions sur les marchés publics en ce qui concerne les biens et les services, leur qualité et leur valeur, les contractants, la négociation de grands volumes ou de grandes quantités, l'évaluation du produit, etc.
- Une expertise en matière de stratégies d'acquisition dans un contexte où les orientations en matière de développement durable et les accords de libéralisation augmentent la complexité des projets d'acquisition. Même si plusieurs des stratégies innovantes n'ont pas encore été appliquées, le CAG a exploré diverses approches qui seront expérimentées dans une perspective d'innovation sur les marchés publics.
- Une expertise en gestion contractuelle avec le développement de son Service de la gestion contractuelle et le traitement des demandes d'avis provenant du réseau.
- Une expertise en matière d'accompagnement-conseil, notamment en ce qui concerne la publicité, le placement média et la disposition des biens excédentaires.

Le CAG a mis en place une communauté de pratiques facilitant le partage d'information entre les membres du personnel. Cette communauté discute d'enjeux et de solutions selon les thématiques annoncées<sup>34</sup>. De l'avis des participantes et participants, la communauté de pratiques présente les avantages suivants :

- amélioration du partage et de la circulation de l'information;
- réseautage et connaissance des collègues et de leur champ d'expertise;

---

<sup>34</sup> CAG. *Cadre de gestion des communautés de pratique du CAG* (document interne).

- résolution de problèmes et gestion de risque organisationnel;
- partage de conseils et de bonnes pratiques;
- standardisation des façons de faire;
- positionnement organisationnel<sup>35</sup>.

## Le Programme d'accueil, d'intégration et de formation

Afin de former les nouveaux membres du personnel et de maintenir le degré d'expertise requis pour réaliser les projets d'acquisition, le CAG a mis en place en 2022-2023 un plan de formation en continu pour le personnel : le Programme d'accueil, d'intégration et de formation (PAIF).

Chaque employé effectue le suivi de son parcours de formation sur la plateforme numérique de gestion des apprentissages (outil Parcours) qui comptabilise les formations suivies et affiche celles accessibles et à venir. Les activités d'apprentissage sont regroupées selon quatre axes :

- Intégration des nouveaux membres du personnel
- Formations légales
- Formations opérationnelles
- Outils opérationnels

Plus de 150 activités d'apprentissage sont répertoriées dans le PAIF. Cet élément a, de l'avis de plusieurs membres du personnel, contribué à une opérationnalisation rapide, à l'intégration des nouveaux membres du personnel et au déploiement de l'expertise interne, notamment dans un contexte de haut taux de roulement du personnel, de rareté de main-d'œuvre et de crise sanitaire.

## Harmonisation des pratiques et apprentissages en continu

Au cours des dernières années, le CAG a offert de la formation, de façon régulière, aux membres des comités consultatifs du réseau de la santé et des services sociaux et à l'ensemble de la clientèle afin de faciliter l'utilisation du système d'acquisition du CAG : le Logiciel d'achat en commun (LAC). Plus de 1 000 personnes de l'ensemble des réseaux ont assisté à cette formation<sup>36</sup>. Des séances d'information sur le développement durable et les acquisitions responsables ont été offertes à l'ensemble des directions du CAG. De la sensibilisation en continu à propos de l'évaluation préalable des besoins en matière de développement durable est effectuée auprès des membres des comités consultatifs.

---

<sup>35</sup> CAG. *Suivi du projet pilote de la communauté de pratique au Comité stratégique des opérations, 2023-2024* (document interne).

<sup>36</sup> CAG. *Bulletin Le CAG vous informe!*, 19 janvier 2023 (document interne).

Au cours de l'année 2022-2023, la Direction des affaires juridiques du CAG a donné une formation sur la LCAG et la LCOP. Des avocats et des notaires du réseau de la santé et des services sociaux, des membres du personnel de l'AMP et des clients du CAG ont assisté à cette formation. Une version plus courte de la formation a aussi été intégrée aux webinaires destinés aux réseaux de clients du CAG : un peu plus de 460 personnes ont suivi ce webinaire en 2023-2024.

## Constats et recommandations

Le CAG offre plusieurs avantages en ce qui concerne les regroupements d'achats à grande échelle, notamment l'optimisation des acquisitions et les économies gouvernementales, au bénéfice de toute la population québécoise. Il s'agit d'un des volets de sa mission.

**Comme prévu par la LCAG, le CAG a su mettre à contribution les organismes publics et les autres partenaires** qui possèdent les connaissances et les compétences requises. Les fonctions des conseillères et conseillers en acquisition sont reconnues dans la fonction publique et leur rôle est désormais mieux défini; il en est de même des juristes qui veillent notamment à l'application de l'article 13 LCAG<sup>37</sup>. **Il a contribué à rassembler l'expertise des réseaux en matière d'acquisition**, et malgré le haut taux de roulement et la rareté de la main-d'œuvre, **il a vu se développer des expertises liées à ses champs d'activités, comme le spécifie la Loi**<sup>38</sup>.

Le CAG a su déployer les ressources et les moyens pour répondre rapidement à la crise sanitaire qui prenait place lors de sa création et réaliser les opérations relatives à la poursuite des projets d'acquisitions gouvernementales déjà en cours, ainsi qu'à l'intégration de nouveaux projets d'acquisition. **Après cinq années d'intégration, d'adaptation et d'opérationnalisation, il concentre ses efforts, à l'aube de sa cinquième année d'existence, sur l'harmonisation et l'implantation de nouvelles pratiques communes et sur la mise en place de nouveaux outils.**

Le CAG offre des services liés à la mission qui lui a été attribuée, notamment les regroupements d'achats et les achats mandatés. Il offre aussi des services qui peuvent être rattachés aux secteurs d'activité développés comme les demandes relatives aux projets de production publicitaire. De plus, le CAG soutient sa clientèle, notamment en gestion contractuelle et en droit contractuel dans le cadre des mandats d'achats mandatés ou

---

<sup>37</sup> « Les opérations de gestion qui découlent de toute contestation formée pour ou contre le Centre ou un organisme public concernant une acquisition d'un bien ou d'un service par le Centre pour son compte sont menées par le Centre ». Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG, article 13*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=..>

<sup>38</sup> *Ibid.*, article 28.

regroupés qu'il réalise. Or, il est impossible de mesurer les coûts de revient de ces interventions, car elles ne sont pas définies dans les secteurs d'activité et ne font pas l'objet d'un suivi à cette fin. En outre, **l'information de gestion sur les secteurs d'activité n'est ni harmonisée ni facilement accessible et diffère d'un service à l'autre.**

Par ailleurs, le contexte des marchés publics évolue. Des modifications législatives et des ajustements sont apportés pour s'adapter au contexte et assurer le respect des orientations gouvernementales, du cadre légal et des accords de libéralisation des marchés publics. Ces changements ont ultimement un impact sur les secteurs d'activité et sur la capacité organisationnelle du CAG. Les choix faits par le CAG lors de la mise en place des activités des cinq organisations fusionnées, ainsi que pour s'adapter aux turbulences subies par les marchés publics, peuvent créer de l'incompréhension ou de l'insatisfaction lorsqu'ils ralentissent, modifient ou entravent la réalisation complète des projets d'acquisition en cours. Par exemple, les membres des comités consultatifs rencontrés durant les groupes de discussion observent que le CAG se trouve trop souvent dans l'incapacité d'accepter ou de compléter un projet d'acquisition, ce qui signifie que le projet d'acquisition ne se réalisera pas et que les établissements doivent agir de leur côté et répondre eux-mêmes à leur besoin. Cette situation peut créer de l'insatisfaction auprès des organismes publics, si les personnes représentant ces organismes ne comprennent pas les choix faits par le CAG.

Autrement dit, **ce n'est pas la pertinence de l'organisation ou un manquement à la réalisation de sa mission, ou ce que la LCAG prévoit ou ne prévoit pas, qui est à l'origine de l'insatisfaction, mais un ensemble de facteurs qui doivent être énumérés et expliqués, lorsque le CAG fait ses choix et que sa clientèle en subit les effets. Si ces facteurs ne sont pas documentés et explicités, il n'est pas possible de porter un jugement éclairé sur tous les aspects de la pertinence du CAG et de sa loi constitutive.**

De son côté, **le CAG observe un déséquilibre entre ses ressources et sa capacité à répondre aux demandes.** Il a déjà entrepris une évaluation de sa capacité organisationnelle afin d'atteindre un meilleur équilibre entre les ressources disponibles pour réaliser sa mission et les demandes des organismes publics relatives à diverses activités et interventions, par exemple celles qui ne sont pas définies précisément comme des secteurs d'activité.

**L'analyse de la capacité du CAG à réaliser sa mission et à répondre à toutes les demandes doit être approfondie. Une information plus explicite en ce qui concerne les ressources nécessaires, liées aux volumes générés par les services offerts et l'ensemble des activités et interventions, devrait contribuer à bonifier cette analyse.** Avec la mise en

place de son nouveau Service de la gestion contractuelle, le CAG a déjà commencé à évaluer l'impact des demandes sur sa capacité organisationnelle. C'est pourquoi

*il est recommandé au CAG de suivre l'état et l'évolution de sa capacité organisationnelle en fonction des volumes d'activités pour l'ensemble des services qu'il offre.*

Et,

*il est recommandé au CAG de préciser sa vision pour chacun de ses secteurs d'activité, de communiquer cette information névralgique pour les parties prenantes et de poursuivre le déploiement de son offre de service en cohérence avec sa vision.*

Avec la création du CAG, et comme le prévoit la LCAG, les projets d'acquisition en cours ont été intégrés dans une approche nationale, et une planification nationale des acquisitions gouvernementales a été réalisée pour les regroupements d'achats. De plus, le CAG a accueilli diverses demandes provenant des établissements et organismes des réseaux, des partenaires, et d'autres secteurs, comme le secteur municipal. Plusieurs champs d'expertise se sont développés avec la mise en place des activités et interventions du CAG. Bien qu'elles soient parfois moins répandues, qu'elles soient rattachées à des secteurs d'activité autres que ceux des regroupements d'achats, ou qu'elles ne soient pas pratiquées par plusieurs personnes au sein de l'organisation, toutes les expertises doivent être documentées. De cette façon, l'information recueillie et analysée contribue au maintien et à l'enrichissement de l'ensemble des pôles d'expertise en acquisitions gouvernementales. Dans cette optique,

*il est recommandé au CAG de documenter le développement des expertises en matière d'acquisitions gouvernementales, notamment par l'actualisation des informations relatives à l'exercice des activités et interventions liées aux différents champs d'expertise, ainsi que par un suivi annuel du maintien et de la consolidation des expertises.*

## Gestion des acquisitions gouvernementales

L'analyse, les constats et la formulation de recommandations s'appuient sur les questions suivantes :

### PERTINENCE

La Loi et ses différentes dispositions ont-elles été mises en œuvre conformément à ce qui était prévu et sont-elles toujours pertinentes?

### COHÉRENCE INTERNE

Comment le CAG a-t-il déployé ses ressources, mécanismes et processus internes pour réaliser ce que prévoit la LCAG?

L'information transmise par le CAG sur ses services, ses interventions, son rôle et ses responsabilités est-elle cohérente avec sa gouvernance interne?

### COHÉRENCE EXTERNE

Combien de structures permettent de réaliser la mission? Les structures sont-elles complémentaires ou en concurrence?

Y a-t-il adéquation entre les services, interventions, rôles et responsabilités du CAG et d'autres organisations visant les mêmes effets?

Comment la situation a-t-elle évolué depuis l'adoption de la Loi?

### EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE

Les résultats escomptés à la suite de l'application de la Loi sont-ils atteints?

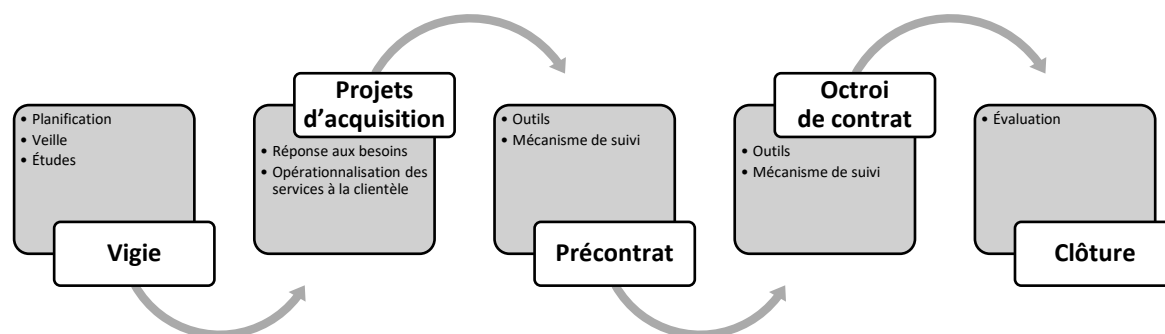
## La programmation et le cycle des acquisitions

La réalisation des projets d'acquisitions gouvernementales sur les marchés publics s'accomplit avec la mise en œuvre d'un ensemble de programmes, notamment des programmes sous la responsabilité des vice-présidences, des directions et des secteurs, lié à l'offre de services et aux grands dossiers. La programmation comprend généralement les dimensions suivantes :

- L'environnement des marchés publics;
- La lecture des besoins;
- Le cadre normatif contractuel et les orientations gouvernementales;
- La planification, les pratiques et les opérations;
- L'assurance qualité.

En outre, la gestion des acquisitions s'inscrit dans un cycle constitué des étapes présentées à la Figure 6, en tenant compte des orientations gouvernementales, de l'environnement des marchés publics, des ressources disponibles et des besoins des clients.

Figure 6. Schéma illustrant les étapes de gestion des acquisitions



Dans la littérature et les modèles proposés, un cycle d'acquisition s'inscrit donc dans un projet global d'acquisition qui comprend à la fois les réseaux et le gouvernement. Comme le mentionne le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on ne peut concevoir

l'approvisionnement de manière isolée, mais plutôt comme un élément du processus de réalisation des résultats des projets de développement. Toutes les activités d'approvisionnement du PNUD s'inscrivent donc dans le cadre des programmes et projets du PNUD<sup>39</sup>.

Ces deux paliers d'activités et d'interventions, soit la programmation et le cycle des acquisitions, cohabitent dans une organisation, sont complémentaires et interconnectés. Leurs éléments et composantes doivent être cohérents. La programmation a un impact sur la gestion des acquisitions. Par exemple, si un ensemble d'activités ne fait pas l'objet d'une programmation, comme les activités liées à l'assurance qualité, le cycle des acquisitions peut contenir des erreurs et générer des insatisfactions de la part de la clientèle, sans que cela ne soit observé, évalué ou amélioré.

Le CAG réalise sa mission axée sur les regroupements d'achats dans le but d'optimiser la gestion des acquisitions gouvernementales, dont certaines doivent impérativement être réalisées par le CAG, et de réaliser des économies gouvernementales<sup>40</sup>.

En vue de réaliser une analyse de la conformité, de la cohérence et de l'efficacité de la gestion des acquisitions au CAG, une grille d'analyse a été constituée à partir d'un modèle logique à la fois inspiré des processus et activités du CAG, ainsi que d'autres organisations en matière d'acquisition dans les marchés publics. Cette grille est présentée à l'Annexe III.

<sup>39</sup> PNUD (2002). *Stratégies d'approvisionnement transactionnel et planification des approvisionnements*, <https://popp.undp.org/document/transactional-procurement-strategies-and-procurement-planning>.

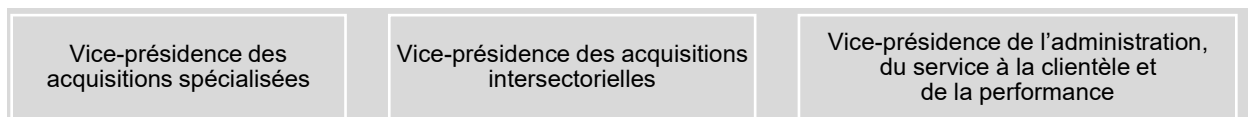
<sup>40</sup> Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec, 2019.

## La vigie des marchés

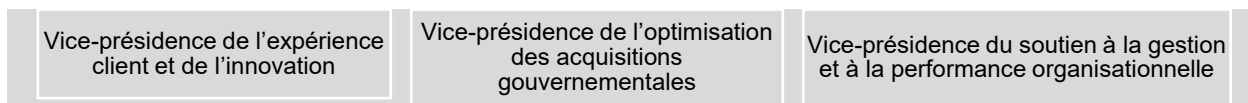
L'environnement des marchés publics est influencé par divers enjeux sociaux, économiques et politiques : l'intégrité des transactions et des relations d'affaires, les accords de libéralisation, la vitalité des régions, la promotion des acquisitions responsables, la participation des petites et moyennes entreprises aux projets d'acquisitions gouvernementales et la réalisation d'économies dans le respect des orientations gouvernementales.

Le CAG reçoit des mandats de sa clientèle pour réaliser des acquisitions de biens et de services pour le compte des ministères et organismes publics, des établissements des réseaux de l'éducation, du collégial et de l'universitaire, de la santé, ainsi que des municipalités. Plusieurs attentes sont signifiées au CAG par le gouvernement, ses partenaires publics et sa clientèle. Comme l'ensemble des organismes du gouvernement, le CAG évolue dans un cadre administratif et réglementaire propre à l'administration publique et orienté par les engagements gouvernementaux. Le CAG consulte ses clients – les organismes publics – lorsqu'il réalise des projets d'acquisitions regroupés, car ceux-ci ont la responsabilité de déterminer et de communiquer leurs besoins au CAG. Certains besoins de plusieurs organismes publics seront regroupés pour réaliser des économies d'échelle, alors que d'autres feront l'objet d'achats mandatés puisqu'ils sont liés à des besoins spécifiques. La LCAG prévoit que le CAG « dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour conclure un contrat pour le compte d'un organisme public et aux frais de ce dernier<sup>41</sup> ».

Le CAG a mis en place, dès sa création, une structure impliquant trois vice-présidences, soit deux vice-présidences qui se consacrent à la gestion des acquisitions et une vice-présidence avec une mission plus administrative. À cette époque, chaque direction d'acquisition réalisait sa propre vigie des marchés.



Après quelques années, le CAG a entrepris de faire évoluer sa structure organisationnelle et a regroupé les activités de vigie stratégique des marchés.



La Direction de l'innovation et de la vigie des marchés a alors pris place au sein de la Vice-présidence de l'expérience client et de l'innovation. Ses objectifs sont les suivants :

<sup>41</sup> Publications Québec (2020). C-7.01 LCAG, article 12, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&scible=>.

- Voir à la mise en œuvre d'une démarche organisationnelle visant l'intégration des orientations en matière d'acquisitions responsables, d'achats québécois, d'achats régionaux et d'innovation, dans les stratégies d'acquisition et soutenir les équipes en cette matière;
- Définir un cadre de gestion de veille stratégique des marchés notamment par des échanges avec des partenaires externes, tels que des centrales canadiennes et européennes afin de développer la connaissance des marchés pour déployer des stratégies d'acquisition innovantes;
- Développer l'approche fournisseur permettant de détecter les innovations de biens et services afin d'être proactif auprès de la clientèle;
- Développer la connaissance des marchés pour déployer les meilleures stratégies d'acquisition;
- Soutenir les équipes de travail.

La mise en place d'une planification des activités de vigie stratégique est récente. Néanmoins, des partenariats sont actifs avec des acteurs des marchés québécois (Sous-secrétariat aux marchés publics [dans le cadre de l'espace innovation] du SCT, Investissement Québec; ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, Bureau de l'innovation en santé), ainsi qu'avec des partenaires issus du domaine des acquisitions dans d'autres provinces (ApprovisiOntario, SPAC) et des relations avec d'autres pays se sont aussi tissées, notamment avec la France. De l'avis du CAG, ces échanges contribuent à accroître l'information sur les produits afin de choisir les stratégies d'acquisition appropriées. Ils constituent aussi une source d'information importante sur les dernières tendances et avancées.

### La gestion intégrée des risques

Le CAG a adopté une Politique de gestion intégrée des risques (GIR) en janvier 2022. Cette politique définit les principes directeurs, établit le processus général relatif à la GIR, spécifie les composantes du plan de GIR et précise les rôles et responsabilités des différents acteurs<sup>42</sup>. Elle prend en compte les exigences présentées dans la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle<sup>43</sup> ainsi que la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Le CAG s'est aussi doté d'un Cadre de gestion des risques de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle en 2022 et de son premier Plan annuel de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, conformément aux obligations des organismes publics visés à l'article 4 de la LCOP. Son plan de gestion des risques comprend notamment des indications sur la méthodologie d'évaluation et le traitement des risques pour l'année 2024-2025, ainsi que les contrôles prévus, notamment en ce qui concerne les risques prioritaires.

---

<sup>42</sup> CAG, (2022). *Politique de gestion intégrée des risques*, janvier 2022, (document interne).

<sup>43</sup> SCT (2016). *C.T. 216501 du 14 juin 2016 et ses modifications*.

Le rôle et les responsabilités du comité de gestion intégrée des risques du CAG correspondent aux indications prévues par les Orientations en matière de GIR dans l'Administration gouvernementale. Ils consistent notamment à approuver les seuils de tolérance, à identifier les principaux risques, à assigner ceux qui sont susceptibles de nuire à l'atteinte à la réalisation de la mission du CAG, et à assurer l'élaboration et le suivi du plan de gestion des risques.

Une priorité dans la gestion des risques de corruption et de collusion a été rapidement déterminée après la mise en place du CAG. Des mesures de mitigation ont été appliquées lorsque les risques se sont avérés de probabilité « moyenne modérée » ou « élevée significative ».

Les risques de rupture d'approvisionnement et de conformité à la réglementation sont intégrés à la démarche de gestion des risques du CAG. À titre d'exemple, des mesures ont été mises en place dans le but d'assurer la conformité d'équipements médicaux spécialisés et d'éviter les ruptures de contrat<sup>44</sup>.

Le CAG a effectué un suivi périodique des enquêtes, audits et évaluations menés par les organismes de surveillance, notamment l'AMP, le VGQ et le SCT. Il produira en 2025, puis tous les trois ans, un rapport de surveillance et de revue du cadre organisationnel de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, conformément à la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle mise à jour le 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>45</sup>. Un rapport complet sur l'ensemble de la GIR permettra aussi de compléter la démarche et d'évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation mise en place.

## Le plan des acquisitions gouvernementales

Le CAG a produit son premier plan des acquisitions gouvernementales (PAG) durant l'année 2021-2022<sup>46</sup>. Ce plan, qui doit être transmis à la présidente du Conseil du trésor au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, est rendu public par celle-ci. Il comprend les regroupements d'achats de biens et de services dont la réalisation est planifiée au cours d'une même année pour les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de l'enseignement supérieur et des ministères et organismes du gouvernement<sup>47</sup>. Le premier PAG a porté sur une seule année financière. Pour les suivants, la couverture a été portée à deux ans. Une mise à jour annuelle est transmise à la présidente du Conseil du trésor, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, dans le respect de la Directive sur des orientations, des

---

<sup>44</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu 10 janvier 2024 (document interne).

<sup>45</sup> SCT (2022), *C.T. 225697*.

[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/cadre\\_normatif/gestion\\_risques.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/gestion_risques.pdf)

<sup>46</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 8*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

<sup>47</sup> CAG, *Plan des acquisitions gouvernementales 2021-2022*, mise à jour 1<sup>er</sup> octobre 2021. [Plan des acquisitions gouvernementales 2021-2022 - Mise à jour 1er octobre 2021](#)

objectifs et des règles en matière d'acquisitions gouvernementales<sup>48</sup>. L'article 8 de la LCAG est libellé comme suit :

*Le Centre doit établir un plan des acquisitions gouvernementales sous sa responsabilité qui tient compte des besoins des organismes publics.*

*Le plan des acquisitions gouvernementales doit être transmis au Conseil du trésor.*

*Le président du Conseil du trésor détermine les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par celui-ci, le délai dans lequel ce plan doit être transmis au Conseil du trésor ainsi que sa forme et la périodicité de ses révisions.*

Le PAG comprend le nombre de dossiers d'acquisitions gouvernementales en regroupements d'achats de biens et de services. Pour chacun des dossiers, un état de situation est donné en fonction des éléments suivants :

- réseau participant au regroupement;
- regroupement visé par un arrêté ministériel;
- date prévue du lancement de l'appel d'offres;
- date prévue d'entrée en vigueur des contrats;
- fourchette du coût de chaque acquisition;
- état d'avancement (ajouts et retraits de dossiers, respect des échéanciers et montants prévus des contrats).

Un bilan de réalisation du PAG est aussi présenté. Il comprend notamment :

- des rappels concernant les obligations légales;
- l'état des dossiers réalisés;
- les explications des écarts entre le plan déposé et sa mise à jour;
- les améliorations envisagées.

---

<sup>48</sup> Directive sur des orientations, des objectifs et des règles en matière d'acquisitions gouvernementales, Arrêté numéro 2021-03 de la présidente du Conseil du trésor en date du 26 avril 2021, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete\\_21-03\\_presidente\\_SCT.pdf?1623866029](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete_21-03_presidente_SCT.pdf?1623866029)

Selon le PNUD, les informations qui doivent minimalement être incluses dans le plan d'approvisionnement ou d'acquisition sont les suivantes<sup>49</sup> :

- type de biens, de services ou de travaux à fournir;
- méthode de passation de marché;
- coût prévisionnel (unitaire et total);
- date prévue pour la finalisation des spécifications, des termes de référence ou du cahier des charges;
- période de recherche de fournisseurs;
- période de dépôt des offres;
- période d'évaluation;
- attribution des marchés;
- temps de livraison.

Le nombre de regroupements d'achats varie considérablement d'une année à l'autre. La cible établie à 72 % pour le taux de réalisation des contrats en 2023-2024 n'a pas été atteinte.

**Tableau 9. Taux de réalisation de regroupements d'achats inscrits au PAG, 2021-2022 à 2023-2024**

	Dossiers initiaux	Nombre révisé de dossiers (retraits et ajouts)	Regroupements réalisés	Taux de réalisation	Valeurs
<b>2021-2022</b>	188	162	170	105 %	3,16 G\$
<b>2022-2023</b>	235	178	122	69 %	5,8 G\$
<b>2023-2024</b>	179	140	98	70 %	4,7 G\$

Sources : CAG, Bilans du PAG 2021-2022, 2022-2023, 2023-2024.

Le CAG est en mesure de prévoir la capacité de réalisation des projets d'acquisition depuis 2023-2024, soit depuis les deux derniers PAG. L'indicateur qui porte sur les dossiers initiaux a été ajusté au cours des dernières années, ce qui influe sur la fiabilité des comparaisons entre le volume de dossiers pris en compte pour chacune des années dans le Tableau 9.

Plusieurs observations ont été recensées par le CAG pour expliquer ces résultats. Les principaux facteurs qui ont eu des répercussions sur le taux de réalisation des regroupements d'achats prévus au PAG sont les suivants :

- faible intérêt ou faible participation de la clientèle;
- révision des priorités par la clientèle (priorités gouvernementales);
- concurrence limitée;
- chaîne d'approvisionnement perturbée;
- rareté de main-d'œuvre qualifiée au CAG, dans les réseaux et chez les fournisseurs
- non-conformité des soumissions
- plaintes des fournisseurs et traitement des litiges qui ralentissent le processus;
- erreur dans les appels d'offres, corrections de dates et de nomenclatures;
- demandes de délais supplémentaires par la clientèle.

<sup>49</sup> PNUD (2002). *Stratégies d'approvisionnement transactionnel et planification des approvisionnements*, p. 15, <https://popp.undp.org/document/transactional-procurement-strategies-and-procurement-planning>.

qui nuit à la capacité des équipes à réaliser le regroupement d'achats;

De nombreux ajustements ont été et sont toujours nécessaires au cours de la réalisation du PAG. Les contraintes qui surviennent en cours d'exercice sont liées aux situations suivantes :

- l'état des marchés publics (activité, offre et demande, période de l'année, ajustement des prix);
- les besoins des réseaux<sup>50</sup> et les modifications apportées quant aux exigences des biens et services demandés;
- les obstacles qui entravent ou ralentissent le processus (non-conformité, erreur, litige).

Au moment de la crise sanitaire, plusieurs dossiers d'acquisition ont dû être reprogrammés et reportés ce qui a eu un effet sur les premières années d'opération du CAG. Les répercussions majeures et immédiates de l'inflation des prix des matériaux ont eu un impact sur les acquisitions gouvernementales. Elles ont augmenté le risque de rupture de services pour certains projets d'acquisition. La chaîne d'approvisionnement en médicaments a été fragilisée par les pénuries et les contingences, par la hausse de la demande mondiale, par la globalisation de la concurrence (fusion des industries), ainsi que par l'impact direct de ces enjeux sur les soins<sup>51</sup>.

Ces situations problématiques, ciblées comme des facteurs de risque affectant la réalisation du PAG, ont fait l'objet de discussions avec les membres du comité de gouvernance<sup>52</sup>. Les ajustements suivants ont été apportés pour réduire leur impact sur la réalisation des regroupements d'achats<sup>53</sup> :

- implanter des règles d'affaires actualisées qui encadrent la sélection des regroupements d'achats potentiels;
- réviser les définitions et valider l'information inscrite au PAG selon les règles d'affaires prévues;
- améliorer la qualité de l'information de gestion;
- tenir compte de la charge de travail et de la capacité des équipes lors de la planification des achats regroupés;
- réduire les transferts et les retraits de dossiers pour atteindre une certaine stabilité;
- standardiser le suivi du PAG pour donner un portrait plus juste de l'évolution des échéanciers à l'aide d'un guide de bonnes pratiques.

---

<sup>50</sup> Les organismes naturels sont ceux qui doivent s'approvisionner par décret ministériel ou gouvernemental avec le concours du CAG. Les organismes non naturels sont ceux qui choisissent de faire appel au CAG pour leur projet d'acquisition sans que cette collaboration ne soit obligatoire par un arrêté ministériel ou gouvernemental.

<sup>51</sup> CAG. *Présentation des différents jalons en gestion contractuelle. Direction des acquisitions pharmaceutiques*, (document interne).

<sup>52</sup> Compte-rendu du comité de gouvernance, 8 décembre 2021 (document interne).

<sup>53</sup> CAG, Bilan du PAG 2023-2024; Bilan du PAG 2022-2023 et Bilan du PAG 2021-2022.

Le PAG est élaboré avec la contribution des parties prenantes, notamment des comités tactiques (santé, collégial, universitaire, services scolaires et ministères et organismes), ce qui permet de partager de l'information sur les besoins de la clientèle. Ceux-ci sont pris en compte de façon plus spécifique lors de la mise en place d'un comité consultatif pour chacun des projets de regroupements d'achats.

Depuis 2023, l'évolution des processus liés à la planification des acquisitions s'est accélérée. Une révision des processus est amorcée et se poursuit. Le CAG collige de l'information sur les regroupements potentiels et présente cette information à ses clients à l'aide des tableaux de bord. Cependant, au moment de la présente évaluation, l'information fournie sur le suivi du PAG demeure partielle. Il est impossible d'obtenir un portrait global de la planification des acquisitions, soit un ensemble de données qui permettent de suivre le PAG, de sa préparation à sa réalisation, au regard des éléments suivants :

- rapport de consultation des marchés;
- regroupements envisagés;
- diffusion de l'information précontrat (procédures, lancement, priorisation liée aux orientations gouvernementales);
- risques;
- liens entre les procédures et l'atténuation des risques<sup>54</sup>.

Il n'est pas possible d'observer la progression du plan d'optimisation vers l'atteinte des cibles à l'aide d'indicateurs de performance et d'extrants pour cibler les raisons qui ont occasionné des retraits ou des transferts de dossiers. Les facteurs qui influencent les ajustements apportés au PAG sont présentés de façon globale dans le bilan de réalisation du PAG, mais ils ne sont pas liés à la réalisation des dossiers en particulier ou aux étapes de réalisation.

Le PNUD cible des zones de vigilance à surveiller (ou des risques à atténuer) pour assurer le développement et l'efficacité d'une planification des acquisitions. En voici quelques-uns :

- l'incapacité à garantir un approvisionnement en continu;
- la sélection d'une stratégie d'acquisition inappropriée;
- la prévision des délais de livraison insuffisants;
- le retard des demandes d'achats qui créent de fausses urgences;
- l'imposition d'un cahier de charges restrictif ou inadéquat;
- le non-respect du contrat;
- l'absence d'exigences de qualité;
- l'adoption d'une mauvaise approche pour un marché spécifique;
- une information désuète en ce qui concerne les fournisseurs;
- une communication et une diffusion des avis inadéquates, dans des médias inappropriés;
- l'utilisation de critères d'évaluation inappropriés.

---

<sup>54</sup> OCDE (2023). *Public Procurement Performance*, p. 42.

## Constats et recommandations

**Il n'a pas été possible d'observer, dans le contexte de la présente évaluation, comment l'analyse et l'atténuation des risques sont intégrées, notamment en ce qui concerne la planification des acquisitions.**

En novembre 2024, le VGQ a recommandé au CAG d'améliorer la planification des acquisitions regroupées et de développer des mécanismes pour atteindre les objectifs suivants :

- augmenter le taux de réalisation du PAG;
- répondre aux besoins identifiés en temps opportun, incluant les nouveaux besoins des clients;
- tenir l'ensemble de sa clientèle informée lorsqu'un regroupement d'achats ne peut être réalisé comme prévu;
- évaluer adéquatement les économies gouvernementales générées par les acquisitions regroupées;
- bien divulguer les limites des calculs réalisés<sup>55</sup>.

Le CAG a progressivement mis en place des pratiques qui contribuent à consolider ses secteurs d'activité et la gestion des acquisitions, notamment avec un suivi des activités de vigie. Toutefois, la gestion des acquisitions implique d'abord les clients du CAG. **Si des zones de collaboration sont déjà fonctionnelles entre le CAG, les organismes publics et les établissements des réseaux, certaines étapes du cycle d'acquisition sont moins bien prises en charge ou ne sont pas prises en charge de la même façon pour l'ensemble des dossiers.** Alors que le CAG a déjà entrepris la révision d'outils, de systèmes et de pratiques, il a l'occasion de s'assurer d'une cohérence interne entre ses politiques, ses interventions à chacune des étapes du cycle d'acquisition et d'atténuer des risques détectés à l'aide de ses activités de vigie des marchés.

De plus, les bonnes pratiques en matière de gouvernance des organismes publics réfèrent à la durabilité dans les systèmes de gestion des risques<sup>56</sup>. Précisément, le Conseil de l'OCDE prône la diffusion d'informations suffisantes et complètes pour que les autorités et les utilisateurs soient pleinement informés des risques raisonnablement prévisibles auxquels l'organisme public est exposé<sup>57</sup>.

Les ajustements suivants ont déjà été apportés par le CAG<sup>58</sup> :

- Une analyse approfondie des besoins de tous les membres pour effectuer le suivi des réponses apportées à leurs besoins.

---

<sup>55</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 30, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>56</sup> OCDE (2024). *Recommandations du Conseil relatives aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, p. 20.

<sup>57</sup> Idem, p. 51.

<sup>58</sup> Comité de gouvernance. *Compte-rendu 10 janvier 2024* (document interne).

- La mise en place de mesures de mitigation pour atténuer, voire éviter, tout risque de rupture contractuelle.
- Un tableau trimestriel rétroactif présentant le nombre de dossiers, ainsi que leur état d'avancement, dans l'optique de visualiser la progression des projets d'acquisition et d'avoir un bilan plus clair du PAG dans son ensemble.

D'autres ajustements sont prévus, ce qui devrait assurer une plus grande cohérence interne, notamment un meilleur arrimage du PAG avec les différentes étapes du cycle d'acquisition, soit la vigie des marchés publics, la GIR, les besoins de la clientèle, le plan stratégique, les stratégies d'acquisitions innovantes et les orientations gouvernementales, notamment la SGMP. Le CAG gagnerait à diffuser cette information, plus complète, dans son PAG. C'est pourquoi

*il est recommandé au CAG de poursuivre les améliorations prévues en ce qui concerne la gestion des acquisitions gouvernementales, notamment de s'assurer que les étapes du cycle d'acquisition sont mieux prises en compte lors de la préparation et de la réalisation du PAG.*

Selon une approche qui implique la réalisation d'un plan d'acquisitions locales, ou la planification consolidée<sup>59</sup>, une intégration des informations des réseaux, lors de l'élaboration du PAG, contribuerait à maximiser son utilisation et sa réalisation. Les établissements réalisent, de façon plus ou moins détaillée, une planification locale des acquisitions, par exemple lorsqu'ils effectuent le suivi de la gestion des stocks et des inventaires, qu'ils produisent des études de marché<sup>60</sup>, qu'ils recueillent de l'information sur les besoins, qu'ils construisent des grilles d'évolution des coûts, ou tout autre outil similaire. Ces documents et pratiques pourraient contribuer de façon plus systématique à la production du PAG. Une meilleure intégration des informations des réseaux permettrait d'atténuer les risques, de cibler des économies d'échelle et de mieux utiliser les ressources<sup>61</sup> :

*Il est recommandé au CAG d'examiner la possibilité de travailler à partir de plans consolidés d'acquisitions ou d'autres formes de partage de l'information, en continu ou à des moments clés au cours d'une année, dans l'optique d'optimiser la planification des acquisitions.*

---

<sup>59</sup> PNUD (2002). *Stratégies d'approvisionnement transactionnel et planification des approvisionnements*, p. 5, <https://popp.undp.org/document/transactional-procurement-strategies-and-procurement-planning>.

<sup>60</sup> Le terme « étude de marché » est utilisé comme l'activité de collecte sur divers aspects des activités d'affaires : conception des produits, circuits de vente, service à la clientèle : <https://www.bdc.ca/fr/articles-outils/blogue/comment-mener-etude-marche-petites-entreprises>.

<sup>61</sup> PNUD (2002). *Stratégies d'approvisionnement transactionnel et planification des approvisionnements*, p. 5, <https://popp.undp.org/document/transactional-procurement-strategies-and-procurement-planning>.

## Le processus de consultation

### La composition des comités et les objectifs du processus de consultation

Dès sa première année d'exercice, le CAG a mis en place des modes de consultation qui favorisent le développement de liens avec sa clientèle provenant de différents secteurs, comme le prévoit la LCAG.

Un organisme public doit, dans l'objectif d'assurer qu'un projet d'acquisition gouvernementale réponde à ses besoins, déterminer ceux-ci et les communiquer au Centre.

Le Centre doit consulter les organismes publics visés par un tel projet lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins particuliers autres que ceux visant une commodité. Il peut également consulter toute personne ou toute entité dont il juge l'expertise nécessaire, y compris un expert externe.

La consultation porte sur tout objet ou étape de ce projet, notamment l'élaboration des documents d'appel d'offres ou l'essai du bien en conditions d'utilisation.

Pour ce faire, le Centre constitue un comité consultatif composé de membres utilisateurs en provenance d'un ou des réseaux concernés et identifiés par le Centre. Est un membre utilisateur une personne qui utilise un bien ou un service visé par le projet d'acquisition gouvernementale<sup>62</sup>.

Le Centre doit plus particulièrement établir et mettre à jour, en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert et en tenant compte des indications que lui donne le président du Conseil du trésor, une planification des acquisitions gouvernementales de biens ou de services qui lui sont confiés; mettre à contribution les organismes publics et les autres partenaires qui possèdent les connaissances et les compétences requises à la réalisation de projets d'acquisition gouvernementale<sup>63</sup>.

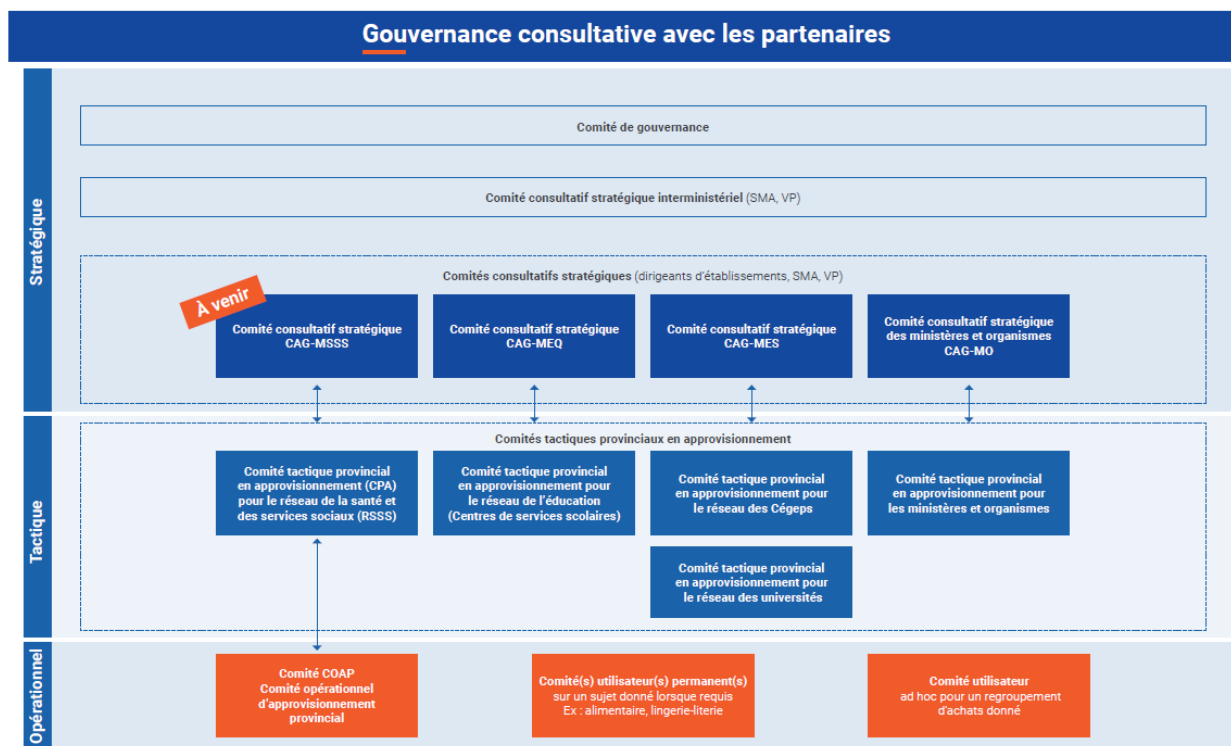
Dans l'optique de consulter et de mettre à contribution les organismes publics, le CAG a défini un mode de consultation à trois niveaux : stratégique, tactique et opérationnel.

---

<sup>62</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 6*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

<sup>63</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 5*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

Figure 7. Structure des comités consultatifs



Ce modèle s'inspire du fonctionnement déjà expérimenté dans les OSBL qui ont constitué le CAG. L'objectif de ce modèle est de rejoindre les différents niveaux décisionnels et opérationnels des parties prenantes impliquées dans le processus d'approvisionnement.

Le CAG a donc mis en place des comités tactiques et stratégiques qui permettent de documenter les enjeux vécus par les établissements, les ministères et Santé Québec. Il a également créé des comités utilisateurs et des comités opérationnels, qui précisent les besoins des établissements et participent aux regroupements, notamment ceux ciblés par les arrêtés ministériels.

Les comités consultatifs stratégiques sont composés de dirigeants d'établissement, des sous-ministres adjoints et des vice-présidents de chacun des réseaux clients du CAG et des responsables des acquisitions dans les établissements ou les associations représentant les établissements. Le CAG partage de l'information, clarifie les besoins, actualise l'avancement des projets d'acquisition lors des rencontres avec ces comités. Ces derniers informent le CAG sur les enjeux et les préoccupations liés aux besoins et aux projets d'acquisition<sup>64</sup>.

Les comités consultatifs sont présentés à l'Annexe IV.

<sup>64</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu 2 mars 2022 (document interne).

## Le fonctionnement des comités consultatifs

Les comités stratégiques et tactiques sont consultés au sujet de la gestion des acquisitions, notamment en ce qui concerne les éléments suivants :

- l'efficacité des acquisitions;
- la diminution des risques en gestion contractuelle;
- la détermination de nouveaux regroupements d'achats;
- la communication efficace entre le CAG et les réseaux.

Les comités consultatifs composés de membres utilisateurs participent à toutes les étapes d'un projet d'acquisition, du devis jusqu'à la livraison de l'acquisition, afin que chaque projet d'acquisition réponde bien aux besoins des organismes publics<sup>65</sup>.

Durant les rencontres avec des membres des comités tactiques et opérationnels, tous s'entendent pour dire que le CAG réalise un travail colossal et essentiel qui contribue à une amélioration de la gestion des acquisitions dans son ensemble. Les comités consultatifs ont permis au CAG d'assurer le partage de l'information avec les réseaux. Des experts-conseils des réseaux se joignent au CAG pour soutenir les travaux des comités opérationnels, ce qui est efficace de l'avis des membres des comités, mais qui ne se produit pas pour tous les projets d'acquisition. La présence de personnes ayant une expertise pointue lors de la mise en œuvre d'un projet d'acquisition permet de créer une synergie et de préciser rapidement les informations essentielles à l'obtention d'un résultat satisfaisant tout au long de la réalisation du projet.

Les comités mis en place au CAG, et qui portent sur des projets d'acquisition dans le réseau de la santé et dans le réseau de l'enseignement supérieur, ont une certaine expérience des consultations dans un contexte de regroupements d'achats. En ce qui concerne les réseaux de l'éducation et des ministères et organismes, leur participation à la réalisation de projets d'acquisition est plus récente; bien que le mode de consultation soit nouveau entre le CAG et les centres de services scolaires, il est apprécié.

En 2023, un sondage réalisé auprès des membres de comités a mis en évidence les forces et les améliorations à apporter au processus de consultation. Les membres des comités des secteurs de l'éducation (90 %) et de l'administration gouvernementale (80 %) se sont déclarés les plus satisfaits des services de regroupements d'achats et des pratiques d'affaires mises en place par le CAG. Tandis que des membres du Comité provincial des approvisionneurs (50 %) et du Comité national en logistique et en approvisionnement (56 %), ainsi que des membres des comités utilisateurs principalement du réseau de la santé (62 %) sont moins satisfaits des services de regroupements d'achats et des pratiques d'affaires mises en place par le CAG.

---

<sup>65</sup> CAG (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, p. 9, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

Les membres des comités qui ont répondu au sondage ont proposé des améliorations au regard des éléments suivants qui touchent le fonctionnement des comités consultatifs<sup>66</sup> :

- alléger les processus (25 % des membres qui ont répondu au sondage ont mentionné cette amélioration);
- réduire les délais de réponse aux demandes des membres des comités (23 % des membres);
- améliorer la gestion des rencontres (20 % des membres);
- assurer un meilleur suivi des demandes (18 % des membres);
- uniformiser les processus d'un comité à l'autre (15 % des membres);
- communiquer de façon plus soutenue ou régulière lors de l'exécution des mandats afin de faciliter la participation de toutes et tous aux rencontres (15 % des membres);
- rendre les produits et les services disponibles et compatibles (15 % des membres).

Des membres des comités tactiques rencontrés en groupe de discussion (Annexe I) ont mentionné que l'information communiquée durant les rencontres avec le CAG était factuelle et peu utilisée dans un contexte de prise de décision, de gestion de risques ou de gestion des acquisitions. Par exemple, des personnes étaient préoccupées par la disponibilité des biens et services, les livraisons et la qualité des biens dans les établissements; ces sujets étaient, selon ces personnes, peu discutés dans les rencontres.

De l'avis des personnes rencontrées, les relations entre les comités stratégiques, tactiques et opérationnels ne sont pas clairement définies, ce qui amoindrit la compréhension du rôle de chaque palier de la structure de communication. En outre, des chevauchements apparaissent entre les comités stratégiques et tactiques. L'information communiquée par le CAG (plan de révision du rôle des comités, présentation de la méthode de calcul des économies et des bénéfices des regroupements, explication des économies et des bénéfices, suivi du PAG en continu et suivi des dossiers) semble être la même pour tous les comités tactiques et stratégiques, alors que des membres estiment qu'ils pourraient se tenir informés sans avoir à participer à toutes les rencontres.

Il semble y avoir un manque de clarté quant aux litiges qui touchent certains projets lorsque vient le temps d'attribuer la responsabilité au CAG ou aux établissements. La raison de la variation de ce partage de responsabilités ne semble pas connue ou comprise par certaines des personnes qui se sont exprimées lors des rencontres.

Plusieurs connaissances et compétences interviennent dans un cycle d'acquisition : la compréhension de l'écosystème des marchés publics et les accords de libéralisation, les exigences de qualité et les caractéristiques propres aux biens et services, la gestion des stocks des établissements et la disponibilité des biens sur les marchés, l'intégrité et la capacité des fournisseurs, le cadre contractuel et les orientations gouvernementales, qui

---

<sup>66</sup> SOM (2023). *Étude sur la satisfaction des clientèles du CAG*, (document interne), p. 13.

sont complémentaires et qui doivent être pris en compte à différentes étapes du cycle d'acquisition.

Le devis doit intégrer les exigences de qualité ou de durabilité, mais s'il comprend toutes les exigences spécifiques de chacun des responsables d'établissement, ou trop d'exigences, cela ne permet pas d'obtenir le meilleur produit à un bon prix pour tous les établissements et de s'assurer d'une saine concurrence sur le marché. De plus, le dossier et ses ramifications administratives et contractuelles nécessitent de longues discussions et laissent peu de place pour aborder plus en détail les besoins des établissements. Pourtant, une bonne compréhension des besoins est la clé pour réaliser des projets d'acquisition efficaces et efficaces. Certaines particularités importantes peuvent devenir de plus en plus coûteuses si elles ne sont pas adéquatement prises en compte dans le devis (frais de transport, bris de services, qualité, durabilité et utilité remises en question, garanties).

Des membres des comités ont aussi témoigné des difficultés qu'ils rencontrent lorsque le CAG n'arrive pas à traiter des demandes provenant des réseaux. Certaines personnes ont déclaré qu'il faut entre deux et quatre ans pour lancer un appel d'offres, et après le lancement, le projet est souvent annulé. Les raisons qui sous-tendent le retrait d'un projet d'acquisition ne sont pas documentées dans le PAG. **Dans le secteur de la santé, une structure permet aux établissements qui le souhaitent de se regrouper pour réaliser ou réévaluer un projet d'acquisition que le CAG a refusé ou qu'il ne peut mener à terme.** Le MSSS et des établissements du réseau de la santé ont créé la Table provinciale en approvisionnement responsable et se sont dotés d'un cadre de référence en approvisionnement responsable<sup>67</sup>.

En outre, de l'avis des personnes qui se sont exprimées, plusieurs irritants ont nui au fonctionnement des comités. Par exemple, des erreurs de conformité des devis ont été observées. Lors des livraisons, il est arrivé que des produits défectueux ne soient pas garantis et des effets non voulus se sont produits lors de projets de regroupements d'achats. Par exemple, le regroupement d'achats a déjà mené à la dénaturation des besoins qui avaient été exprimés au départ.

Les nombreuses validations et les délais avant de retourner en appel d'offres ralentissent, et parfois bloquent, des projets d'acquisition. Selon certains membres du personnel du CAG et des comités consultatifs, les comités dans lesquels siègent une trentaine de personnes ne sont pas efficaces pour intervenir à toutes les étapes d'un projet d'acquisition, par exemple, lors de la rédaction d'un devis. En outre, il ne semble pas y avoir de pratiques systématiques pour assurer l'efficacité des travaux en comité.

Lors des rencontres avec les comités tactiques, des commentaires laissent entrevoir des difficultés en ce qui a trait au fonctionnement des comités, notamment en ce qui concerne

---

<sup>67</sup> Gouvernement du Québec (2024). *Cadre de référence en matière d'acquisitions responsables*, ministère de la Santé et des Services sociaux, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2024/24-733-01W.pdf>.

l'analyse des opportunités, la planification des regroupements d'achats et les rapports de consommation. Pour les niveaux de consultation stratégique et tactique, il n'a pas été possible de documenter avec plus de précision leur intervention quant à l'atténuation des risques.

Un équilibre est toujours nécessaire, et doit constamment être recherché entre les économies que procurent les regroupements, les projets comportant plusieurs spécifications techniques et technologiques, la prise de risque calculée et la satisfaction des usagers.

## Constats et recommandations

**Dans l'ensemble, le CAG réalise un travail apprécié des réseaux. Les comités consultatifs mis en place par le CAG ont permis de réaliser des projets d'acquisition qui ont conduit à des économies gouvernementales et toutes les parties prenantes en sont fières. Lorsque les regards sont complémentaires et que les comités sont impliqués en ayant une compréhension commune, les projets progressent bien<sup>68</sup>.**

Néanmoins, il y a de l'insatisfaction concernant certaines problématiques ciblées par des membres des comités consultatifs. Le mécanisme de consultation auprès des comités opérationnels ne fonctionne pas de façon uniforme pour l'ensemble des projets. De plus, les réseaux doivent parfois se réappropriier la gestion des projets d'acquisition auxquels le CAG ne peut donner suite. **Le processus de consultation qui s'implante progressivement et à vitesse variable dans chacun des réseaux n'a pas atteint tout son potentiel de fonctionnement.** Dans certains cas, alors que des membres voudraient compter sur une véritable collaboration à toutes les étapes du cycle d'acquisition pour constater l'avancement d'un projet, les rencontres se déroulent plutôt sous le signe de la formation ou de l'information. Ces problématiques ont des effets sur l'efficacité de la gestion des acquisitions et sur la satisfaction de la clientèle.

Le CAG a déjà entrepris une révision du processus de consultation, notamment pour mieux tenir compte de la nouvelle société d'État Santé Québec<sup>69</sup>. Il a su mettre en place des moyens de consolider l'expérience des entités qui l'ont constitué, mais fait face à un défi de taille en ce qui concerne le roulement des personnes d'expérience qui ont quitté le CAG ou leur établissement dans les réseaux. Pour toutes ces raisons,

*il est recommandé au CAG de s'assurer que les rôles et les responsabilités des comités consultatifs sont clairement définis et cohérents avec les résultats attendus.*

Dans l'optique de favoriser un meilleur arrimage ou une meilleure compréhension entre les travaux réalisés par le CAG et les attentes des établissements et des organismes des

---

<sup>68</sup> Extrait d'une rencontre avec des membres d'un comité consultatif.

<sup>69</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu 16 mai 2024 (document interne).

réseaux, le CAG aurait avantage à instaurer une plus grande transparence entre sa gouvernance, son processus de consultation et ses objectifs. Sa capacité à répondre aux demandes et aux attentes de toutes les parties prenantes à son égard mérite une attention particulière pour éviter de laisser place à de l'incompréhension qui génère de l'insatisfaction.

*Il est recommandé au CAG de partager de l'information sur le suivi et les événements liés aux projets d'acquisition avec les membres des comités consultatifs afin qu'ils soient bien informés des effets de leur travail et que leur participation soit reconnue.*

**L'examen par le CAG des problématiques rencontrées et une approche concertée pour trouver des solutions permettront de réduire l'insatisfaction et les effets non désirés qui découlent de ces situations.** Lors de la révision de son processus de consultation, le CAG aurait avantage à prendre en compte tous les aspects susceptibles d'en améliorer le fonctionnement, notamment les attentes à l'égard de chaque comité et de chaque niveau de comité, la présence obligatoire et la délégation de participation, la cohérence entre les modalités de fonctionnement des comités et l'ensemble des documents officiels et les mécanismes en place ou en développement, l'animation des rencontres, la participation uniforme ou non à la gestion des acquisitions et des projets d'acquisition, la reconnaissance et l'imputabilité rattachée aux comités qui participent à la gestion des acquisitions, ainsi que les communications et le partage des bons coups et des succès avec les réseaux.

*Il est recommandé au CAG de rendre plus efficace le fonctionnement des comités consultatifs, notamment en examinant tous les aspects qui créent de l'insatisfaction chez les membres des comités, dont ceux qui viennent d'être énumérés.*

## Le cadre normatif des marchés publics

### Lois, règlements et orientations gouvernementales

Le cadre normatif des marchés publics est constitué d'un ensemble de lois, de règlements, de politiques et de directives visant à favoriser le bon fonctionnement, l'intégrité et la qualité des transactions qui se déroulent entre les contractants. Divers champs d'intervention liés aux marchés publics composent le cadre normatif. Les priorités stratégiques sont notamment élaborées en conformité du cadre réglementaire. Celui-ci est constitué des lois, règlements, directives, accords et stratégies contenues principalement dans :

- la LCOP, ses règlements (RCA, RCS et RCTI) et la Directive sur les contrats qui en découlent;
- la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (LAMP);
- les accords de libéralisation des marchés publics;
- la SGMP;

- la Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation 2022-2027<sup>70</sup>;
- la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028.

Le CAG, comme l'ensemble des ministères et organismes, doit respecter le cadre normatif des marchés publics et collaborer avec les organismes qui en vérifient l'application : le SCT, l'Autorité des marchés publics (AMP), l'Unité permanente anticorruption, le Commissaire au lobbying, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, le VGQ et le Bureau de la concurrence.

Le CAG a respecté les obligations de la LCOP, notamment en ce qui concerne les actions suivantes :

- désigner une personne responsable de l'application des règles contractuelles (RARC);
- évaluer le rendement des contractants;
- adopter des lignes de conduite internes;
- sensibiliser et former des intervenants en gestion contractuelle;
- adopter un plan de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, et les mécanismes de suivi des contrats.

Le CAG a mis en place un certain nombre de bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle, notamment la mise à jour des droits d'accès aux différents systèmes associés à la gestion contractuelle et aux clauses de pénalités qui s'appliquent lors du remplacement du personnel stratégique dans les documents d'appels d'offres.

### Harmonisation des pratiques en matière de regroupements d'achats

Les outils, procédures, processus et documents qui soutiennent l'opérationnalisation des projets d'acquisitions sont consignés dans un répertoire centralisé, le Manuel des pratiques d'affaires (MPA). Le MPA a été le premier guide et outil de référence lors de la création du CAG. Depuis 2022, il est accessible à partir d'un SharePoint et donne accès à l'information suivante :

- Sites web de référence sur les marchés publics;
- Documentation sur les marchés publics et outils d'aide à la tâche;
- Messages d'intérêt;
- Capsules de formation;
- Composantes du cadre contractuel;
- Outils d'analyse et d'examen développés par le CAG.

Les gabarits, guides d'utilisation, registres, formulaires importés des organisations intégrées lors de la création du CAG sont progressivement mis à jour et standardisés depuis 2020.

---

<sup>70</sup> Gouvernement du Québec (2022). *SQRI2 – Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation 2022-2027*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/politique/PO\\_SQRI2\\_2022-2027\\_MEI.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/politique/PO_SQRI2_2022-2027_MEI.pdf).

L'accompagnement offert aux conseillères et conseillers en acquisition a aussi été standardisé. L'outil OTTO, accessible à partir du MPA, permet d'accéder à des fiches standardisées, des gabarits et des documents préformatés pour éviter la double saisie et accélérer le traitement des formulaires. Quelque 150 conseillères et conseillers en gestion contractuelle du CAG répondent aux demandes internes et demandes externes provenant de clients et de fournisseurs.

Peu de temps après sa création, le CAG a entrepris une réflexion sur la standardisation de ses processus. Ces travaux ont été ralentis par les opérations liées à la crise sanitaire (directive décrétant l'état de crise sanitaire) et ont repris dès la levée de l'état d'urgence. Des travaux visant l'harmonisation des pratiques ont été planifiés. La standardisation s'est amorcée, et la révision des outils s'effectue en contrepoint des modifications et ajustements du cadre réglementaire. La mise sur pied du Service de la gestion contractuelle contribuera certainement à poursuivre la standardisation de plusieurs processus.

### Stratégies d'acquisition

Comme cela a été expliqué précédemment, plusieurs éléments guident les choix des acheteurs dans le contexte des marchés publics, comme les orientations gouvernementales, les accords de libéralisation fédéraux et provinciaux, le cadre normatif de la gestion contractuelle, et autres directives, politiques et lois gouvernementales. Le cadre légal, les moyens et les stratégies d'acquisition permettent de réaliser les projets dans le respect de ces exigences, usant de créativité et de rigueur afin de prendre en compte les marges de manœuvre potentielles et praticables.

L'analyse d'impact réglementaire réalisée en 2019 par le SCT<sup>71</sup> indique qu'à travers le monde, plusieurs États ont commencé à réfléchir à leurs stratégies d'acquisition en intégrant dans une vision globale les diverses exigences des marchés, notamment les priorités gouvernementales. Les stratégies d'acquisition sont revues régulièrement par le SCT dans le but de favoriser l'achat québécois, dans le respect du cadre légal et réglementaire<sup>72</sup>. Par exemple, parmi les stratégies explorées, certaines visent l'application de règles particulières lors de l'évaluation de la qualité.

Au cours des dernières années, le CAG a répertorié divers moyens pour recenser les différentes possibilités d'ouvrir l'accès des marchés publics aux entreprises régionales et de contribuer au dynamisme de l'économie locale. Il a ainsi examiné les situations qui ont conduit à une demande de dérogation, ciblé les stratégies liées à l'Espace innovation du SCT, et celles liées au Parcours innovation, ainsi que les stratégies innovantes par rapport au cadre réglementaire. D'autres stratégies sont également explorées en dehors de ces quatre catégories.

---

<sup>71</sup> Cette analyse d'impact réglementaire portait sur l'étude de la Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec.

<sup>72</sup> Compte rendu du Comité de gouvernance, mardi 28 septembre 2021.

## La gestion durable des acquisitions gouvernementales et l'achat québécois

En 2022, la SGMP annonçait une plus grande ouverture des marchés aux entreprises québécoises, ainsi que la priorité aux achats québécois et aux acquisitions responsables, notamment par des augmentations annuelles de la valeur des acquisitions de biens québécois effectuées par les organismes visés par la LCOP<sup>73</sup>.

Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, la LCOP encourage l'utilisation des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions, et la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui s'inscrit dans la recherche d'un développement durable<sup>74</sup>. Cette loi prévoit l'inclusion, dans les documents d'appel d'offres et dans les contrats, de précisions qui témoignent de la prise en compte des conditions propices au développement durable<sup>75</sup>.

Plusieurs outils ont été développés par le SCT à la suite de la révision de la LCOP en 2022. Parmi les différentes mesures mises en œuvre, on trouve :

- la création d'un répertoire bonifié et actualisé des fournisseurs qui offrent des biens et des services écoresponsables et d'entreprises ayant leur siège social au Québec (2020);
- l'ajout à la LCOP d'une section qui réitère le caractère prioritaire du développement durable (2022) et de l'obligation d'évaluer les besoins d'acquisition en tenant compte des principes de développement durable (2022);
- la création d'Espace innovation des marchés publics (2022) afin d'expérimenter de nouvelles façons de faire qui ne sont pas prévues au cadre normatif à ce jour (2022);
- la définition de certains termes de référence en matière d'acquisitions responsables (2023)<sup>76</sup>.

## Évaluation des besoins s'inscrivant dans la recherche d'un développement durable

Depuis 2022, les organismes ont l'obligation de privilégier l'inclusion d'au moins une condition relative au caractère responsable de l'acquisition dans leurs documents d'appels d'offres ou leurs contrats<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Gouvernement du Québec (2022). *Pour des marchés publics innovants. Priorité à l'achat public québécois : l'État donne l'exemple*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP\\_Strategie\\_marches\\_publics.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP_Strategie_marches_publics.pdf).

<sup>74</sup> Publications Québec (2006). *Loi sur les contrats des organismes publics (C-65.1), article 2, § 3.1 et 4*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-65.1>.

<sup>75</sup> Gouvernement du Québec (2024). *Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics 2019-2024*, p. 9, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport\\_lcop\\_1924.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_lcop_1924.pdf).

<sup>76</sup> Gouvernement du Québec (2022). *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, sanctionnée le 2 juin 2022. [https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/lois\\_et\\_reglements/LoisAnnuelles/fr/2022/2022C18F.PDF](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2022/2022C18F.PDF)

<sup>77</sup> SCT (2019) p. 42.

La proportion d'appels d'offres lancés et de contrats conclus par le CAG avec au moins une clause de développement durable augmente depuis 2021-2022.

**Tableau 10. Proportion d'appels d'offres avec au moins une clause de développement durable**

Clause de développement durable présente dans...	2021-2022	2022-2023
Les appels d'offres lancés par le CAG	Cible : 18 % Résultat : 17,4 %	Cible : 20 % Résultat : 33 %

Source : Rapports annuels de gestion du CAG 2022-2023 et 2023-2024.

**Tableau 11. Proportion de contrats avec au moins une clause de développement durable**

Clause de développement durable présente dans...	2023-2024
Les contrats* conclus par le CAG pour le compte de sa clientèle	Cible : 33 % Résultat : 32 %

\*Contrats qui engagent les ministères et organismes.

Source : Plan d'action de développement durable 2023-2028 du CAG. Rapports annuels de gestion du CAG 2022-2023 et 2023-2024.

Des données sur les conditions d'acquisitions responsables mises en place au Canada sont présentées à des fins d'observation et de recherche concernant d'éventuelles mesures d'étalonnage qui pourraient alimenter le cadre de performance du CAG.

Ainsi, SPAC a déterminé un indicateur de contribution à la Stratégie fédérale de développement durable afin de favoriser la prise en compte, par les clients, des répercussions environnementales dans les décisions d'achat en commun. Cet indicateur porte sur la proportion des offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement visant des biens et des services écologiques. Alors que ce pourcentage s'élevait à 40 % des offres et arrangements en 2018-2019, il a atteint 42,6 % le 31 mars 2021<sup>78</sup>, ce qui est plus élevé que la proportion des appels d'offres et des contrats réalisés par le CAG qui incluent au moins une clause de développement durable.

Le CAG a déterminé des cibles annuelles qui portent à 50 % la proportion de regroupements d'achats des réseaux parapublics intégrant des composantes responsables pour 2027-2028<sup>79</sup>. Il a offert de la formation sur le développement durable et les acquisitions responsables auprès des membres de son personnel et effectuée de la sensibilisation en

<sup>78</sup> Gouvernement du Canada (2024). *Rapport sur la stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2021, Rendement ministériel par objectif*, SPAC, <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/organisation/transparence/strategie-ministerielle-developpement-durable/2020-2021-rapport-strategie.html>.

<sup>79</sup> Centre d'acquisitions gouvernementales (2025). *Plan d'action de développement durable 2023-2028, Gouvernement du Québec*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels\\_d\\_offres\\_et\\_acquisitions/Acquisition\\_de\\_biens\\_et\\_de\\_services/Acquisition\\_biens\\_services\\_sante/publications/PADD\\_2023-2028.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels_d_offres_et_acquisitions/Acquisition_de_biens_et_de_services/Acquisition_biens_services_sante/publications/PADD_2023-2028.pdf).

continu à propos de l'évaluation préalable des besoins en matière de développement durable auprès des membres des comités consultatifs.

En 2023-2024, 85 % des spécialistes désignés, soit les conseillères et conseillers en acquisition du CAG, ont suivi une formation sur les achats écoresponsables.

Au 31 mars 2021, 96 % (1 289) des spécialistes en approvisionnement de SPAC avaient suivi une formation sur les achats écologiques. La cible de SPAC était de 90 %<sup>80</sup>.

### Levier de développement économique

La Stratégie de gestion des dépenses 2021-2022 guide la gestion des acquisitions gouvernementales de façon à favoriser le développement économique du Québec et ses régions<sup>81</sup>. Plus précisément, afin d'encourager les achats québécois, les organismes doivent privilégier le recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé et à l'acquisition de biens, de services ou de travaux de construction québécois<sup>82</sup>.

**Tableau 12. Proportion des entreprises québécoises, incluant les biens et les services, à contrat sur l'ensemble des entreprises à contrat, 2020-2021 à 2022-2023 – Planification stratégique 2021-2023**

Proportion des entreprises québécoises, incluant les biens et les services, à contrat sur l'ensemble des entreprises à contrat	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Cible	N. D.	80 %	82 %
Résultat	83 %	73 %	71 %
Nombre de fournisseurs	N. D.	696	707

Sources : CAG, rapports annuels de gestion 2022-2023 et 2023-2024

<sup>80</sup> Gouvernement du Canada (2024). *Rapport sur la stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2021, Rendement ministériel par objectif*, SPAC, <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/organisation/transparence/strategie-ministerielle-developpement-durable/2020-2021-rapport-strategie.html>.

<sup>81</sup> Gouvernement du Québec (2021). *Budget de dépenses 2021-2022, vol. 1 – Stratégie de gestion des dépenses. Un Québec Résilient et confiant. Renseignement supplémentaires*, p. 41, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/21-22/1-Strategie\\_de\\_gestion\\_des\\_depenses\\_et\\_renseignements\\_supplementaires.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/21-22/1-Strategie_de_gestion_des_depenses_et_renseignements_supplementaires.pdf).

<sup>82</sup> Publications Québec (2022). *C-65.1*, art. 14.2, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-65.1>. Pour les contrats qui ne sont pas visés par un accord de libéralisation des marchés publics et comportant une dépense, incluant, le cas échéant, la valeur des options égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans ces accords.

L'indicateur d'achat québécois du Plan stratégique du CAG 2021-2023 (proportion des entreprises québécoises, incluant les biens et les services, à contrat sur l'ensemble des entreprises à contrat) mesurait la proportion des entreprises québécoises, incluant les biens et les services, à contrat sur l'ensemble des entreprises à contrat pour l'année financière visée. Le pourcentage était calculé sur le nombre de fournisseurs et non pas sur la valeur des contrats.

**Tableau 13. Pourcentage des fournisseurs québécois à contrat, excluant les services, sur l'ensemble des fournisseurs à contrat, 2023-2024 à 2024-2025 – Planification stratégique 2023-2027**

Pourcentage des fournisseurs québécois à contrat sur l'ensemble des fournisseurs à contrat	2023-2024	2024-2025*
Cible	61 %	64 %
Résultat	54 %	46 %
Nombre de fournisseurs	364	194

Sources : CAG, rapports annuels de gestion 2023-2024 et 2024-2025.

\* Données partielles en date du 31 décembre 2024

Au moment d'élaborer son deuxième plan stratégique, le CAG s'est arrimé avec la Stratégie gouvernementale des marchés publics 2022-2026 (SGMP)<sup>83</sup>. C'est dans cette perspective que l'achat québécois est dorénavant mesuré sur la proportion de la valeur des contrats en approvisionnement de biens seulement, excluant les services, conclus avec des fournisseurs québécois. Depuis la modification de l'indicateur au Plan stratégique du CAG 2023-2027 (pourcentage des fournisseurs québécois à contrat sur l'ensemble des fournisseurs à contrat), les contrats de service sont exclus de cet indicateur tout comme les achats mandatés ce qui explique des cibles et des résultats moins importants pour les années 2023-2024 et 2024-2025.

Pour l'exercice financier 2024-2025, le CAG a poursuivi sa contribution à l'achat québécois dans le domaine des acquisitions gouvernementales et par le fait même, sa participation à l'atteinte des cibles de la Stratégie gouvernementale des marchés publics (SGMP).

<sup>83</sup> Gouvernement du Québec (2022) *Pour des marchés publics innovants. Priorité à l'achat public québécois : l'État donne l'exemple*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP\\_Strategie\\_marches\\_publics.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP_Strategie_marches_publics.pdf).

Il s'avère toutefois que l'imprévisibilité inhérente au processus d'adjudication, dictée par l'ouverture des marchés et le respect des critères de sélection définis dans les appels d'offres, constitue un élément déterminant dans le choix final de la mise à contrat.

**Tableau 14. Proportion des contrats conclus auprès de fournisseurs ou prestataires de services provenant des régions autres que Montréal et Québec en 2023-2024 et 2024-2025**

Proportion des contrats conclus avec des fournisseurs ou prestataires de service provenant des régions autres que Montréal et Québec	CAG 2023-2024	Gouvernement* 2023-2024	CAG 2024-2025**
Cible	44 %	s. o.	45 %
Résultat	48 %	54 %	45 %

\*Tous les contrats conclus par les organismes publics visés à l'article 4 de la LCOP (public et parapublic), y compris ceux réalisés par le CAG. Les ententes conclues entre les organismes publics ne sont pas incluses.

\*\*Données partielles en date du 31 décembre 2024

Sources : CAG, rapports annuels de gestion 2022-2023 et 2023-2024.

SCT, Statistiques sur les contrats des organismes publics 2023-2024.

### Expérimentations pour l'évolution du cadre normatif

La SGMP cible un ensemble de moyens pour favoriser la priorité accordée aux achats québécois, notamment par l'engagement à prendre des mesures au-delà de la LCOP. Le cadre contractuel est perçu, par plusieurs membres du personnel du CAG et membres des comités consultatifs, comme fastidieux. Cependant, le cadre normatif des marchés publics comprend déjà plusieurs outils mis à la disposition des organismes publics pour effectuer des acquisitions. L'allotissement, la marge préférentielle, les spécifications techniques et la spécification des produits de référence québécoise avec ouverture aux équivalences permettent aux organismes publics de contribuer indirectement à l'essor des entreprises québécoises et d'acquies de façon responsable des biens et des services<sup>84</sup>.

Différentes approches sont mises en place par le SCT en matière d'acquisitions gouvernementales, notamment l'Espace d'innovation des marchés publics, qui favorise la réalisation de projet d'expérimentation avec des organismes publics partenaires. Il s'agit d'un « bac à sable ». De plus, le parcours de l'innovation<sup>85</sup> vise à faciliter l'acquisition de produits ou de services innovants et/ou l'expérimentation de stratégies d'acquisition innovantes par les organismes publics intéressés afin d'accroître la présence des entreprises avant-gardistes dans les marchés publics québécois. Le parcours peut prendre plusieurs formes, comme la

<sup>84</sup> SCT (2022) p. 30.

<sup>85</sup> Gouvernement du Québec (2024). *Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics 2019-2024*, p. 58.

[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport\\_lcop\\_1924.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_lcop_1924.pdf)

mise au point d'une nouvelle pratique ou d'une méthode d'acquisition dont l'expérimentation peut requérir une dérogation au cadre normatif.

## Constats et recommandations

Le CAG s'est employé à réaliser sa mission dans le respect du cadre réglementaire. Il a accordé une attention particulière aux règles contractuelles et aux exigences liées à une saine gestion des acquisitions dans les marchés publics. Il a entrepris le déploiement de ses stratégies d'acquisition et explore d'autres stratégies d'acquisition ou initiatives innovantes.

**Le cadre réglementaire évolue et intègre de plus en plus une approche globale des acquisitions gouvernementales.** Afin de favoriser l'intégration des orientations gouvernementales, notamment l'ouverture des appels d'offres publics aux entreprises québécoises et canadiennes, une bonne connaissance de cette approche, et de l'ensemble de chacune des composantes du cadre réglementaire, est nécessaire pour utiliser toutes les marges de manœuvre possibles et réaliser des acquisitions responsables et des économies gouvernementales.

Or, comme le souligne le SCT, les marges de manœuvre permises, soit par le cadre normatif applicable aux contrats publics ou par les accords de libéralisation des marchés publics, ne sont pas connues ni utilisées par la majorité des contractants<sup>86</sup>.

L'utilisation d'autres modes d'adjudication, notamment ceux prévus par la Loi, représente un défi. En effet, malgré les assouplissements apportés, le CAG est assujéti aux seuils des ententes intergouvernementales d'ouverture des marchés (voir la section Renseignements additionnels), ce qui peut limiter l'utilisation de certains modes tels que ceux visant à considérer davantage la qualité et à favoriser l'achat québécois et l'achat régional. De plus, leur intégration exige des efforts plus importants que les modes les plus souvent utilisés par le CAG (prix le plus bas conforme et gré à gré), notamment parce que des critères de qualité doivent être élaborés et évalués de façon juste et équitable. De même, une expertise et une connaissance pointue du marché sont nécessaires étant donné que les différents modes ne sont pas adaptés à tous les types de biens et services. Par exemple, les acquisitions basées sur la valeur se prêtent particulièrement bien au domaine de la santé<sup>87</sup>.

Un équilibre doit être constamment recherché entre la durabilité et la concurrence. Dans ce contexte, l'OCDE pointe des éléments qui font converger les deux missions que sont la durabilité et la loi encadrant la concurrence. À titre d'exemple, la Commission du commerce équitable au Japon (*Japan Fair Trade Commission*), organisme régulateur de la concurrence,

---

<sup>86</sup> Gouvernement du Québec (2021). *Analyse d'impact réglementaire - Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, p. 17, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2021-0175\\_air.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2021-0175_air.pdf).

<sup>87</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 24, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

a produit des lignes directrices pour une gestion optimale des activités de recyclage dans un contexte où les entreprises offrent des services de consultation<sup>88</sup>. D'autres initiatives et stratégies sont aussi mentionnées afin de maximiser la durabilité des projets d'acquisition et la mise en concurrence des entreprises :

- les procédures d'approbation et d'exemption (dérogations);
- le *sandboxing* ou « carré de sable » qui vise l'expérimentation dans un environnement sécurisé de certaines pratiques innovantes et inusitées sans risque de condamnation pour manquements à la loi;
- les exemples qualitatifs et quantitatifs comme preuves d'acceptation d'une nouvelle pratique;
- la capacité de durabilité accessible pour les entreprises en saine concurrence;
- une révision de la gestion des amendes imposées;
- la coopération internationale<sup>89</sup>.

Le VGQ, dans son rapport de novembre 2024, indique que « la prise en compte de diverses stratégies d'acquisition, notamment afin d'optimiser les acquisitions et d'intégrer les orientations gouvernementales en matière d'achat québécois, d'achat régional et de développement durable représente un défi pour le CAG. L'absence de veille pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition explique en partie cette difficulté<sup>90</sup> ».

Afin de bien adapter sa stratégie d'acquisition à la situation qui prévaut sur les marchés et d'envisager de nouvelles approches en matière d'acquisition, une veille en continu est essentielle. Elle permet notamment d'identifier les défis potentiels en temps opportun, par exemple les hausses de prix, les pénuries ou les problèmes de livraison. Elle permet aussi d'identifier de nouveaux clients, de développer son offre de biens et services et de veiller à une saine concurrence grâce à l'identification de nouveaux fournisseurs potentiels<sup>91</sup>.

**Le CAG a créé des partenariats qui devraient lui permettre d'expérimenter de nouvelles stratégies d'acquisition.** De plus, il a entrepris l'élaboration d'un guide d'intégration des stratégies d'acquisition pour accroître l'achat québécois et régional. Il doit poursuivre le déploiement de sa vigie « en assurant une veille stratégique des marchés et une diversification des modes d'attribution des contrats, tout en tenant compte des orientations gouvernementales »<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> OCDE (2020). *Sustainability and Competition*, p. 27, <https://web.archive.oecd.org/2021-10-31/567713-sustainability-and-competition-2020.pdf>

<sup>89</sup> OCDE (2020) p. 28-29.

<sup>90</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 2, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>91</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 23, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>92</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 30, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

Après quatre années d'opérationnalisation de cinq organisations en une seule, et une crise sanitaire qui a nécessité une reprogrammation des dossiers, il est trop tôt pour témoigner d'une application du cadre réglementaire agile qui prévoit et saisit toutes les opportunités. Dans ce contexte, et comme cela a été exprimé par le VGQ,

*il est recommandé au CAG de se doter des outils nécessaires pour développer sa capacité de choisir les stratégies d'acquisition les plus pertinentes, durables et efficaces.*

*Il est aussi recommandé au CAG de réaliser une veille en continu prenant en compte l'ensemble des étapes du cycle d'acquisition afin notamment d'alimenter l'innovation en matière de gestion des acquisitions gouvernementales.*

Enfin,

*il est recommandé au CAG de déployer avec agilité son expertise et de mettre en œuvre ses stratégies d'acquisition, afin de saisir toutes les opportunités d'ouvrir les marchés aux entreprises québécoises et d'effectuer des acquisitions responsables, tout en réalisant des économies gouvernementales.*

## Assurance qualité

### Les points de contrôle

Un système d'assurance qualité est un programme complet dont les composantes sont liées à toutes les étapes d'un processus. Dans un système d'assurance qualité pour la gestion des acquisitions gouvernementales, les composantes prennent la forme de procédures, de mécanismes, d'outils, d'opérations systématiques qui garantissent l'achat de biens et de services répondant aux exigences et standards de qualité. Par exemple, parmi les composantes du système d'assurance qualité, il y a la conformité au cadre réglementaire, la prise en compte des principes de développement durable, l'analyse des besoins relatifs aux projets d'acquisition, l'évaluation des fournisseurs, l'inspection des produits, les essais, le mécanisme d'amélioration continue. La mise en place d'un système d'assurance qualité est une condition essentielle à la qualité de la gestion des acquisitions. Un tel système ne peut exister sans une information fiable, valide et accessible, qui permet de déterminer des indicateurs de performance, de conformité, de résultats.

Le CAG a défini certaines composantes de son système d'assurance qualité<sup>93</sup>. Il examine les opérations aux étapes prémandat et réalisation de mandat. Il a ciblé un certain nombre de points de contrôle avant et pendant la publication de l'appel d'offres, ainsi que lors de l'ouverture, de l'adjudication, du déploiement et de la fin du contrat. Les processus,

---

<sup>93</sup> CAG, Programme d'assurance qualité en gestion contractuelle et Planification prévisionnelle du Programme d'assurance qualité du CAG, 2024 (documents internes),

mécanismes et opérations qui couvrent l'ensemble du cycle d'acquisition ne sont pas encore intégrés au système d'assurance qualité.

Durant l'année financière 2023-2024, 46 plaintes clients ont été répertoriées par le CAG. Les principaux motifs des plaintes portent sur l'exécution des contrats, tels les problèmes de livraison, le non-respect des clauses contractuelles ou la non-conformité d'un bien ou d'un service. D'autres motifs touchent la mauvaise qualité du service offert par le fournisseur ou le prestataire de service. La gestion des plaintes n'est toutefois pas uniforme entre les différents systèmes de traitement.

### Les systèmes d'information de gestion des acquisitions

Le CAG a la responsabilité de produire de l'information de gestion selon les conditions et modalités déterminées par le président du Conseil du trésor, notamment à l'égard de l'utilisation des ressources consacrées aux acquisitions gouvernementales sous sa responsabilité<sup>94</sup>.

Les systèmes d'information sur les acquisitions de chacune des organisations intégrées au CAG sont devenus la propriété de ce dernier en 2020. Les cinq systèmes d'information de gestion sur les acquisitions ont été rapatriés dans la nouvelle organisation, au même titre que les dossiers, les archives et les autres documents des cinq entités rassemblées en un seul organisme, comme prévu par la LCAG<sup>95</sup>. Les systèmes d'information sont tous opérés par le CAG à l'exception du SEAO du gouvernement. Des données sont fournies par le SCT pour l'analyse du marché.

Le CAG peut d'ailleurs utiliser le comptoir de données développé par le SCT pour mieux connaître et comprendre les besoins et envisager de futurs regroupements d'achats.

**Les systèmes d'information rapatriés par le CAG ne sont pas interconnectés. Les programmes de ces systèmes n'ont pas été modifiés dès le début des opérations du CAG. Ils ont été exécutés comme avant la création du CAG. La production de l'information de gestion n'est pas adaptée à la nouvelle organisation.** Il n'y a donc pas d'autonomie sectorielle en ce qui concerne l'information de gestion. Toutes les demandes relatives à l'information de gestion sont réalisées par une seule équipe au CAG. Les données requises par l'une ou l'autre des directions nécessitent donc un certain temps de traitement, qui ne permet pas toujours une prise de décision rapide et efficace appuyée sur des données en temps réel.

---

<sup>94</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 5, § 5*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

<sup>95</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 56*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

En 2020-2021, le CAG a lancé quatre projets de gestion des ressources informationnelles :

- Solution de gestion d'inventaire et de vente pour la disposition des biens afin de remplacer le système qui était désuet;
- Entrepôt en intelligence d'affaires pour regrouper les serveurs;
- Outil technologique pour les tâches opérationnelles afin d'harmoniser et automatiser la production de l'ensemble des gabarits et fiches liés au processus de mise en concurrence;
- Système de gestion des acquisitions gouvernementales axé sur la mission de gestion contractuelle dans le but d'intégrer toutes les phases d'acquisition et de gestion contractuelle pour les regroupements d'achats et les achats mandatés<sup>96</sup>.

Des améliorations ont été apportées chaque année, notamment en ce qui concerne les nouveaux services développés, comme la révision des formulaires de demandes d'avis juridiques. D'autres projets sont en cours de réalisation ou seront terminés à la livraison de ce rapport : le Logiciel d'aide à la rédaction des documents contractuels (LARDoC), le Portail de revalorisation des biens et enchères en ligne (RENOUVO), le Véhicule électronique de gestion des achats médias et des statistiques (VÉGAS)<sup>97</sup>. Le CAG a aussi fait l'acquisition d'un système qui lui permet de suivre les données de gestion des ressources.<sup>98</sup> Enfin, il mène un projet d'affaires relatif à la refonte du Système de gestion des acquisitions gouvernementales (SGAG)<sup>99</sup>. Il s'agit d'un projet majeur de transformation numérique. Ce système intégrera tous les processus de gestion contractuelle pour les regroupements d'achats et les achats mandatés.

Le CAG suit l'état des opérations et de la gestion des ressources, ainsi que l'avancement du PAG à l'aide de tableaux de bord. Les tableaux de bord sont des outils utiles à la prise de décision. Ils présentent une terminologie commune et sont utilisés dans les communications avec la clientèle. Néanmoins, des améliorations pourraient être apportées pour maximiser leur utilisation, par exemple en ce qui concerne les activités des conseillères et conseillers en acquisition, des juristes spécialisés en droit contractuel, ainsi que celles du personnel administratif et de gestion du CAG, notamment du nouveau Service de la gestion contractuelle. Ils présentent seulement une partie de l'information. Par exemple, les plaintes des fournisseurs concernant les projets d'appels d'offres en cours ne semblent pas être consignées dans le tableau de bord actuel. Les tableaux de bord présentés sont statiques. La possibilité de les consulter dans un environnement dynamique permettra de suivre trimestriellement l'avancement des dossiers et de certains indicateurs, et d'obtenir une information en temps opportun pour les équipes qui interviennent auprès des clients et des

---

<sup>96</sup> CAG (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, p. 19, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

<sup>97</sup> CAG (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, p. 27, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

<sup>98</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu 26 mai 2021 (document interne).

<sup>99</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu conjoint CG et CV, 2021 (document interne).

fournisseurs. En effet, le CAG développe des tableaux de bord dynamiques, notamment dans le Système de suivi des demandes de la clientèle.

## Constats et recommandations

En 2022, une revue de la performance du processus d'acquisition a été réalisée par une firme externe. Cette analyse a mis en évidence les zones de fragilité suivantes qui nuisent à l'agilité du CAG :

- la production du plan des acquisitions gouvernementales et le suivi du plan;
- la consultation des parties prenantes et l'arrimage avec les partenaires;
- le service à la clientèle<sup>100</sup>.

Le CAG connaît l'état de ses systèmes applicatifs<sup>101</sup> (l'état de l'ensemble des applications de ses systèmes informatiques). Dans son Plan de transformation numérique 2023-2027<sup>102</sup>, il rappelle que les systèmes d'information sont désuets et communique sa vision axée sur le développement d'une maturité numérique au cours des prochaines années. Certains systèmes d'information présentent des enjeux de fiabilité et de sécurité. Un certain nombre de commodités ont déjà été revues pour adapter les systèmes et un arrimage entre la terminologie du SEAO et celle des réseaux est en cours.

**Le programme d'assurance qualité ne rejoint pas l'ensemble des étapes du processus d'acquisition.** Le plan d'optimisation des processus est prêt à être implanté. Au moment de la présente évaluation, selon la planification annuelle du programme d'assurance qualité, les étapes suivantes étaient amorcées :

- concevoir le programme;
- définir les paramètres de réalisation;
- intégrer les connaissances;
- planifier le projet<sup>103</sup>.

Comme l'indique le VGQ, le CAG ne peut se priver de l'information névralgique qui lui permet de connaître l'état des projets d'acquisition sous différents angles, notamment la consommation réelle, le respect des engagements contractuels, la qualité des biens et des services, les motifs des plaintes formulées par les clients et les fournisseurs<sup>104</sup>. Ainsi,

*il est recommandé au CAG de mettre en œuvre un programme d'assurance qualité complet et fonctionnel, qui comprend une information de gestion utile à*

---

<sup>100</sup> CIM CONSEIL (2022). Revue de la performance du processus d'acquisition du Centre d'acquisitions gouvernementales, Comités de coordination et opérationnel (document interne).

<sup>101</sup> Comité de gouvernance, Compte-rendu 2 mars 2022 (document interne).

<sup>102</sup> CAG (2023). *Plan de transformation numérique 2023-2027*. Mise à jour 2024 (document interne).

<sup>103</sup> CAG, Planification prévisionnelle du Programme d'assurance qualité du CAG, 2024 (document interne).

<sup>104</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 28, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

*l'analyse des problématiques qui peuvent survenir à toutes les étapes du cycle d'acquisition.*

Et, en ce qui concerne la gestion des acquisitions,

*il est recommandé au CAG d'améliorer la cohérence entre toutes les étapes du cycle d'acquisition (programmation, vigie, planification, prémandat, adjudication des contrats, réalisation des opérations et interventions, clôture et évaluation) et d'en suivre le déroulement afin d'assurer la conformité, la qualité et l'efficacité de la gestion des acquisitions.*

## La gouvernance

L'analyse, les constats et la formulation de recommandations s'appuient sur les questions suivantes :

### EFFICACITÉ DE LA GOUVERNANCE

Dans quelle mesure les rôles et responsabilités des parties prenantes et des mécanismes de gouvernance sont-ils clairement définis et adéquats compte tenu des caractéristiques propres à l'intervention, et sont-ils clairement énoncés?

Dans quelle mesure l'organisation responsable de l'intervention exerce-t-elle réellement un leadership par rapport aux autres parties prenantes (processus de consultation et de négociation)?

La structure de gouvernance est-elle transparente pour les parties prenantes, notamment en ce qui a trait à l'imputabilité des acteurs par rapport aux objectifs sous leur responsabilité et aux résultats qui y sont associés (mesures, actions, etc.)?

Quel est le caractère approprié de la structure de gouvernance retenue au regard des caractéristiques de l'intervention?

### PERTINENCE

La Loi et ses différentes dispositions ont-elles été mises en œuvre conformément à ce qui était prévu et sont-elles toujours pertinentes?

## Le modèle de gouvernance

Le CAG est une personne morale de droit public, mandataire de l'État<sup>105</sup>. Son modèle de gouvernance est inédit. La LCAG institue un mode de gouvernance du CAG sans conseil d'administration. Les principaux acteurs de sa gouvernance sont :

- le président ou la présidente du Conseil du trésor;
- le comité de gouvernance;
- le comité de vérification.

En plus d'administrer les affaires du CAG, le président-directeur général est présent aux rencontres du comité de gouvernance et du comité de vérification à titre d'invité permanent<sup>106</sup>. Son rôle est présenté dans la section intitulée « Administration du CAG ».

### Le président ou la présidente du Conseil du trésor

La présidente du Conseil du trésor est responsable de l'application de la LCAG. Elle agit comme l'entité de référence pour le CAG en matière d'acquisitions gouvernementales. Elle dépose les états financiers du CAG devant l'Assemblée nationale et fait rapport au gouvernement de l'application de la LCAG. Elle peut vérifier si le CAG respecte les dispositions

<sup>105</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 1*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

<sup>106</sup> CAG (2024). *Cahier d'accueil, Comités de gouvernance et de vérification*, (document interne).

prévues par la présente Loi et présenter au Conseil du trésor toutes les recommandations qu'elle juge appropriées et requérir du CAG qu'il apporte les suivis adéquats. Lors de la création du CAG, elle a reçu les soldes d'actifs des organisations dissoutes, le cas échéant, et a identifié les employés de ces organisations qui sont devenus des employés du CAG sans autre formalité.

La présidente du Conseil du trésor détermine les renseignements inclus dans le PAG, les conditions et les modalités de production de l'information de gestion et des cibles d'acquisition. Elle recommande au gouvernement les candidats aptes à occuper le poste de PDG, sur avis d'un comité de sélection; elle recommande les candidats aux postes de vice-présidents qui sont nommés par le gouvernement pour assister la ou le PDG; et elle nomme les membres indépendants qui siègent aux comités de gouvernance et de vérification. Elle a le pouvoir de déterminer les biens et les services pour lesquels le recours au CAG devient obligatoire. Un pouvoir semblable est conféré au ministre de l'Éducation, au ministre de la Santé et des Services sociaux, ainsi qu'au ministre de l'Enseignement supérieur, à l'égard des organismes sous leurs responsabilités. La détermination des biens et des services pour lesquels les ministères, organismes et réseaux visés ont l'obligation de recourir au CAG est prévue par ces arrêtés ministériels.

## Le comité de gouvernance

### Mandat et responsabilités

Le comité de gouvernance du CAG est sous l'autorité de la présidente du Conseil du trésor. Le secrétaire du Conseil du trésor préside ce comité.

Le comité de gouvernance doit s'assurer que le CAG respecte les orientations ministérielles, met en place un processus de consultation des organismes publics qui constituent sa clientèle, déploie des mesures favorisant la mobilisation et la rétention des ressources humaines et le développement de l'expertise, adopte un code d'éthique des administrateurs publics du CAG, intègre les meilleures pratiques en matière de gouvernance et réalise tout mandat que lui confie la présidente du Conseil du trésor. Conformément à la Loi, le comité de gouvernance doit également examiner toute activité susceptible de nuire à la bonne gouvernance du Centre et donner à la présidente du Conseil du trésor, à la demande de cette dernière, son avis sur tout sujet ou lui formuler des recommandations<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 28*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

**Figure 8. Composition du comité de gouvernance du CAG**

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secrétaire du Conseil du trésor, qui préside ce comité</li> <li>✓ Sous-ministre du ministère de la Santé et des Services sociaux;</li> <li>✓ Sous-ministre du ministère de l'Éducation</li> <li>✓ Sous-ministre du ministère de l'Enseignement supérieur</li> <li>✓ Président et chef de la direction de Santé Québec ou la personne exerçant des responsabilités de direction sous son autorité immédiate qu'il désigne</li> <li>✓ Deux membres indépendants nommés par le gouvernement</li> </ul> <p>Deux des trois membres indépendants du comité de vérification sont membres d'office et la troisième personne est invitée aux rencontres du comité de gouvernance.</p>
---

Ses membres se rencontrent au minimum quatre fois par année, au moins une fois par trimestre, et aussi souvent que nécessaire, afin de suivre l'avancement de divers dossiers, notamment ceux que lui soumet le comité de vérification.

**Tableau 15. Nombre de rencontres du comité de gouvernance par année, 2020-2021 à 2024-2025**

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Comité de gouvernance	1	4	4	4	5

Source : Planification et comptes rendus du comité de gouvernance

Ce comité n'est pas décisionnel; ses membres ne sont pas des administrateurs du CAG comme les membres d'un conseil d'administration. Ils peuvent cependant demander à consulter tout document relatif au fonctionnement et aux activités du CAG et émettre des avis, des conseils et des recommandations au CAG. Les comptes rendus démontrent que le quorum est atteint dans au moins 80 % des réunions.

### Fonctionnement

En plus du document d'accueil transmis aux membres à leur arrivée, le comité de gouvernance a mis en place un outil qui dresse la liste des sujets systématiquement discutés à chaque rencontre : le tableau des sujets récurrents qui fixe le rythme des rencontres. Par exemple, chaque rencontre du comité de gouvernance comprend le suivi des dossiers relatifs à la gestion des risques, à l'avancement du PAG, à la progression des indicateurs du plan stratégique et aux séances de travail des comités consultatifs.

Le tableau des sujets récurrents du comité de vérification est aussi produit et présenté au comité de gouvernance<sup>108</sup>. Les membres du comité de gouvernance reçoivent les tableaux de bord qui font état de résultats concernant les ressources, la performance et les achats

<sup>108</sup> Compte-rendu du comité de gouvernance, 2 mars 2022.

regroupés. Les états financiers sont produits par le CAG et validés par le VGQ qui les présente au comité de vérification. Les états financiers sont accessibles au public dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier.

Le comité de gouvernance a fourni des avis et des conseils sur le fonctionnement du CAG, notamment en ce qui concerne la création d'un comité constitué des sous-ministres associés, soit ceux des ministères des réseaux du MEQ, du MES, du MSSS et du SCT<sup>109</sup>. Il a veillé à ce que le CAG produise, dès sa première année d'activité, l'ensemble des outils requis par les mécanismes de l'administration publique, conformément à ce que prescrit la LCAG. Les documents suivants étaient en vigueur au moment de réaliser l'évaluation : le cadre administratif et les documents d'orientation et de planification du secteur public québécois, notamment en ce qui concerne le développement durable, la planification stratégique, la SGMP et les autres documents associés à la reddition de comptes gouvernementale, y compris la Déclaration de services à la clientèle, la Procédure de traitement des plaintes en cours d'appel d'offres et la Politique de gestion des plaintes et commentaires.

## Le comité de vérification

### Mandat et responsabilité

Le comité de vérification du CAG est sous l'autorité du comité de gouvernance. Il veille à la mise en œuvre du processus de consultation des parties prenantes, à une utilisation optimale des ressources, à la gestion des risques et des mécanismes de contrôle internes, au maintien d'une saine situation financière, au respect du code d'éthique et des politiques et directives applicables, et il répond aux demandes de la présidente du Conseil du trésor<sup>110</sup>.

**Figure 9. Composition du comité de vérification du CAG**

- ✓ Trois membres indépendants nommés par la présidente du Conseil du trésor, après consultation du ministre de la Santé et des Services sociaux, et du ministre de l'Éducation et du ministre de l'Enseignement supérieur

Le PDG, le vice-président du soutien à la gestion et à la performance organisationnelle et le directeur de l'audit interne du CAG sont invités aux rencontres du comité de vérification.

Le comité de vérification se réunit au moins deux fois par année et aussi souvent que nécessaire.

<sup>109</sup> Compte-rendu du comité de gouvernance du 2 mars 2022.

<sup>110</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 31*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?Scible=>.

**Tableau 16. Nombre de rencontres du comité de vérification par année, 2020-2021 à 2024-2025**

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Comité de vérification	1	5	4	4	7

Sources : Planification et comptes rendus du comité de vérification.

Les comptes rendus démontrent que le quorum est atteint dans au moins 80 % des réunions.

### Fonctionnement

Le comité de vérification travaille en étroite collaboration avec le CAG, notamment en ce qui concerne la production des états financiers, et avec le VGQ, notamment dans le contexte des deux grands mandats d'audit réalisés par ce dernier au sujet du CAG, soit celui sur la gestion des ÉPI pendant la pandémie (mai 2022) et celui sur la performance du CAG (novembre 2024).

Dès sa constitution, le comité de vérification s'est doté d'un plan d'intégration et a instauré une série d'ateliers pour mieux connaître les opérations relatives aux acquisitions gouvernementales, notamment avec des membres du personnel du CAG travaillant à la Direction des affaires juridiques (DAJ) et à la Direction de l'audit interne (DAI)<sup>111</sup>. Il prévoit à l'ordre du jour de ses rencontres une présentation des comptes rendus des comités tactiques et stratégiques.

Le comité de vérification informe le comité de gouvernance des questions relatives à ses responsabilités. Les mêmes membres indépendants siègent à ces comités<sup>112</sup>. En 2022-2023, tous les membres du comité de vérification ont assisté aux rencontres du comité de gouvernance. Étant donné qu'un des critères qui touche la composition du comité de vérification n'a pas pu être respecté<sup>113</sup>, cette situation temporaire pourra être régularisée lors du renouvellement des membres de ce comité.

### Les règles de gouvernance

Selon l'OCDE, la bonne gouvernance publique est une notion qui associe les trois éléments suivants liés entre eux<sup>114</sup> :

- Des valeurs et des principes de conduite adaptés au contexte national;
- Un ensemble intégré de pratiques favorisant une définition et une mise en œuvre efficace de la mission;

<sup>111</sup> Compte-rendu du comité de vérification du 2 septembre 2021.

<sup>112</sup> « Est un membre indépendant celui qui se qualifie, de l'avis du président du Conseil du trésor, comme administrateur indépendant au sens de l'article 4 de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (chapitre G-1.02). » Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 30*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

<sup>113</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 30*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

<sup>114</sup> OCDE (2021). *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique : Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques*, <https://doi.org/10.1787/0ad89895-fr>.

- Des politiques publiques et des pratiques de gestion à l'appui de l'efficience de la gouvernance.

Les principes et les valeurs qui guident la gouvernance du CAG sont les suivants :

- l'intégrité;
- l'excellence;
- la collaboration;
- l'innovation;
- le sens du service à la clientèle;
- la responsabilité;
- la transparence;
- l'efficacité;
- le respect du cadre légal de l'administration publique<sup>115</sup>.

Les principes d'éthique et les règles de déontologie qui s'appliquent notamment en matière de discrétion, de confidentialité, de neutralité politique et de réserve sont définis dans le Code d'éthique et de déontologie des administrateurs. Ce code prévoit également les principales règles qui régissent le conflit d'intérêts, incluant la déclaration d'intérêt et la déclaration d'adhésion au Code d'éthique dont l'application est assurée par le secrétaire du CAG et le comité de vérification.

Le CAG s'est doté de certains outils qui soutiennent sa gestion et sa gouvernance :

- Politique de gouvernance décisionnelle;
- Cadre de gouvernance;
- Règlement de régie interne du Centre d'acquisitions gouvernementales;
- Règlement sur la signature de certains documents;
- Directive concernant les situations impliquant un bris de confidentialité relatif aux renseignements personnels.

Le cadre de gouvernance indique les responsabilités des instances décisionnelles et de gouvernance en ce qui concerne les dossiers stratégiques, les ressources humaines, les ressources financières, les ressources informationnelles, les règles contractuelles, la gouvernance légale, la gouvernance éthique, la gestion des risques et l'audit. L'encadrement des activités suivantes est précisé :

- suivis du plan stratégique, des plans d'action, du PAG, du rapport annuel et de la LAP;
- respect du cadre réglementaire de gestion des ressources matérielles, financières et informationnelles;
- application des règles de gestion contractuelle et de l'encadrement légal;
- efficacité de la régie interne, actes de délégation et respect du code d'éthique;
- comptes rendus des dossiers judiciairisés;
- encadrement des comités, notamment les comités de gouvernance, de vérification et d'éthique;
- gestion des risques et audits des états financiers et des organismes de contrôle.

---

<sup>115</sup> Politique de gouvernance décisionnelle présentée à l'Annexe V.

Les comités de vérification et de gouvernance ne sont pas évalués, mais une évaluation des membres est prévue dans la Politique de gouvernance décisionnelle du CAG.

## L'efficacité de la gouvernance

En raison du rôle prépondérant que joue la présidente du Conseil du trésor à l'égard du CAG en vertu de la Loi, le SCT interagit de multiples façons auprès du CAG. Par exemple, le secrétaire du Conseil du trésor préside le comité de gouvernance du CAG; le Sous-secrétariat aux marchés publics rencontre et accompagne le CAG dans le contexte de la gestion des acquisitions notamment lors de l'élaboration du PAG; et le Sous-secrétariat aux programmes budgétaires reçoit de l'information sur les éléments de reddition de comptes lors du suivi budgétaire et réalise une évaluation du rendement du CAG. Le SCT examine les résultats du CAG en matière d'économies gouvernementales. Il effectue aussi le suivi du respect de la LAP et de la LCOP auprès du CAG, et auprès des autres ministères et organismes publics.

L'application du cadre de gouvernance permet au CAG de se conformer aux exigences gouvernementales et aux principales dispositions énoncées dans la LCAG. Cependant, l'examen des documents et les entretiens réalisés dans le contexte de la présente évaluation indiquent que le partage des responsabilités en matière de gouvernance pourrait être mieux défini, ou communiqué aux parties prenantes, afin d'assurer une compréhension univoque de la gouvernance et de ses actions. Lors des entrevues réalisées avec des membres du personnel et des membres des comités consultatifs, des personnes ont indiqué que les responsabilités des comités de gouvernance et de vérification, telles que définies dans la LCAG et dans la Politique de gouvernance décisionnelle, laissent place à des interprétations divergentes. Par exemple, l'obligation de rendre des comptes à la présidente du Conseil du trésor ne semble pas comprise de la même façon par l'ensemble des membres du personnel du CAG, ainsi que par des membres des comités consultatifs.

La LCAG prévoit que les membres indépendants des comités de gouvernance et de vérification se qualifient conformément à l'article 4 la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, mais il s'agit de la seule référence à cette loi dans la LCAG. Comme mentionné précédemment, aucune adaptation ou référence n'a permis de mieux définir les activités et interventions de ces comités. **Un manque de clarté laisse place à des interprétations équivoques de ce qui est sommairement prévu par la LCAG en matière de gouvernance du CAG.**

En outre, **peu d'information est accessible ou rendue publique pour témoigner des résultats du CAG et de ses activités de gouvernance.**

Une reddition de comptes publique, notamment liée au cadre de mesure de la performance, représenterait une bonne pratique en ce qui concerne la diffusion de l'information, la

transparence et la redevabilité<sup>116</sup>. Par exemple, le suivi et l'évolution des activités suivantes pourraient être présentés dans un bilan ou un rapport sur la performance du CAG :

- comme spécifié par le VGQ<sup>117</sup>, le suivi des remarques des organismes de surveillance des marchés publics, par exemple au regard de la conformité et du respect du cadre réglementaire et contractuel<sup>118</sup>;
- l'évaluation des mécanismes de gouvernance mis en place;
- l'optimisation du processus d'acquisition;
- les résultats des pratiques d'étalonnage.

Les suivis requis pour témoigner de l'efficacité des mécanismes de gouvernance mis en place ne sont pas documentés. Par exemple, selon l'article 10 de sa loi constitutive, le CAG doit aviser le SCT et le ministre responsable si un organisme public refuse ou omet de recourir à ses services comme prescrit par un des arrêtés ministériels. En novembre 2024, le VGQ a constaté qu'une multitude d'organismes sont concernés par les arrêtés ministériels, mais le CAG n'a pas l'information dont il aurait besoin pour tous les identifier, comme une liste officielle complète et à jour de ces organismes, et effectuer un suivi rigoureux du respect de la LCAG en la matière<sup>119</sup>.

## Constats et recommandations

Le CAG a défini les rôles et les responsabilités de ses comités de gouvernance et de vérification. Les comités ont exercé leurs responsabilités conformément à ce qui est prévu dans la LCAG. Cependant, comme cela a été souligné, les mécanismes de gouvernance sont moins bien définis, ou compris, et ne font pas l'objet du suivi nécessaire.

Dans un rapport produit à la demande du CAG en novembre 2024, l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) a étudié en profondeur les mécanismes de gouvernance prévus par la Loi et leur mise en application depuis le démarrage du CAG. Après analyse du modèle de gouvernance inédit du CAG, l'IGOPP formule une recommandation générale à laquelle nous souscrivons quant au temps requis pour permettre la pleine implantation de ce modèle de gouvernance particulier :

Le CAG est une jeune organisation avec un modèle de gouvernance qui n'est pas standard. Certaines personnes rencontrées lors des entretiens considèrent que le CAG devrait être doté d'un conseil d'administration. Cependant, nous considérons qu'avant d'envisager un tel changement il faut laisser l'opportunité au Centre d'aller

---

<sup>116</sup> OCDE (2024). *Recommandations du Conseil relatives aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, p.17, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.fr.pdf>.

<sup>117</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, p. 29, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 29.

au bout de ce modèle et essayer d'en dégager les avantages et bénéfices envisagés lors de sa création<sup>120</sup>.

Cela dit, l'IGOPP a aussi suggéré des améliorations qui pourraient être apportées à la fois aux textes qui définissent la gouvernance du CAG et aux pratiques qui pourraient être mises en place dans l'optique suivante :

Selon nos observations, le CAG remplit sa mission. Le modèle de gouvernance doit lui permettre de tirer profit de l'expertise des membres des deux comités [...] Ces instances doivent être une sorte de contre-pouvoirs, de contrepoids aux pouvoirs dont jouit le PDG du CAG. Pour que cela soit possible, il faut :

- S'assurer que l'ensemble des membres des comités aient une compréhension commune de leurs fonctions.
- Clarifier la raison d'être des comités (rôle de supervision/surveillance, mais permet de bénéficier de l'expérience des membres, donc rôle aviseur/conseiller/orienter).
- S'assurer d'impliquer au bon moment les comités, mais aussi le président du Conseil du trésor et son cabinet. Il faut donc que ces instances et la direction trouvent un modus operandi adéquat et fonctionnel.<sup>121</sup>

Ces objectifs généraux reflètent bien les commentaires, observations et critiques que nous avons récoltés au cours de l'évaluation et présentés précédemment. De plus, nous souhaitons ajouter les éléments suivants qui découlent de nos propres rencontres.

Outre les principaux dossiers qui ont bénéficié de l'examen du comité de gouvernance et du comité de vérification présentés dans le Rapport annuel de gestion 2023-2024, peu d'information est disponible sur la contribution de ces comités, sur les mécanismes qui encadrent leur fonctionnement, ainsi que sur les avis qu'ils ont émis au cours d'une année, au regard du suivi des grands dossiers par exemple. Les comptes rendus sont, certes, éclairants à ce sujet. Cependant, tout mécanisme d'imputabilité n'est efficace que s'il est fondé sur la transparence<sup>122</sup>.

Les décisions, les actions et la vision du CAG doivent être comprises par l'ensemble des parties prenantes, notamment les membres du personnel, les réseaux et partenaires, ainsi que les citoyennes et citoyens. Les résultats du CAG doivent être évalués, connus et communiqués. Le leadership du CAG est tributaire du succès de la gestion du changement qui touche les activités liées aux acquisitions gouvernementales et de l'information adéquate communiquée aux parties prenantes impliquées dans cette gestion du changement. C'est pourquoi

---

<sup>120</sup> IGOPP (2024). *La gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales*, (document interne), p.33.

<sup>121</sup> Idem, p.32.

<sup>122</sup> Anne Davies (2001). *Accountability: A public Law Analysis of Government by Contract*, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299486.003.0004>.

*il est recommandé au CAG de communiquer les décisions, suivis, résultats, évaluations, notamment en matière d'application des règles de gouvernance, dans l'optique de consolider le leadership du CAG auprès de sa clientèle.*

Le CAG pourra ainsi mieux démontrer l'excellence de ses pratiques en matière de gouvernance, notamment la transparence et la redevabilité. Une distinction devrait être faite entre le rôle et les responsabilités de la personne qui surveille la direction de l'organisme et le rôle et les responsabilités de la personne qui dirige l'organisme, ce qui pourrait se concrétiser par une précision apportée au rôle de la personne responsable de la gouvernance qui doit être distinct de celui de la personne responsable de la direction du CAG. En outre, l'évaluation de la performance et de l'efficacité des comités de gouvernance et de vérification contribuera à témoigner des bonnes pratiques mises en place<sup>123</sup>.

## Administration du CAG

Conformément à l'article 20 de la LCAG, le PDG est responsable de l'administration et de la direction du CAG. Considérant l'absence de conseil d'administration, il est appelé à exercer de vastes responsabilités qui concernent à la fois des éléments de gouvernance et la direction au quotidien des activités du CAG. Ainsi, lorsque la LCAG stipule quelles sont les responsabilités du CAG, il s'agit indirectement d'une attribution de pouvoirs au PDG qui est effectuée puisqu'il est la seule autorité décisionnelle en fonction, sous réserve des pouvoirs attribués à la présidente du Conseil du trésor, dont nous avons déjà traité.

Le PDG est nommé par le gouvernement sur recommandation de la présidente du Conseil du trésor. La durée du mandat du PDG du CAG est de cinq ans au plus<sup>124</sup>. Les vice-présidents, nommés par le gouvernement, assistent le PDG. Au moment de réaliser cette évaluation, trois vice-présidences soutiennent la direction du CAG. La durée de leur mandat est de quatre ans au plus<sup>125</sup>.

Le CAG a mis en place des comités qui participent à sa gestion, notamment cinq instances sous la responsabilité du comité de direction qui effectuent les suivis décisionnels, soit :

- le comité de gouvernance, de l'éthique et de l'intégrité;
- le comité de gestion des risques contractuels;
- le comité stratégique organisationnel;
- le comité stratégique des acquisitions;

---

<sup>123</sup> OCDE (2024). *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, chapitres V et VI, [https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024\\_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html#chapter-d1e824-fba309b380](https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html#chapter-d1e824-fba309b380).

<sup>124</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 20*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

<sup>125</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG article 21*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>.

- le comité de la sécurité de l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information.

Deux plans stratégiques ont été produits depuis la création du CAG. Le CAG a déterminé les orientations stratégiques suivantes en 2021 et en 2024 :

<b>2021-2023</b>	<b>2023-2027</b>
Implanter une culture de service à la clientèle	Générer des retombées positives pour la société québécoise
Établir la notoriété de l'organisation	Favoriser la concurrence et l'ouverture des marchés
Renforcer la performance	Miser sur l'excellence en matière de service à la clientèle
Développer une culture organisationnelle forte et mobilisatrice	Investir dans le développement de l'expertise
Adopter des pratiques d'affaires innovantes favorisant la saine concurrence	
Encourager l'achat québécois durable et écoresponsable	

Ces plans stratégiques s'inscrivent dans les orientations gouvernementales, notamment en ce qui concerne l'achat québécois, le développement durable et l'innovation<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> CAG (2023). *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

## Performance

L'analyse, les constats et la formulation de recommandations s'appuient sur les questions suivantes :

### EFFICIENCE et QUALITÉ

Les résultats escomptés sont-ils obtenus? Les cibles déterminées sont-elles atteintes?

Comment les coûts des extrants se comparent-ils à d'autres opérations similaires?

Jusqu'à quel point, l'application de la Loi a-t-elle généré du succès, de la réussite? Et pourquoi?

Quels sont les constats à la suite de l'application de la Loi et les leçons apprises?

### PERTINENCE

La LCAG et ses différentes dispositions sont-elles toujours pertinentes?

## La mesure

L'OCDE définit la performance des acquisitions publiques selon les principes et les objectifs suivants :

- Une gestion efficace et efficiente des ressources publiques;
- L'atteinte des objectifs gouvernementaux comme le développement durable, l'inclusion sociale et l'innovation;
- L'évaluation périodique des progrès et des résultats à toutes les étapes du processus d'acquisition;
- Une amélioration des écarts en ce qui concerne l'atteinte des objectifs gouvernementaux d'efficacité et d'efficience<sup>127</sup>.

Le cadre de mesure de la performance en matière d'acquisitions gouvernementales proposé par l'OCDE comprend les éléments clés du processus d'acquisition pour lesquels des indicateurs de performance sont prévus à différents niveaux d'intervention<sup>128</sup>.

**Tableau 17. Aperçu des composantes du cadre de mesure de la performance des acquisitions publiques de l'OCDE**

Procédures liées aux acquisitions gouvernementales	Dimension de la performance
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contractants (micro)</li> <li>▪ Réseaux (macro)</li> <li>▪ Gouvernement (méta)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conformité</li> <li>▪ Efficience</li> <li>▪ Résultats et atteinte des objectifs</li> </ul>
Parties prenantes	
Les comités consultatifs, les fournisseurs, les conseillères et conseillers en acquisition, les représentants du gouvernement, les clients usagers et les partenaires d'affaires.	

<sup>127</sup> OCDE (2023). *Public Procurement Performance*, p. 5.

<sup>128</sup> *Idem.*, p. 6.

Le CAG n'a pas encore déterminé son cadre de mesure de la performance, c'est pourquoi le cadre de mesure de l'OCDE est présenté sommairement à titre de référence pour l'analyse. Néanmoins, les indicateurs suivants sont documentés par le CAG et présentés dans ce rapport pour évaluer la performance :

- les économies gouvernementales réalisées (efficience);
- la satisfaction des clients (performance globale : efficacité et qualité);
- l'optimisation des acquisitions gouvernementales, notamment sous l'angle de la participation des établissements et organismes publics aux groupements d'achats (efficacité).

## Les économies gouvernementales

Chaque année, et ce, depuis la première année de fonctionnement du CAG, le gouvernement et la présidente du Conseil du trésor communiquent la stratégie de gestion des dépenses<sup>129</sup>. Les économies gouvernementales contribuent à accroître la valeur que le gouvernement crée pour les citoyennes et citoyens. Il s'agit d'un principe essentiel en ce qui concerne la gouvernance des organismes publics<sup>130</sup>.

Plus d'une approche peut être utilisée pour effectuer le calcul des économies gouvernementales. Pour chacune des méthodes, il est important de communiquer les clés de l'interprétation des données ainsi que les limites des calculs. Par exemple, selon une approche axée sur la productivité, les consignes suivantes doivent être respectées :

- Évaluer régulièrement les résultats du processus d'acquisition (acquisitions de base ou prioritaires; prix unitaires et coûts totaux);
- Développer plusieurs indicateurs de performance, d'efficacité et d'efficience;
- Adhérer aux politiques publiques d'acquisitions gouvernementales<sup>131</sup>.

Le CAG a analysé divers scénarios et a retenu une méthodologie pour effectuer le calcul des économies après consultation du SCT<sup>132</sup>. Il publie de l'information sur les économies gouvernementales à l'aide de cette méthode dans son rapport annuel de gestion. Or, dans un éventuel cadre de performance, le CAG pourra suivre un ensemble d'indicateurs sur les économies gouvernementales, comme l'a souligné le VGQ<sup>133</sup>, dans le but de se doter d'une lecture plus complète des économies réalisées.

---

<sup>129</sup> Gouvernement du Québec (s.d.) *Budget de dépenses*. <https://www.quebec.ca/gouvernement/votre-gouvernement/budget-depenses>

<sup>130</sup> OCDE (2024). *Recommandations du Conseil relatives aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, OECD/LEGAL/0414, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.fr.pdf>.

<sup>131</sup> OCDE 2019, p. 18, dans OCDE 2015.

<sup>132</sup> Comité de gouvernance. Compte-rendu 2 mars 2022 (document interne).

<sup>133</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, Chapitre 2, p. 18, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

Le CAG a généré des économies dès sa première année de fonctionnement et il a atteint les cibles gouvernementales de regroupements d'achats effectués pour le compte des organismes publics depuis 2023-2024<sup>134</sup>.

Tableau 18. Économies gouvernementales liées aux regroupements d'achats réalisés

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
<b>Cibles fixées par le gouvernement<sup>135</sup></b>	-	210 M\$	407 M\$	407,9 M\$	457 M\$	517 M\$	592 M\$
<b>Résultats du CAG</b>	154 M\$	303,4 M\$	407,9 M\$	465,3 M\$	N. D.	N. D.	N. D.

Notes : Les cibles fixées par le gouvernement comprennent toutes les clientèles qui participent à un regroupement d'achats.

Ces économies sont observées selon les biens ou services concernés, achats regroupés ou mandatés, et en fonction de la diminution des frais de gestion depuis la fusion des cinq organismes, prenant en compte les éléments suivants :

- Les économies de volume générées par le regroupement d'achats;
- Les services rendus par le CAG dans le contexte d'un regroupement d'achats seulement;
- Les clientèles concernées, plus précisément les ministères et organismes du gouvernement;
- Les fournisseurs impliqués (PME, grandes entreprises, etc.).

Or, le VGQ observe que les calculs réalisés par le CAG présentent les limites suivantes :

- L'information sur les économies gouvernementales est incomplète;
- La méthode utilisée pour évaluer les économies découlant des acquisitions regroupées n'est pas uniforme d'un achat à l'autre;
- L'utilisation d'un seul indicateur qui combine diverses méthodes d'évaluation ne permet pas de fournir une information adéquate (il est impossible de savoir ce qui est réellement mesuré pour chaque donnée ou groupe de données);
- Les résultats sont communiqués sans indication sur les limites des calculs effectués, ce qui ne permet pas de les interpréter avec justesse;
- La comparaison des économies entre les années n'est pas fiable, car la méthode de calcul est discutable;

<sup>134</sup> Regroupements d'achats réalisés pour la clientèle naturelle et non naturelle.

<sup>135</sup> Gouvernement du Québec, Budget 2022-2023, Bilan des mesures d'optimisation 2022-2023. [Budget de dépenses 2022-2023 | Stratégie de gestion des dépenses - Renseignements supplémentaires 2022-2023](#)

- Le CAG ne possède pas de système permettant d'imputer le temps et les coûts associés à la réalisation d'un dossier d'acquisition, ce qui limite sa connaissance et sa capacité quant au calcul des économies de processus<sup>136</sup>.

Fort de ces constats, le VGQ recommande au CAG d'évaluer adéquatement les économies gouvernementales générées par les acquisitions regroupées et de communiquer l'information afférente qui témoigne de la rigueur et de la fiabilité de sa méthode. Il formule aussi deux autres recommandations qui sont liées étroitement avec les améliorations souhaitées.

Le VGQ recommande au CAG d'avoir les données nécessaires et de mettre en place les contrôles adéquats pour garantir leur qualité et leur disponibilité en temps opportun<sup>137</sup>. Le présent rapport fait notamment mention de l'absence de données pour bien suivre l'évolution, entre autres, des secteurs d'activité, ainsi que du caractère incomplet du mécanisme ou système d'assurance qualité. Ces bonifications sont importantes et contribuent à déterminer une méthode de calcul des économies exhaustive et rigoureuse.

Le VGQ recommande aussi au CAG d'assurer une veille stratégique des marchés<sup>138</sup>. Le présent rapport n'a pu s'appuyer sur des pratiques d'étalonnage éprouvées, car ces pratiques sont impossibles de l'avis du CAG. Pourtant, c'est en documentant les similitudes et les différences sous différents angles que le CAG pourra choisir sa propre approche et réaliser le suivi de son efficacité, de ses résultats et de sa performance.

## La satisfaction de la clientèle

La Déclaration de services à la clientèle du CAG, adoptée en 2022, présente l'engagement du CAG envers tout organisme qui a recours à ses services pour l'achat de biens ou de services. Cet engagement tient compte des principes suivants :

- une approche collaborative et concertée;
- la qualité des services;
- une démarche simplifiée;
- le respect des normes de services<sup>139</sup>.

À l'issue du sondage d'évaluation de la satisfaction de la clientèle réalisé durant l'année financière 2022-2023, le CAG visait un niveau de satisfaction égal ou supérieur à 73 %; il a

---

<sup>136</sup> VGQ (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, Chapitre 2, p. 18-21, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

<sup>137</sup> *Idem*, p.30.

<sup>138</sup> *Idem*, p.30.

<sup>139</sup> CAG (2022). *Déclaration des services à la clientèle*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/declaration-de-services-a-la-clientele>.

obtenu un résultat de 76 % pour l'indice de satisfaction. Ce taux est en hausse : il est passé de 70 % en 2021-2022 à 77 % en 2023-2024.

**Tableau 19. Indice de satisfaction globale, 2021-2022 à 2023-2024**

	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Taux de satisfaction de la clientèle du CAG (très ou plutôt satisfaite des services reçus)	70 %	76 %	77 %

Le sondage a été réalisé auprès des clients qui ont eu recours à un service du CAG et auprès des membres des comités consultatifs pour les années 2021-2022 et 2022-2023.

Ce taux de satisfaction se rapproche de celui de SPAC en 2023 au niveau fédéral. Ce dernier réalise une mesure de la satisfaction de la clientèle prise après la clôture du contrat (post-contractuelle). Le taux de satisfaction atteint 80 %.

**Tableau 20. Normes de services à la clientèle**

	CAG 2023-2024	SPAC <sup>140</sup> 2022-2023
Taux de satisfaction (sondage post-contractuel)	77 %	80 %

## L'optimisation des acquisitions gouvernementales

### Les résultats concernant les regroupements d'achats

Le CAG réalise différents projets d'acquisition en regroupements d'achats pour ses clients naturels soumis à une obligation d'achat en ayant recours au CAG pour certains produits. Il réalise aussi des regroupements d'achats de biens et de services pour ses clients, naturels ou non, qui choisissent de recourir au CAG sans obligation. Le CAG ne réalise aucun contrat de regroupements d'achats exclusivement pour la clientèle non naturelle. Un petit nombre de clients non naturels participent à des regroupements d'achats initiés par le CAG pour sa clientèle naturelle.

Le nombre de regroupements d'achats réalisés par le CAG pour la clientèle non naturelle est plus élevé que ceux réalisés pour la clientèle naturelle. Toutefois, la valeur de ces contrats est moins élevée et représente, pour l'année 2022-2023, 255 M\$, soit 5 % de la valeur des regroupements d'achats réalisés pour le compte de la clientèle naturelle<sup>141</sup>.

<sup>140</sup> Gouvernement du Canada (2024). *Nos services, nos normes et nos résultats 2021 à 2022*, <https://www.canada.ca/fr/services-publics-appvisionnement/organisation/responsabilisation/service-clientele/normes-resultats-2021-2022.html>.

<sup>141</sup> Données internes du CAG. Tableau de bord Clients non naturels pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 31 mars 2023.

Comme annoncé dans la Directive de la présidente du Conseil du trésor sur des orientations, des objectifs et des règles en matière d'acquisitions gouvernementales, le CAG doit prendre tous les moyens pour « prioriser la fourniture des biens et services visés par tout arrêté ministériel pris conformément à l'article 9 de la Loi et procéder aux regroupements qui en découlent<sup>142</sup> ».

### La participation des organismes aux regroupements d'achats

Les regroupements d'achats représentent une stratégie d'acquisition qui, grâce au volume de biens ou de services achetés, permet de faire des acquisitions à un meilleur coût. Cette stratégie est au fondement même de la création du CAG. Or, depuis sa création, le CAG a observé des situations qui limitent la portée des effets recherchés par les regroupements d'achats. Plus particulièrement, les situations suivantes font obstacle à la participation des établissements aux regroupements d'achats initiés par le CAG :

- Un regroupement d'achats qui n'est pas conclu assez rapidement pour répondre aux besoins des établissements.
- Un regroupement d'achats qui ne tient pas compte des exigences minimales de tous les établissements concernant les biens ou les services.
- Un regroupement d'achats annulé, par exemple à cause de l'absence de soumissionnaires.
- Un regroupement d'achats annulé parce que les contractants ne répondent pas aux critères précisés dans les appels d'offres.

Ces situations sont occasionnelles selon les personnes rencontrées dans le cadre de cette évaluation. Il n'est toutefois pas possible de donner un portrait juste de leur impact. Le VGQ a observé que le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans le PAG<sup>143</sup>.

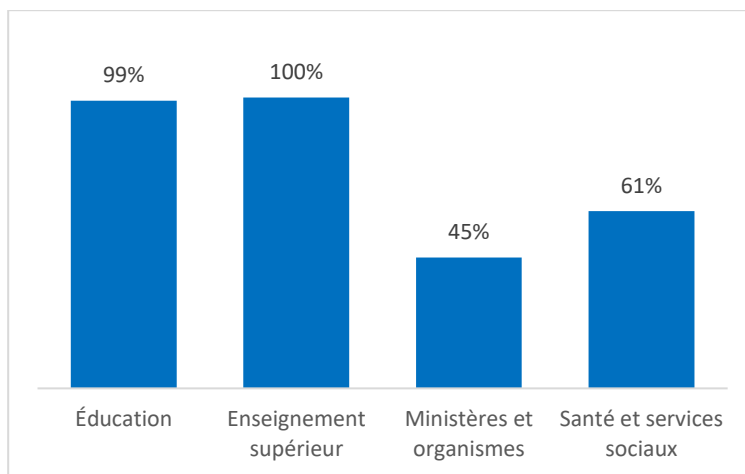
Pour qu'un regroupement d'achats ait une valeur ajoutée, il est nécessaire que les établissements y participent. Plus de 90 % des établissements des réseaux participent aux regroupements d'achats du CAG, à l'exception du réseau de la santé et des services sociaux pour lequel le taux de participation est de 61 %.

---

<sup>142</sup> Arrêté numéro 2021-03 de la présidente du Conseil du trésor en date du 26 avril 2021, Directive, article 3, § 2, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete\\_21-03\\_presidente\\_SCT.pdf?1623866029](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete_21-03_presidente_SCT.pdf?1623866029)

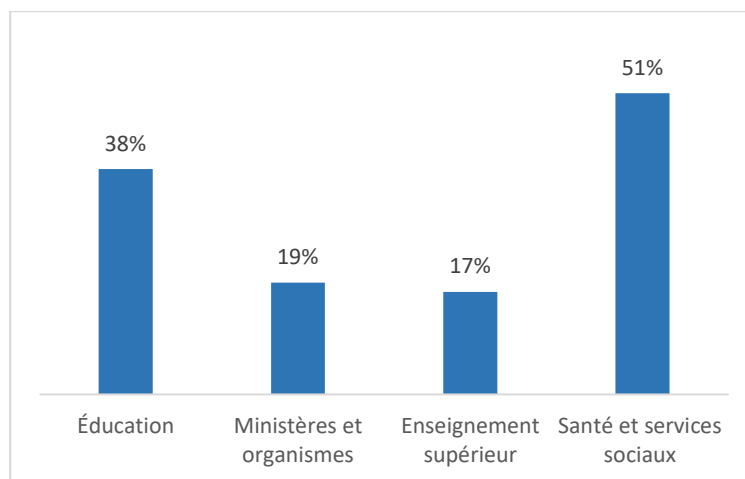
<sup>143</sup> VGQ (2024). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025, p. 11, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

Figure 10. Taux de participation aux regroupements d'achats visés par un arrêté ministériel, 2022-2023<sup>144</sup>



Le taux de participation aux regroupements d'achats visés par un arrêté ministériel est nettement moins élevé pour les ministères et organismes ainsi que pour le réseau de la santé et des services sociaux. Dans ce dernier cas, le réseau réalise la plus grande part des achats regroupés, soit 82 % de la valeur des regroupements d'achats réalisés dans le PAG 2022-2023<sup>145</sup>. Il s'agit du réseau qui réalise le plus de projets d'acquisition en achats regroupés, pour lequel le taux participation pourrait avoir la plus grande incidence, puisqu'il a le taux de regroupements d'achats le plus élevé parmi les projets d'acquisition réalisés au cours d'une année.

Figure 11. Taux de regroupement d'achats pour les clientèles naturelles



<sup>144</sup> Calcul basé sur le taux de réponse des clients aux invitations du CAG à participer aux regroupements d'achats, nonobstant les motifs de non-participation.

<sup>145</sup> CAG, Bilan du PAG 2022-2023.

Peu d'information est disponible sur les clients qui se retirent des regroupements ou au sujet des regroupements annulés qui créent de l'insatisfaction chez la clientèle. Or il est possible d'envisager que la participation du réseau de la santé à un plus grand nombre de regroupements d'achats réalisés par le CAG aurait pour effet de générer des économies gouvernementales additionnelles. Une information plus complète permettrait certainement de cibler les problématiques, le cas échéant, et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des acquisitions basé sur une information fiable et des indicateurs d'extrants et de performance.

### L'amélioration des résultats et de la performance du processus d'acquisitions gouvernementales

En 2022, le CAG a réalisé une revue de la performance du processus d'acquisitions gouvernementales. Cet exercice a permis de déterminer des actions et de planifier des améliorations présentées dans six fiches-projets. Les résultats attendus à l'issue de l'implantation de ces fiches-projets sont les suivants :

- bases de données fiables et utiles à la prise de décision;
- terminologie commune pour la gestion des dossiers;
- gestion de la demande selon les capacités et les écarts;
- standardisation des outils et des processus, ainsi que des communications avec les partenaires;
- respect des cibles de niveau de services aux clients;
- approche unique et standardisée.

Comme expliqué précédemment, le programme d'assurance qualité est à l'étape de la planification et le déploiement devrait commencer en 2025, avec un léger retard sur l'échéancier prévu.

Le CAG n'a pas produit de bilan de ses initiatives en matière d'optimisation des acquisitions. Par ailleurs, il fournit des services aux organismes publics et aux municipalités, comme expliqué préalablement, et il applique une tarification pour les services suivants :

- Portail d'approvisionnement du CAG (coût annuel d'abonnement);
- Participation à certains regroupements d'achats (cotisations annuelles);
- Réalisation de regroupements d'achats (frais de gestion applicables sur la valeur des acquisitions);
- Achats mandatés confiés au CAG (services, achats mandatés et tarifés aux clients);
- Services de publicité et de placement médias (frais de service);
- Services de disposition de biens excédentaires (frais de service)<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> CAG (2025). *Rapports annuels de gestion 2020-2021 à 2023-2024*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

Depuis sa création, le CAG finance avec un léger surplus ses services tarifés, à l'exception de l'année 2022-2023.

**Tableau 21. Revenus de tarification des services offerts par le CAG**

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
<b>Revenus</b>	130 887 \$	166 853 \$	77 584 \$	35 205 \$
<b>Coûts des services tarifés</b>	121 981 \$	162 774 \$	85 604 \$	30 342 \$
<b>Niveau de financement</b>	107 %	103 %	91 %	116 %

Source : Rapports annuels de gestion 2020-2021 à 2023-2024

Une révision de la tarification, qui n'a pas changé depuis la création du CAG, est prévue en 2025.

## Constats et recommandations

Le CAG n'a pas encore déterminé son cadre d'évaluation de la performance. Il a toutefois ciblé des indicateurs dans son plan stratégique qui témoignent notamment de l'atteinte des cibles en matière d'économies gouvernementales et de satisfaction de la clientèle.

Le CAG a rassemblé récemment en une même direction ses services de vigie stratégique des marchés. **À ce jour, il n'a pas implanté d'activités de veille stratégique dans l'optique de réaliser des comparaisons et de l'étalonnage**, mais il a réalisé des collectes d'information auprès de ses partenaires provinciaux, nationaux et internationaux, des études de marché, des analyses stratégiques de l'environnement du CAG et des exercices d'étalonnage expérimentaux. Or l'exercice d'étalonnage devrait être une habitude implantée dans l'organisation, plutôt qu'une observation occasionnelle de situations comparables. Le portrait obtenu par l'étalonnage est associé à une période précise et il est important de prendre plusieurs mesures d'étalonnage à différents moments et sur une longue période pour refléter avec justesse une situation<sup>147</sup>.

À partir d'une information plus complète, notamment d'un cadre de mesure de la performance qui comprend des indicateurs de résultats, de conformité, d'efficacité et d'étalonnage, le CAG pourra planifier l'optimisation des acquisitions selon une vision de l'ensemble des activités et interventions qu'il réalise.

Afin de mesurer adéquatement la performance et l'efficacité des activités et interventions mises en œuvre pour réaliser sa mission et de planifier l'optimisation des acquisitions gouvernementales,

*il est recommandé au CAG de mettre en place un cadre de mesure de la performance qui comprend des indicateurs offrant une lecture de l'ensemble du*

<sup>147</sup> UK.GOV. Cabinet Office (2012). *Government construction. Cost Benchmarking Principles and Expectations*, p.6. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78abe940f0b62b22cbbdb4/GCS\\_20publication\\_2010\\_20February\\_202012\\_C\\_Cost\\_20Benchmarking\\_20Principles\\_20and\\_20Expectations\\_0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78abe940f0b62b22cbbdb4/GCS_20publication_2010_20February_202012_C_Cost_20Benchmarking_20Principles_20and_20Expectations_0.pdf)

*processus d'acquisitions gouvernementales et à plusieurs niveaux (contractants, réseaux et gouvernement).*

Les indicateurs suivants pourraient faire partie d'un éventuel cadre de mesure de la performance, s'ils sont liés à des objectifs déterminés par le CAG et le SCT :

- volume d'affaires pour les regroupements d'achats (p. 19);
- proportion des engagements des réseaux dans un regroupement d'achats (p. 20);
- taux de réalisation des contrats prévus au PAG (p. 33)
- proportion des fournisseurs ou prestataires de services qui ont une adresse au Québec (p. 51);
- taux de regroupement d'achats pour les clientèles naturelles (p. 77).

Le présent rapport réfère déjà à des indicateurs suivis par le CAG ou par d'autres organismes. Le CAG pourra aussi les prendre en considération. Compte tenu de ce qui précède,

*il est recommandé au CAG d'inclure, dans son cadre de mesure de la performance, des indicateurs qu'il a déjà ciblés, par exemple dans son plan de développement durable, dans les programmes ou mesures liés à la SGMP ou dans son plan stratégique.*

**Le CAG effectue le suivi d'un certain nombre d'indicateurs<sup>148</sup>, mais ces opérations de suivi ne sont pas réalisées de façon à donner un portrait cohérent de l'ensemble du processus d'acquisition**, ou une vision prédictive permettant d'éclairer les enjeux, les effets, les résultats selon les différentes étapes qui composent le processus d'acquisition. Le cadre de mesure de la performance devrait comprendre des indicateurs qui permettent d'obtenir un portrait de la situation pour l'ensemble du processus d'acquisitions gouvernementales, par exemple en ce qui concerne les éléments suivants :

- proportion des avis d'irrégularités (par l'AMP) émis au CAG selon la procédure visée;
- taux de recommandations prises en compte (réalisées) à la suite d'un audit de performance du CAG;
- proportion des contrats qui ont fait l'objet de plaintes;
- proportion des contrats qui ont fait l'objet d'un litige;
- proportion des factures payées dans les délais requis;
- nombre de procédures de regroupements d'achats pour lesquelles un appel d'intérêt a été publié préalablement;
- nombre de procédures pour lesquelles une mesure de gestion des risques est prévue;
- proportion des procédures pour lesquelles une analyse de marché a été réalisée;
- proportion des stratégies d'acquisition prévues au PAG réalisées ou mises en œuvre;
- proportion des procédures d'acquisitions annulées;
- nombre moyen de soumissionnaires;

---

<sup>148</sup> Par exemple, le CAG effectue le suivi des interventions de l'AMP et présente cette information à ses comités constitués de clients, ainsi qu'au comité de vérification. De plus, le suivi des plaintes en cours d'appel d'offres public est présenté au CSA tous les mois.

- nombre de certifications émises lors de formations d'expertes et d'experts.

L'OCDE propose une liste de 259 indicateurs potentiels pour constituer un cadre de mesure de la performance des acquisitions gouvernementales<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> OECD (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals*, p.5, <https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en>.

## Conclusion

### Application des principales dispositions de la LCAG

Le CAG a été créé pour optimiser les acquisitions gouvernementales. Il s'agit d'une jeune organisation avec un modèle inédit. Il a opérationnalisé la gestion des acquisitions gouvernementales sous sa responsabilité et a répondu avec succès aux demandes du gouvernement dans le contexte de la crise sanitaire qui a monopolisé une bonne part de ses énergies durant plusieurs mois.

Il a mis en place, sur une courte période, l'ensemble des fonctions de gouvernance requises en vertu de son statut d'organisme gouvernemental et a intégré les pratiques de gestion axée sur les résultats conformément au cadre de gestion de l'administration publique québécoise.

Il a mis en place une structure qui respecte ce que prévoit la LCAG et a défini secteurs d'activité. Le CAG a aussi développé une expertise en acquisitions gouvernementales et a offert de la formation à son personnel dans les champs d'expertise connexes, notamment le droit contractuel et les acquisitions écoresponsables.

Après cinq années d'exercice, la nouvelle organisation s'est mise en place, relevant du même coup simultanément plusieurs défis de gestion interne, en plus des exigences et contraintes découlant de la crise sanitaire. Notamment, le CAG a procédé à l'intégration du personnel de cinq organisations différentes dans la fonction publique, à la mise en place de mécanismes de reddition de comptes propres à l'administration publique et à la création d'un mécanisme de consultation constitué de multiples comités consultatifs facilitant le partage d'information et de bonnes pratiques en matière d'acquisition dans les marchés publics. Toutefois, si l'implantation du CAG dans les marchés publics est très avancée, la recherche d'une plus grande efficacité de l'organisation et de sa gestion des acquisitions, bien que largement amorcée, doit être poursuivie pour assurer son développement et sa performance.

Le CAG n'arrive pas à répondre à toutes les demandes de regroupements d'achats qu'il reçoit. Il a entrepris l'harmonisation et la standardisation des pratiques, mais ce travail n'est pas terminé. Bien que le CAG agisse conformément à ce que prévoit la LCAG, il est difficile, après les cinq premières années de fonctionnement, de témoigner d'une optimisation achevée de l'ensemble des processus d'acquisition.

Finalement, certaines problématiques qui ont été observées lors d'autres exercices d'analyse et d'évaluation, ainsi que dans le présent rapport, laissent entrevoir des zones d'activité et d'intervention dans lesquelles l'efficacité de la gestion des acquisitions doit être démontrée et consolidée.

## Recommandations

Le CAG a relevé les défis qui se sont posés dès sa création, en période de crise sanitaire, réalisant la fusion complexe de cinq entités différentes, donnant suite aux dossiers déjà en cours et contribuant aux économies ciblées par le gouvernement.

L'opérationnalisation rapide des projets et interventions a permis au CAG d'expérimenter son processus de consultation, de mobiliser son personnel, de commencer l'harmonisation des processus provenant des entités fusionnées, tout en intégrant le cadre administratif gouvernemental, réunissant les différentes expertises en une seule organisation et créant des liens avec ses partenaires d'affaires.

Le modèle inédit de cette organisation, qui relève de la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, n'a pas encore atteint son plein potentiel. Maintenant que la fusion des entités et la création du CAG sont complétées, une plus grande agilité doit être recherchée et plusieurs axes de développement pourront ainsi se concrétiser.

Dans l'optique d'offrir des pistes de réflexion en ce qui concerne ses activités et interventions appelées à se développer, à se définir et à se préciser, les recommandations suivantes sont adressées au CAG :

- 1) Préciser sa vision pour chacun de ses secteurs d'activité et poursuivre le déploiement de son offre de services en cohérence avec sa vision.
- 2) Suivre l'état et l'évolution de sa capacité organisationnelle en fonction des volumes d'activités pour tous les services qu'il offre.
- 3) Documenter le développement des expertises en matière d'acquisitions gouvernementales.
- 4) Poursuivre les améliorations prévues en ce qui concerne la planification des acquisitions gouvernementales.
- 5) S'assurer que les rôles et les responsabilités des comités consultatifs sont clairement définis et cohérents avec les résultats attendus.
- 6) Partager avec les membres des comités consultatifs de l'information actualisée et utile à la prise de décision, notamment en ce qui concerne le suivi des projets d'acquisition.
- 7) Rendre plus efficace le fonctionnement des comités consultatifs, notamment en examinant tous les aspects qui créent de l'insatisfaction chez les membres des comités.
- 8) Développer sa capacité de choisir les stratégies d'acquisition les plus pertinentes, durables et efficaces.

- 9) Réaliser une veille stratégique en continu prenant en compte l'ensemble des étapes du cycle d'acquisition.
- 10) Mettre en œuvre ses stratégies d'acquisition pour saisir toutes les occasions d'ouvrir les marchés aux entreprises québécoises et d'effectuer des acquisitions responsables, tout en réalisant des économies gouvernementales.
- 11) Mettre en œuvre un programme d'assurance qualité complet et fonctionnel.
- 12) Améliorer la cohérence entre l'ensemble des composantes du processus d'acquisition.
- 13) Définir les mécanismes de gouvernance en matière d'acquisitions gouvernementales, dans l'optique d'une plus grande transparence.
- 14) Communiquer les décisions, suivis, résultats et évaluations en matière d'application des règles de gouvernance du CAG.
- 15) Mettre en place un cadre de mesure de la performance.
- 16) Inclure dans son cadre de mesure de la performance des indicateurs déjà documentés.

## Bibliographie et références

### Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG)

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2021). *Plan stratégique 2021-2023*, Gouvernement du Québec, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels\\_d\\_offres\\_et\\_acquisitions/Acquisition\\_de\\_biens\\_et\\_de\\_services/Acquisition\\_biens\\_services\\_sante/publications/plan\\_strategique\\_CAG\\_2021\\_23.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels_d_offres_et_acquisitions/Acquisition_de_biens_et_de_services/Acquisition_biens_services_sante/publications/plan_strategique_CAG_2021_23.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, Direction de la planification stratégique, Gouvernement du Québec, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2022). *Déclaration de services à la clientèle*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/declaration-de-services-a-la-clientele>

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2022). *Plan des acquisitions gouvernementales 2022-2023 : économies gouvernementales, achats québécois et responsables*, <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/plan-des-acquisitions-gouvernementales-2022-2023-39122>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2022). *Politique de gestion intégrée des risques, janvier 2022*, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2022). *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, Direction de la planification stratégique, Gouvernement du Québec, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2023). *Bulletin Le CAG vous informe !*, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2023). *Plan des acquisitions gouvernementales 2023-2024*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag\\_2324.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag_2324.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2023). *Plan de transformation numérique 2023-2027*. Mise à jour 2024, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2023). *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, Direction de la planification stratégique, Gouvernement du Québec, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2024). *Cahier d'accueil, Comités de gouvernance et de vérification*, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2024). *Plan des acquisitions gouvernementales*

2024-2025, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag\\_2425.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag_2425.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2024). *Plan stratégique 2023-2027*, Gouvernement du Québec, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels\\_d\\_offres\\_et\\_acquisitions/Acquisition\\_de\\_biens\\_et\\_de\\_services/Acquisition\\_biens\\_services\\_sante/publications/Plan-strategique\\_2023-2027.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels_d_offres_et_acquisitions/Acquisition_de_biens_et_de_services/Acquisition_biens_services_sante/publications/Plan-strategique_2023-2027.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, Direction de la planification stratégique, Gouvernement du Québec, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2025). *Plan d'action de développement durable 2023-2028*, Gouvernement du Québec, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels\\_d\\_offres\\_et\\_acquisitions/Acquisition\\_de\\_biens\\_et\\_de\\_services/Acquisition\\_biens\\_services\\_sante/publications/PADD\\_2023-2028.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels_d_offres_et_acquisitions/Acquisition_de_biens_et_de_services/Acquisition_biens_services_sante/publications/PADD_2023-2028.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2025). *Plan des acquisitions gouvernementales 2025-2026*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag\\_2526.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/plan-acquisitions/cag_2526.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2025). *Politique de gestion des plaintes et commentaires*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels\\_d\\_offres\\_et\\_acquisitions/Acquisition\\_de\\_biens\\_et\\_de\\_services/Acquisition\\_biens\\_services\\_sante/publications/PL\\_gestion\\_plaintes\\_commentaires\\_CAG.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/faireaffaire/Appels_d_offres_et_acquisitions/Acquisition_de_biens_et_de_services/Acquisition_biens_services_sante/publications/PL_gestion_plaintes_commentaires_CAG.pdf).

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES (2025). *Rapports annuels de gestion 2020-2021 à 2023-2024*, <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/publications>.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES. *Cadre de gestion des communautés de pratique du CAG*, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES. *Présentation des différents jalons en gestion contractuelle*. Direction des acquisitions pharmaceutiques, Document interne.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES. *Suivi du projet pilote de la communauté de pratique au Comité stratégique des opérations 2023-2024*, Document interne.

## Gouvernement du Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2019). *Projet de loi no 37, Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*, <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-37-42-1.html?appelant=MC>.

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2020). *Arrêté numéro 2020-001 du ministre de l'Enseignement supérieur en date du 18 novembre 2020 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2020F/73668.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2020F/73668.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2020). *Arrêté numéro 2020-01 de la présidente du Conseil du trésor en date du 17 novembre 2020 – Loi sur Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2020F/73665.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2020F/73665.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2020). *Arrêté numéro 2020-06 du ministre de l'Éducation en date du 18 novembre 2020 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2020F/73667.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2020F/73667.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2020). *Arrêté numéro 2020-095 du ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 20 novembre 2020 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2020F/73666.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2020F/73666.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2024). *Arrêté du ministre de l'Éducation en date du 21 novembre 2024 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2024F/84515.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2024F/84515.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2024). *Arrêté numéro 2024-023 du ministre de la Santé en date du 22 novembre 2024 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2024F/84519.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2024F/84519.pdf).

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (2024). *Arrêté numéro 2024-03 de la présidente du Conseil du trésor en date du 6 juin 2024 – Loi sur Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

[https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf\\_encrypte/lois\\_reglements/2024F/83525.pdf](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2024F/83525.pdf).

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Arrêté numéro 2021-03 de la présidente du Conseil du trésor en date du 26 avril 2021 – Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*,

Secrétariat du Conseil du trésor, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete\\_21-03\\_presidente\\_SCT.pdf?1623866029](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete_21-03_presidente_SCT.pdf?1623866029).

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Budget de dépenses 2021-2022, vol. 1 – Stratégie de gestion des dépenses. Un Québec résilient et confiant. Renseignements supplémentaires*,

[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/21-22/1-Strategie\\_de\\_gestion\\_des\\_depenses\\_et\\_renseignements\\_supplementaires.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/21-22/1-Strategie_de_gestion_des_depenses_et_renseignements_supplementaires.pdf).

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Budget de dépenses 2021-2022. Des retombées dans toutes les régions pour édifier un Québec dont nous sommes fiers*, Cabinet de la ministre responsable de

l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor, [Budget de dépenses 2021-2022 - Des retombées dans toutes les régions pour édifier un Québec dont nous sommes fiers](#) Gouvernement du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Directive sur des orientations, des objectifs et des règles en matière d'acquisitions gouvernementales*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete\\_21-03\\_presidente\\_SCT.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/Arrete_21-03_presidente_SCT.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2022). *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, sanctionnée le 2 juin 2022. [https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/lois\\_et\\_reglements/LoisAnnuelles/fr/2022/2022C18F.PDF](https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2022/2022C18F.PDF)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2022). *Budget de dépenses 2022-2023, vol. 1 – Stratégie de gestion des dépenses*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/budgets/2022-2023/1-Strategie\\_gestion\\_depenses.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/budgets/2022-2023/1-Strategie_gestion_depenses.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2022). *SQRI2 – Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation 2022-2027*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/politique/PO\\_SQRI2\\_2022-2027\\_MEI.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/politique/PO_SQRI2_2022-2027_MEI.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2024). *Cadre de référence en matière d'acquisitions responsables*, ministère de la Santé et des Services sociaux, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2024/24-733-01W.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2025). *Arrêtés ministériels*. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/centre-dacquisitions-gouvernementales/arretes-ministeriels>.

PUBLICATIONS QUÉBEC (1983). *Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1)*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/F-3.1.1>.

PUBLICATIONS QUÉBEC (2000). *Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001)*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-6.001?langCont=fr>.

PUBLICATIONS QUÉBEC (2000). *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales (chapitre C-7.01)*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&scible=>.

PUBLICATIONS QUÉBEC (2006). *Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65-1)*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-65.1>.

PUBLICATIONS QUÉBEC (2024). *Règlement sur la disposition des biens meubles excédentaires, chapitre C-65.1, r.7.1*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/C-65.1.%20r.%207.1%20/>.

## **Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)**

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2016). *C. T. 216501 du 14 juin 2016 et ses modifications*.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2019). *Analyse d'impact réglementaire (Preliminaire), Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*, Secrétariat du Conseil du trésor, 11 septembre 2019,

[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/loi\\_reglements\\_politiques/Analyse\\_impact\\_reglementaire.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/loi_reglements_politiques/Analyse_impact_reglementaire.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2019). *Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics*, Sous-secrétariat aux marchés publics, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport\\_application\\_loi\\_contracts\\_organismes\\_publics.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_application_loi_contracts_organismes_publics.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). *Analyse d'impact réglementaire - Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2021-0175\\_air.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2021-0175_air.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2022) *Pour des marchés publics innovants. Priorité à l'achat public québécois : l'État donne l'exemple*, Sous-secrétariat aux marchés publics, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP\\_Strategie\\_marches\\_publics.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/SSMP/marches-publics/SSMP_Strategie_marches_publics.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2023). *Statistiques sur les contrats des organismes publics 2022-2023*, Direction de la vérification, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/Rapport\\_Statistiques\\_22\\_23.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/Rapport_Statistiques_22_23.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2024). *Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics 2019-2024*, Sous-secrétariat aux marchés publics, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport\\_lcop\\_1924.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_lcop_1924.pdf).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2024). *Statistiques sur les contrats des organismes publics 2023-2024*, Direction de la vérification, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport\\_statistique\\_2324.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_statistique_2324.pdf).

## Autres ouvrages consultés

CIM CONSEIL (2022). *Revue de la performance du processus d'acquisition du Centre d'acquisitions gouvernementales*, Comités de coordination et opérationnel, Document interne.

CSPQ (2020). *Rapport annuel de gestion du Centre de services partagés 2019-2020*, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/cspq\\_rag\\_1920.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/cspq_rag_1920.pdf).

DAVIES, Anne (2001). *Accountability: A public Law Analysis of Government by Contract*, Oxford Scholarship Online <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299486.003.0004>.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2024). *Nos services, nos normes et nos résultats 2021 à 2022*, Services publics et Approvisionnement Canada, <https://www.canada.ca/fr/services-publics/approvisionnement/organisation/responsabilisation/service-clientele/normes-resultats-2021-2022.html>.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2024). *Rapport sur la stratégie ministérielle de développement durable de 2020 à 2021, Rendement ministériel par objectif*, Services publics et

- Approvisionnement Canada, <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/organisation/transparence/strategie-ministerielle-developpement-durable/2020-2021-rapport-strategie.html>
- GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK (2024). *2023-2024 Annual Report*, Service New Brunswick, <https://www2.snb.ca/content/snb/en/about/publications.html>.
- IGOPP (2024). *La gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales*, Rapport final, Document interne.
- OCDE (2019). *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>.
- OCDE (2020). *Sustainability and Competition*, OECD Competition Committee Discussion Paper, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/sustainability-and-competition\\_27b106e0/18e2061c-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/sustainability-and-competition_27b106e0/18e2061c-en.pdf).
- OCDE (2021). *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique : Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques*, Paris, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/0ad89895-fr>.
- OECD (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en>.
- OCDE (2024). *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Adaptation de l'œuvre originale de l'OCDE, Paris, Éditions OCDE, [https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024\\_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html#chapter-d1e824-fba309b380](https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html#chapter-d1e824-fba309b380)[https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024\\_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html - chapter-d1e824-fba309b380](https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2024_bf2b9e01-fr/full-report/component-10.html-chapter-d1e824-fba309b380).
- OCDE (2025). *Recommandations du Conseil relatives aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, OECD/LEGAL/0414, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.fr.pdf>.
- PNUD (2002). *Stratégies d'approvisionnement transactionnel et planification des approvisionnements* (en français), <https://popp.undp.org/document/transactional-procurement-strategies-and-procurement-planning>.
- RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON (2022). *Rapport final. Planification stratégique 2023-2027*, Document interne.
- SOM (2023). *Étude sur la satisfaction des clientèles du CAG, Indice de satisfaction 2023*, Rapport final présenté au CAG, Document interne.
- SUPPLY ONTARIO (2024). *2023-2024 Annual Report*, <https://www.supplyontario.ca/corporate-reporting/>.
- UK.GOV. CABINET OFFICE. (2012). *Government construction. Cost Benchmarking Principles and Expectations*, Gateway Procurement.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78abe940f0b62b22cbbdb4/GCS\\_20publication\\_2010\\_20February\\_202012\\_C\\_Cost\\_20Benchmarking\\_20Principles\\_20and\\_20Expectations\\_0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78abe940f0b62b22cbbdb4/GCS_20publication_2010_20February_202012_C_Cost_20Benchmarking_20Principles_20and_20Expectations_0.pdf)

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/209>.

# Annexe I Collecte de données réalisées auprès des membres du personnel et des membres des comités consultatifs

Toutes les rencontres ont été réalisées en visioconférence.

## Membres du personnel du CAG

Président-directeur général, vice-présidente, vice-présidents, directrices, directeurs, représentantes et représentants de secteur.

Au total, l'ENAP a rencontré 25 membres du personnel du CAG actuellement en poste et quelques personnes ayant déjà travaillé au CAG, mais qui n'étaient plus employées au moment de l'évaluation. La planification des entrevues et des groupes de discussion avec des membres du personnel a été entièrement réalisée par l'équipe du bureau du PDG. Ainsi, 10 entrevues individuelles et 4 groupes de discussion se sont tenus entre le 30 juillet et le 25 octobre 2024.

Directions ou bureaux représentés :

### Administration et gouvernance

Bureau du président-directeur général (BPDG)  
Direction des communications (DCOM)  
Direction des affaires juridiques (DAJ)  
Vice-présidences

### Acquisitions

Direction de la planification et de la coordination des acquisitions (DPCA)  
Direction générale des acquisitions en biens et services (DGABS)  
Direction des acquisitions alimentaires et de fournitures générales de soins (DAAFSG)  
Direction générale des acquisitions spécialisées en santé (DGASS)  
Direction des acquisitions de laboratoires (DAL)  
Direction générale des acquisitions intersectorielles (DGAI)  
Direction des acquisitions spécialisées en éducation et en enseignement supérieur (DASEES)

### Soutien aux opérations

Direction de l'application des règles contractuelles (DARC)  
Direction de l'expérience client (DEC)  
Direction de l'innovation et de la vigie des marchés (DVIM)

### Soutien à la performance

Direction générale du soutien à la performance (DGSP)  
Direction de l'intelligence d'affaires et du pilotage de projets (DIAPP)  
Direction de l'optimisation des processus d'affaires et du développement de l'expertise (DOPADE)

### Ressources

Direction des ressources humaines (DRH)  
Direction des ressources financières et matérielles (DRFM)  
Direction de la transformation numérique et des solutions d'affaires (DTNSA)

Autres services que les acquisitions

Direction générale des activités spécialisées et de l'expérience client (DGASEC)

Direction de la revalorisation des biens (DRB)

Direction des achats mandatés, de la publicité et du placement média (DAMPPM)

## **Collaborateurs externes du CAG**

L'ENAP a réalisé des entretiens avec partenaires du CAG. Au total, 12 entretiens se sont tenus entre le 11 novembre et le 12 décembre 2024 avec les personnes suivantes :

- tous les membres des comités de gouvernance et de vérification du CAG;
- les gestionnaires en poste ou ayant déjà occupé un emploi au SCT.

## **Membres des comités consultatifs**

Des membres de comités consultatifs ont été rencontrés entre le 27 novembre et le 3 décembre 2024.

Trois groupes de discussion avec des membres de comités tactiques étaient prévus et deux ont eu lieu les 26 et 27 novembre 2024. Trois groupes de discussion avec des membres de comités utilisateurs se sont déroulés les 2 et 3 décembre 2024.

Au total, près d'une trentaine de membres de comités tactiques, ainsi que 35 membres de comités utilisateurs, ont participé aux groupes de discussion.

## Annexe II Création du Centre d'acquisitions gouvernementales Ligne du temps 2020-2025

### 2019-2020

Mise en place des tables de discussion sur la création du CAG avec les parties prenantes impliquées dans la nouvelle organisation.

**18 septembre 2019** : Dépôt du projet de loi no 37, *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*.

**15 octobre 2020** : Entrée en vigueur du Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics du Centre d'acquisitions gouvernementales.

**Du 23 au 29 octobre 2019** : Étude du projet de loi 37 par la Commission des finances publiques.

**21 février 2020** : Sanction de la *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*.

**20 février 2020** : Adoption du projet de loi no 37 et sanctionné le 21 février 2020.

**13 mars 2020** : Déclaration d'urgence sanitaire (Décret 177-2020).

### 2020-2021

Commencement du transfert des dossiers.

Mise en fonction des postes de travail normalisés pour chaque employé.

Cadre de gestion de la mise à jour des documents d'encadrement, plan de classification.

**1<sup>er</sup> septembre 2020** : nomination du premier président-directeur général du CAG, M. Pierre Julien.

**3 septembre** : Entrée en vigueur du Règlement de régie interne.

Établissement de la première structure organisationnelle à deux vice-présidences.

Création du Comité consultatif des partenaires (Comité stratégique consultatif interministériel des partenaires).

Adoption de la Politique concernant la divulgation d'actes répréhensibles.

**1<sup>er</sup> décembre 2020** : Adoption des quatre premiers arrêtés ministériels du Conseil du trésor et des ministres de l'Enseignement supérieur, de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux.

**Mars 2021** : Fermeture des anciennes entités désormais regroupées dans le CAG.

Adoption du plan de communication (stratégie de communication interne), Régime d'horaire variable pour les employés, PAE et conférences thématiques pour les gestionnaires.

Adoption du Plan de transformation numérique.

Adoption du premier Plan d'action de développement durable 2021-2022 (PADD).

## 2021-2022

Adoption de la politique de gouvernance décisionnelle et du cadre de gouvernance.

Mise en place des premiers comités de gouvernance interne.

Création des comités consultatifs stratégiques et tactiques.

Mise en place du Bureau d'appel d'offres public.

Commencement de la standardisation des gabarits contractuels standardisés.

**Mai 2021** : Première planification stratégique 2021-2023 du CAG.

Premier plan des acquisitions gouvernementales (PAG).

Service aux clientèles : plan marketing, politique de gestion des plaintes, approvisionnement en continu des ministères et organismes.

Plan directeur des ressources informationnelles.

Première mesure de la satisfaction des clientèles.

**23 mars 2022** : Abrogation de la plupart des mesures du décret 177-2020 concernant la déclaration d'urgence sanitaire.

## 2022-2023

Évolution de la structure organisationnelle :

- Création des vice-présidences (VPECI, VPOAG et VPSGPO);
- Les opérations liées à l'application des règles de gestion contractuelle et le service à la clientèle sont scindés en deux directions;
- Création de la Direction de l'innovation et de la vie des marchés;
- Création de la Direction de la planification et de la coordination des acquisitions.

Mise en place du Programme d'accueil, d'intégration et de formation (PAIF).

Déploiement du Manuel des pratiques d'affaires (MPA).

Lancement des séances d'accompagnement et de sensibilisation aux choix stratégiques et durables.

**Septembre 2022** : Adoption de la Déclaration de services à la clientèle (DSC).

**Mai 2022** : Audit de performance du VGQ. Gestion des équipements de protection individuelle pendant la pandémie.

## 2023-2024

**Avril 2023** : Entrée en vigueur de la Politique de gestion des plaintes et commentaires du Centre d'acquisitions gouvernementales.

Formation en achat local et durabilité donnée au personnel chargé des acquisitions au CAG de différents groupes de personnes dans les établissements des réseaux de la santé, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et des ministères et organismes du gouvernement.

Création d'une unité administrative : le Service de la gestion contractuelle.

Formation sur le service à la clientèle et lancement d'un projet pilote favorisant les occasions de rencontres et d'échanges entre le CAG et sa clientèle.

Adoption et mise en œuvre de trois plans d'action organisationnels visant le développement et le maintien de l'expertise dans un contexte de rareté de main-d'œuvre.

Deuxième Plan d'action de développement durable 2023-2028.

Identification des secteurs présentant un potentiel d'achats québécois en collaboration avec Investissement Québec et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

**Mars 2024** : Deuxième plan stratégique du CAG.

## **2024-2025**

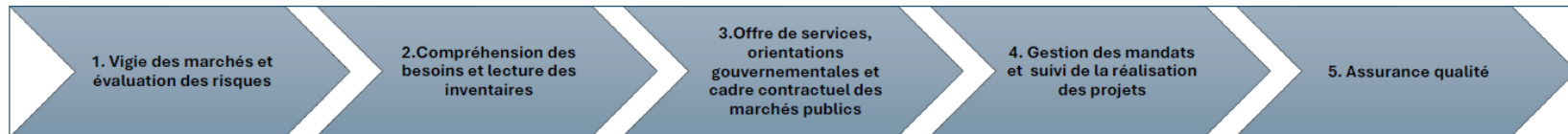
**1<sup>er</sup> novembre 2024** : Restructuration : optimisation de la Vice-présidence de l'expérience client et de l'innovation.

**20 novembre 2024** : Audit de performance du VGQ. Acquisitions regroupées gouvernementales.

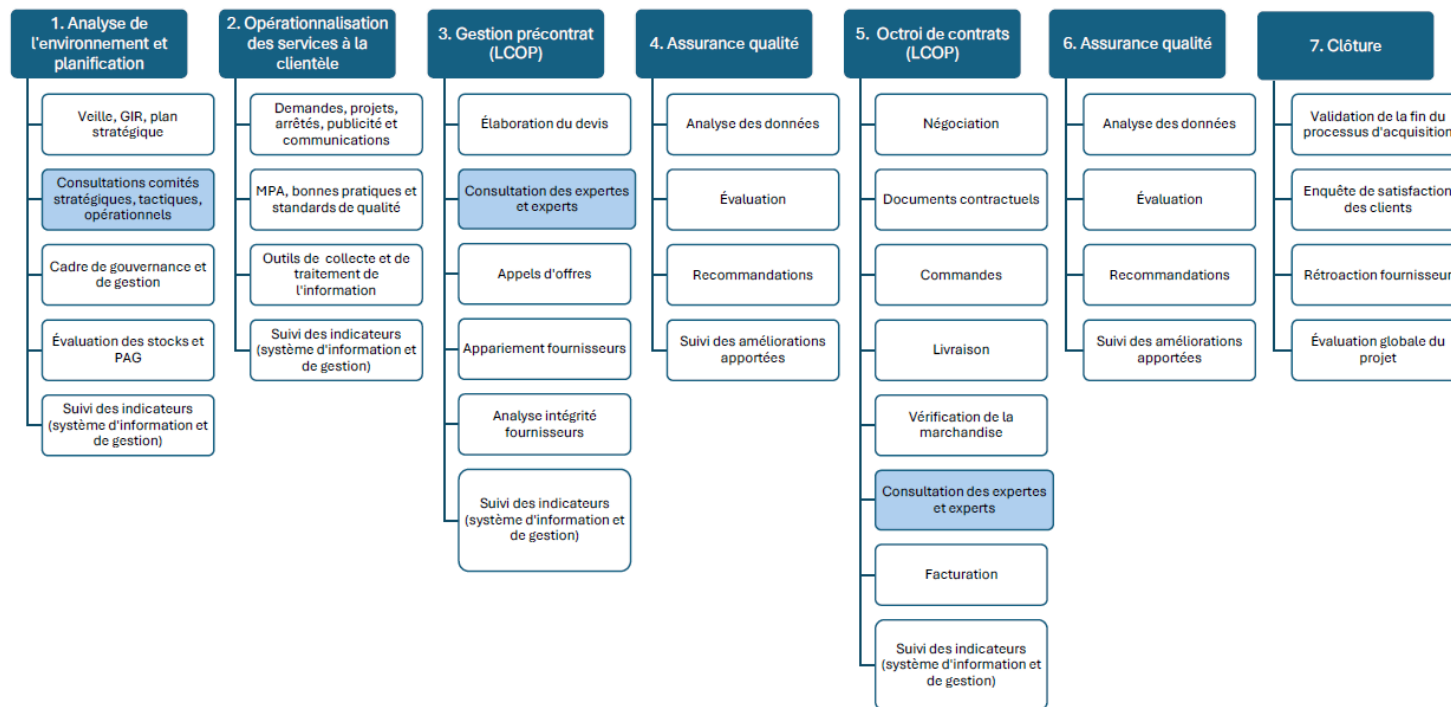
**6 janvier 2025** : Entrée en poste du deuxième président-directeur général, M. Luc Desbiens.

## Annexe III Programmation et processus d'acquisition : grille d'analyse

### PROGRAMMATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS



### PROCESSUS DE RÉALISATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS



## Annexe IV Présentation plus détaillée des comités consultatifs du CAG

### Comités stratégiques

Un comité consultatif stratégique interministériel constitué des sous-ministres adjoints et des vice-présidents permet d'assurer la cohérence des actions gouvernementales entre les différents réseaux et la communication des priorités des partenaires. Il permet au CAG de constituer un portrait global des acquisitions gouvernementales. Créé en 2022, ce comité tient des rencontres pour discuter des préoccupations et des enjeux propres à chaque réseau.

Le comité de gouvernance de l'approche à la clientèle a été créé dans le but de favoriser l'établissement et le maintien d'une communication continue et efficace entre le CAG et ses partenaires, notamment afin d'harmoniser les orientations et de maximiser les bénéfices de la clientèle.

Ce comité n'existe plus à la suite de l'intégration de la sous-ministre du MES et le président et chef de la direction de Santé Québec<sup>150</sup> au sein du comité de gouvernance.

### Comités tactiques

Les comités tactiques sont des comités en approvisionnement dits « provinciaux ». Il y en a six au total. Leur mandat peut porter sur plusieurs aspects du cycle des acquisitions : analyse des opportunités, planification des regroupements d'achats, orientations et conciliation entre les objectifs et les besoins, analyse de la capacité des réseaux, rapports de consommation, communications et partage de l'information, suivi de l'atteinte des cibles gouvernementales.

Le comité tactique en santé et services sociaux s'est créé à partir du fonctionnement des comités provinciaux d'approvisionnement (CPA) qui existaient avant la création du CAG. Il est composé des directeurs de logistique et d'approvisionnement des différents établissements de santé, de responsables des acquisitions par secteur, ainsi que de représentants du MSSS<sup>151</sup>. Il est sous la gouverne de Santé Québec et ses fonctions incluent, notamment, mais non exclusivement, des projets d'acquisition confiés au CAG.

Les comités tactiques de l'Administration gouvernementale, de l'éducation et de l'enseignement supérieur ont été créés par le CAG. Ils sont composés d'intervenants des ministères et organismes ainsi que du réseau de l'éducation et du milieu de l'enseignement supérieur, notamment des délégués provenant des secteurs d'activités des finances, de

---

<sup>150</sup> Le président et chef de la direction (directeur général) de Santé Québec ou la personne exerçant des responsabilités de direction sous son autorité immédiate qu'il désigne.

<sup>151</sup> Compte-rendu du comité de gouvernance, 28 septembre 2021.

l'approvisionnement ou des ressources matérielles et de représentants d'associations professionnelles.

### Comités opérationnels

Les comités utilisateurs sont composés de représentants des établissements, ministères et organismes du gouvernement. En ce qui concerne le réseau de la santé et des services sociaux, le comité stratégique provincial, qui existe depuis 2016, joue aussi le rôle d'un comité utilisateur. Les membres de ce comité sont des ingénieurs biomédicaux, des pharmaciens, des spécialistes des achats volet médical, et autres personnes responsables des achats dans leur établissement. Les membres participent aux projets d'acquisition en collaboration avec le CAG, et plusieurs d'entre eux participent à des projets avec d'autres établissements qui regroupent leurs achats sans faire appel au CAG. Un comité utilisateur ad hoc est créé pour chacun des regroupements d'achats. Ses membres se réunissent plusieurs fois par année, et dans certains cas chaque semaine ou deux fois par mois, selon les projets en cours de discussion et de réalisation.

Les comités opérationnels représentent les utilisateurs et utilisatrices des biens et services. Ils correspondent directement au processus de consultation prévu par la LCAG, soit la consultation de membres utilisateurs en provenance d'un ou des réseaux concernés et identifiés par le CAG<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Publications Québec (2020). *C-7.01 LCAG*, art. 6. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-7.01?&cible=>

## Annexe V Extrait de la Politique de gouvernance décisionnelle du CAG

Les mécanismes prévoient notamment :

- La présence d'un comité de gouvernance
- La présence d'un comité de vérification dont les membres possèdent une expertise de carrière et un profil de compétences permettant une analyse effective de la gestion et des risques organisationnels
- L'implantation de comités possédant un pouvoir de recommandation au PDG et ayant pour mandat le suivi des dossiers stratégiques du CAG
- L'implantation de comités consultatifs avec ses différentes clientèles, dans le cadre, notamment, de l'élaboration des projets d'acquisition gouvernementale du CAG
- L'implantation de contrôles internes relativement aux états financiers, à la gestion des risques, à l'utilisation optimale des ressources et à la mesure périodique de la performance
- L'application du code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics du CAG
- L'encadrement approprié des pratiques en matière de divulgation de l'information
- L'élaboration d'un Plan stratégique qui détermine les orientations et les objectifs organisationnels et son déploiement.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan des acquisitions gouvernementales en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert et en tenant compte des indications que lui donne le président du Conseil du trésor
- La reddition de comptes complète et transparente faisant état des résultats atteints, eu égard aux objectifs de la planification stratégique, au moyen du rapport annuel de gestion
- L'application d'un ensemble de règles déterminant la délégation de pouvoirs et de fonctions au sein du CAG
- La mise en place d'une politique de gestion intégrée des risques (GIR)
- L'évaluation annuelle de la performance du comité de gouvernance, du comité de vérification concernant l'exercice de leurs responsabilités.

## Annexe VI Les organismes qui traitent avec le CAG

Les organisations suivantes ont recours aux services du CAG, ainsi qu'à ceux d'Infrastructure technologique Québec (ITQ). Les informations concernant l'ITQ sont comprises jusqu'à la création du MCN en 2022 :

- des ministères et organismes du gouvernement du Québec;
- des centres hospitaliers universitaires (CHU), des centres intégrés en santé et services sociaux (CISSS), des centres intégrés universitaires en santé et services sociaux (CIUSSS), des établissements de soins situés dans le Nord du Québec, des instituts;
- des établissements d'enseignement collégiaux et universitaires;
- des centres de services scolaires;
- des municipalités.

**Tableau 22. Ministères et organismes publics ayant recours aux services CAG depuis sa création, 2020-2021 à 2023-2024**

Type de clientèle	2020-2021		2021-2022		2022-2023		2023-2024	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ministères et organismes (MO)	134	21	145	22	152	22	160	24
Réseau de la santé et des services sociaux	133	21	136	20	125	18	146	22
Réseau de l'éducation	106	17	113	17	106	16	102	15
Réseau de l'enseignement supérieur	82	13	86	13	92	14	90	13
Municipalités	178	28	187	28	202	30	169	25
<b>Total</b>	<b>633</b>	<b>100</b>	<b>667</b>	<b>100</b>	<b>677</b>	<b>100</b>	<b>667</b>	<b>100</b>

Source : CAG, Tableau de bord, document interne.

## Annexe VII Extrait des lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques

### III. LES ENTREPRISES PUBLIQUES SUR LE MARCHÉ

**Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique, réglementaire et administratif régissant les entreprises publiques devrait garantir l'équité des règles du jeu lorsque celles-ci exercent des activités économiques.**

**III.A.** Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les entreprises publiques opèrent sur le marché, en particulier en matière de réglementation du marché et d'élaboration des politiques.

**III.B.** Les parties prenantes et autres parties intéressées, y compris les concurrents, devraient pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires, de médiation ou d'arbitrage impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à ces dernières d'engager des procédures de faillite et aux créanciers de faire valoir leurs droits.

**III.C.** Lorsque les entreprises publiques assurent des obligations de service public, celles-ci devraient être mises en évidence de manière transparente et explicite, afin de permettre l'affectation exacte des coûts et des recettes. En particulier :

**III.C.1.** Des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information concernant leurs coûts et leurs recettes devraient être observées.

**III.C.2.** Les coûts nets imputables à l'exécution des obligations de service public devraient être financés séparément, proportionnés et portés à la connaissance du public, en veillant à ce que la compensation ne soit pas utilisée à des fins de subventionnement croisé.

**III.D.** En règle générale, les entreprises publiques ne devraient pas être utilisées pour subventionner ou accorder des avantages à d'autres entreprises commerciales. En cas de recours à des entreprises publiques pour l'attribution de mesures de soutien conformément à leurs objectifs de politique publique, il convient de veiller à ce que : (i) les mesures de soutien soient compatibles avec les règles applicables en matière de concurrence et de commerce ; (ii) les mesures de soutien et leur financement soient clairement définis et rendus publics ; et (iii) les mesures de soutien ne désavantagent pas injustement d'autres entreprises commerciales.

**III.E.** L'État ne devrait pas exonérer les entreprises publiques, qui se livrent à des activités économiques, de l'application et de la mise en exécution des lois, des règlements et des mécanismes fondés sur le marché, et devrait garantir la neutralité en matière de fiscalité, d'emprunt et de réglementation afin d'éviter toute discrimination induite entre les entreprises publiques et leurs concurrents.

**III.F.** Les activités économiques exercées par des entreprises publiques devraient être soumises aux conditions du marché notamment pour ce qui est de l'emprunt et des fonds propres. En particulier :

**III.F.1.** Toutes les relations d'affaires des entreprises publiques, y compris avec les institutions financières, devraient être fondées sur des règles purement commerciales.

**III.F.2.** Les activités économiques exercées par des entreprises publiques ne devraient bénéficier d'aucun soutien financier direct ou indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du

secteur privé, ni en offrir, notamment sous la forme de financements préférentiels par emprunt ou par fonds propres, de garanties, d'un traitement fiscal favorable ou de crédits commerciaux préférentiels.

**III.F.3.** Les activités économiques des entreprises publiques ne devraient pas bénéficier d'intrants en nature, notamment des biens, de l'énergie, de l'eau, des propriétés immobilières, l'accès à des données, des terrains, de la main-d'œuvre ou des arrangements (tels que des droits de passage ou des avantages), ni en offrir, à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.

**III.F.4.** Les activités économiques exercées par les entreprises publiques devraient obligatoirement produire des taux de rendement durables comparables à ceux des entreprises privées concurrentes opérant dans des conditions similaires, sauf dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public.

**III.G.** Lorsque des entreprises publiques prennent part à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, la procédure suivie devrait être ouverte, concurrentielle, fondée sur des critères de sélection équitables et objectifs, promouvoir la diversité des fournisseurs et être encadrée par des normes d'intégrité et de transparence adéquates, en veillant à ce que les entreprises publiques et leurs fournisseurs ou concurrents potentiels ne soient ni indument avantagés ni indument désavantagés.

**III.H.** Lorsque les activités économiques exercées par les entreprises publiques ont des incidences sur le commerce, l'investissement ou la concurrence, celles-ci devraient mener toutes leurs activités, autres que l'exécution d'obligations de service public, conformément aux considérations d'ordre commercial. Elles devraient mener toutes leurs activités en adoptant une conduite responsable et en respectant des normes très strictes en matière d'intégrité.

enap.ca

QUÉBEC

MONTRÉAL

OUTAOUAIS

SAGUENAY

TROIS-RIVIÈRES

