

Conseils scolaires – Acquisition de biens et services

Contexte

Les écoles élémentaires et secondaires publiques de l'Ontario sont administrées par 72 conseils scolaires de district et 33 administrations scolaires. Selon le ministère de l'Éducation, le financement de l'enseignement public en Ontario pour 2005-2006 totalisait environ 17,2 milliards de dollars. Les conseils scolaires affectent la plupart de leurs fonds à la rémunération et aux avantages sociaux des employés, mais ils consacrent aussi des centaines de millions de dollars à l'achat de services, de fournitures et de matériel.

Objectif et portée de la vérification

C'était la première fois que le Bureau du vérificateur général de l'Ontario soumettait le secteur des conseils scolaires à une vérification de l'optimisation des ressources (VOR) en vertu de son mandat élargi, entré en vigueur le 1^{er} avril 2005. Ce mandat nous permet d'effectuer des VOR dans des établissements du secteur parapublic, comme les conseils

scolaires (présente section), les sociétés d'aide à l'enfance (Section 3.02), les collèges communautaires (Section 3.03) et les hôpitaux (Sections 3.05 et 3.06). Nous avons choisi d'examiner les pratiques d'achat afin d'obtenir une vue d'ensemble des activités des conseils scolaires et de leurs dépenses non salariales.

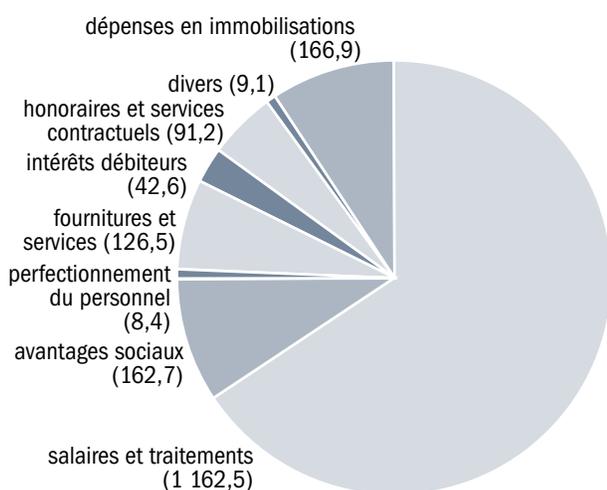
Notre vérification visait à déterminer si les politiques et procédures d'achat mises en place par des conseils scolaires choisis leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis dans un souci d'économie et conformément à de saines pratiques commerciales.

Nous avons vérifié quatre conseils scolaires : le conseil scolaire du district de Durham, le conseil scolaire du district de Rainbow (région de Sudbury), le conseil scolaire du district de Thames Valley et le conseil scolaire du district catholique de York. Les dépenses effectuées par les quatre conseils scolaires en 2004-2005 sont ventilées à la Figure 1.

Notre vérification mettait l'accent sur l'acquisition des biens et services. Nous avons également examiné les dépenses au titre du matériel, des services contractuels et des petits projets d'immobilisations. Comme le montre la Figure 2, en 2004-2005, les conseils scolaires vérifiés ont affecté un total approximatif de 147 millions de dollars à ces postes

Figure 1 : Total des dépenses aux quatre conseils scolaires vérifiés, 2004-2005 (en millions de dollars)

Source des données : Conseils scolaires



de dépense, après exclusion des coûts engagés pour le transport des élèves et la construction de nouvelles écoles.

Nous avons examiné les politiques d'achat de six autres conseils scolaires afin de déterminer si leurs politiques étaient semblables à celles des quatre conseils vérifiés.

Notre vérification, terminée pour l'essentiel en mai 2006, a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par

Figure 2 : Dépenses des conseils scolaires au titre des fournitures et services et des honoraires et services contractuels (à l'exclusion du transport des élèves), 2004-2005

Source des données : Conseils scolaires

Conseil	Montant (en millions de dollars)
Conseil scolaire du district de Thames Valley	56
Conseil scolaire du district de Durham	45
Conseil scolaire du district catholique de York	32
Conseil scolaire du district de Rainbow	14
Total	147

sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les critères retenus pour tirer des conclusions liées à l'objectif de vérification se fondaient sur les politiques, procédures et systèmes prudents qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace.

Résumé

Les politiques d'achat des quatre conseils scolaires vérifiés et des six autres dont nous avons examiné les politiques étaient suffisantes pour promouvoir le respect du principe d'économie, et les conseils vérifiés se conformaient généralement à leurs politiques et procédures. Les quatre conseils scolaires avaient d'ailleurs adhéré à des consortiums d'achat afin de réduire le coût des biens et services tels que le papier et les fournitures de nettoyage, les services Internet et l'électricité. Nous avons toutefois repéré des domaines dans lesquels la conformité pouvait être améliorée. Les cartes de crédit professionnelles (cartes d'achat) étaient généralement utilisées de façon appropriée, mais il y avait des points sur lesquels les politiques concernant les frais de déplacement n'étaient pas suffisamment explicites. Nous étions particulièrement préoccupés par l'utilisation de cartes d'achat pour les frais de repas et de déplacement dans un des conseils.

Les quatre conseils vérifiés pouvaient notamment améliorer les procédures suivantes :

- Les conseils scolaires faisaient affaire avec certains fournisseurs pour les achats importants et n'avaient pas lancé d'appels d'offres concurrentiels depuis plusieurs années. Les autres fournisseurs potentiels n'avaient donc pas la chance de soumissionner les contrats, et les conseils scolaires ne savaient pas s'ils auraient pu obtenir les biens ou services à meilleur prix.
- Dans bien des cas, au lieu d'annoncer publiquement leurs besoins, les conseils scolaires

invitaient un groupe choisi de fournisseurs à présenter des offres. Résultat : certains contrats importants n'ont attiré qu'une ou deux offres, ce qui limitait inutilement les options du conseil concerné.

- Les conseils continuaient de payer les fournisseurs même lorsque le bon de commande était venu à expiration ou que le montant indiqué dessus avait été dépassé.
- Pour les petits projets d'immobilisations continus, comme le remplacement des fenêtres brisées, les conseils scolaires faisaient appel à certains entrepreneurs sans lancer d'appels d'offres concurrentiels à intervalles périodiques. Pour redresser la balance, un conseil scolaire a récemment adressé une demande de propositions publique aux entrepreneurs pré-qualifiés pour certains services courants, dont la réparation et le remplacement des vitres, les réparations aux systèmes de chauffage et de ventilation, ainsi que les travaux électriques, mécaniques et d'entreprise générale. Un autre conseil nous a informés qu'il lancerait un appel d'offres concurrentiel en 2007.

Les politiques régissant l'utilisation des cartes d'achat étaient généralement adéquates, mais nous étions préoccupés par l'absence de politiques explicites sur l'utilisation des fonds du conseil pour la reconnaissance des employés et l'achat de cadeaux. Même si chaque achat était plutôt modeste, le total affecté à ces postes de dépense par les quatre conseils représentait des milliers de dollars. Une autre préoccupation était l'utilisation des cartes d'achat pour le règlement des frais de repas et de déplacement, particulièrement dans un des conseils scolaires, où nous avons constaté ce qui suit :

- À plusieurs occasions, certains cadres supérieurs ont utilisé leurs cartes d'achat pour payer des repas coûteux sans fournir de reçus détaillés à l'appui. Par exemple, cinq cadres qui assistaient à une conférence de trois jours à Toronto ont dépensé 114 \$ chacun pour un

dîner. Le dîner du lendemain a été partagé par huit convives, dont six employés du conseil scolaire. La facture, qui s'élevait à 1 036 \$ (soit 130 \$ par personne), a été divisée par six et imputée aux cartes d'achat des employés du conseil. À titre de comparaison, le personnel d'un autre conseil vérifié a dépensé un total de 125 \$ pour tous les repas consommés durant la même conférence de trois jours.

- Certains cadres supérieurs assistant à des conférences, habituellement aux États-Unis, ont prolongé leur séjour et imputé des dépenses personnelles à leurs cartes d'achat, qu'ils ont remboursées au conseil seulement après que nous ayons attiré son attention sur ce point. Ces dépenses incluaient la location d'une voiture, l'hébergement pour des nuits supplémentaires ainsi que des excursions sans lien avec la conférence. Par exemple, un employé a passé six nuits à l'hôtel pour une conférence de quatre jours. Après notre vérification, l'employé a remboursé le coût des deux nuits additionnelles au conseil.

ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE

Les politiques d'achat des quatre conseils scolaires vérifiés et des six conseils dont nous avons examiné les politiques stipulaient toutes que les achats devaient être effectués en régime de concurrence. Dans tous les conseils, les processus concurrentiels à suivre, qu'il s'agisse d'offres de prix verbales ou écrites, d'appels d'offres ou de demandes de propositions, dépendaient de la valeur de l'achat. Nous avons constaté que les seuils établis pour chaque type de processus concurrentiel variaient selon les conseils scolaires, mais qu'ils étaient raisonnables par rapport aux seuils utilisés pour les achats du gouvernement provincial.

Dans chacun des quatre conseils vérifiés, nous avons sélectionné un échantillon d'achats effectués

en 2003-2004 et 2004-2005 afin de déterminer si le conseil se conformait à ses politiques. Nous avons conclu que la plupart des achats examinés avaient été effectués en régime de concurrence conformément aux politiques des conseils. Il y avait toutefois des cas dans lesquels les politiques n'étaient pas respectées :

- Depuis 1999, un conseil fait appel au même entrepreneur pour le branchement et le débranchement électrique des salles de classe mobiles, sans suivre le processus d'acquisition en régime de concurrence. Au cours des trois dernières années, cet entrepreneur a reçu un total de 605 000 \$, dont environ 300 000 \$ pour des services connexes. Depuis 2003, le conseil lui verse un tarif fixe de 2 500 \$ pour le branchement de chaque salle de classe mobile et de 300 \$ pour son débranchement. Avant 2003, les paiements étaient basés sur le temps et les matériaux. Un autre conseil scolaire vérifié, qui avait engagé un entrepreneur à la suite d'un processus concurrentiel, payait beaucoup moins pour des travaux semblables. Pour débrancher une salle de classe mobile, le premier entrepreneur demandait 300 \$, par rapport à une moyenne de 160 \$ pour celui choisi en régime de concurrence. Pour brancher une salle de classe mobile, l'entrepreneur choisi en régime de concurrence facturait un tarif moyen de 1 200 \$, tandis que l'autre demandait 2 500 \$. Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir des différences locales dans les services fournis. L'écart des coûts démontre néanmoins la nécessité d'un processus périodique d'acquisition en régime de concurrence. Nous croyons comprendre qu'après notre vérification, le premier conseil a engagé un tel processus.
- Depuis un certain nombre d'années, un des conseils fait appel à la même société pour le catalogage des nouveaux livres et autres ressources de bibliothèque. La plus récente commande pour ce service a été passée en juin

2003 pour 80 000 \$ (sans processus concurrentiel). Or, le conseil a payé 310 000 \$ pour ce service entre septembre 2003 et janvier 2006. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un système maison, qu'il vérifierait chaque année la disponibilité d'autres fournisseurs et qu'une nouvelle commande serait passée chaque année.

ACCÈS OUVERT ET ÉQUITABLE

Les politiques d'achat des conseils stipulent que les fournisseurs potentiels devraient avoir un accès ouvert et équitable aux contrats du conseil et que les appels d'offres ou demandes de propositions (DP) devraient être ouverts pour un minimum de 14 jours. Dans la plupart des cas, les conseils ont été fidèles à l'intention de lancer un processus concurrentiel ouvert, équitable et transparent. Nous avons toutefois repéré des cas d'achats de plus de 100 000 \$, dans lesquels les conseils ont invité un petit nombre de fournisseurs à présenter une soumission au lieu de lancer un appel d'offres public. Cette façon de procéder limitait inutilement leurs options. Par exemple :

- Nous avons remarqué plusieurs cas dans lesquels un des conseils n'avait reçu qu'une ou deux offres en réponse à ses appels d'offres et demandes de propositions. Dans certains cas, les fournisseurs potentiels disposaient de seulement cinq à sept jours pour préparer une offre. Pour un contrat de pavage de 450 000 \$, par exemple, le conseil a sollicité trois fournisseurs potentiels, leur a donné cinq jours pour répondre et a reçu deux offres. Dans un autre cas, il a adressé une invitation à soumissionner à quatre fournisseurs, mais n'a reçu qu'une seule offre de 312 000 \$ pour un système de surveillance en circuit fermé.
- Un autre conseil a reçu moins de trois offres en réponse à plusieurs appels d'offres ou demandes de propositions que nous avons examinés. Par exemple, après avoir invité cinq entrepreneurs préqualifiés à soumissionner un

projet de restauration de maçonnerie, il a reçu une seule offre d'environ 200 000 \$. Dans un autre cas, seulement deux des cinq entrepreneurs préqualifiés ont soumis des offres d'une valeur de 212 000 \$ pour des améliorations à apporter aux terrains de stationnement de deux écoles.

PARTICIPATION DU SERVICE DES ACHATS

Tous les conseils exigent que les biens et services dépassant un certain seuil soient acquis par l'entremise de leur service des achats. Les membres du personnel doivent soumettre une réquisition approuvée au service des achats, qui la traite en veillant à respecter la politique d'approvisionnement du conseil. Un bon de commande approuvé est alors délivré. Le service des achats aide le conseil à tirer parti des économies inhérentes au processus concurrentiel, assure l'équité du processus de sélection et défend les intérêts du conseil.

Nous avons relevé, aux quatre conseils, plusieurs cas dans lesquels les départements ou les membres du personnel avaient fait des achats relativement importants sans faire appel au service des achats :

- Dans un conseil, le pavage du terrain de jeux d'une école avait été commandé par le service des installations à l'aide d'un ordre de travail. Les travaux devaient être exécutés durant les vacances de Noël 2003. Le personnel du conseil n'a reçu aucune offre ou proposition de prix du fournisseur choisi avant la mise en marche du projet. Cette situation a été attribuée à l'urgence présumée du projet. Le conseil ne pouvait donc pas savoir combien le projet coûterait. Le coût final s'élevait à 66 000 \$. Bien que le projet ait été exécuté et facturé en janvier 2004, le bon de commande n'a été délivré qu'en mars 2004, soit deux mois plus tard.
- Dans un conseil, le personnel enseignant a commandé des livres d'une valeur de

157 000 \$ sur la base d'une offre de prix verbale. Il n'y avait aucun document indiquant les prix offerts par le fournisseur et aucun bon de commande n'a été délivré pour cet achat. Nous avons été informés que le personnel en question ne connaissait pas la procédure à suivre.

BONS DE COMMANDE

Une fois le processus de sélection finalisé, le service des achats présente généralement au fournisseur un bon de commande spécifiant les biens ou services à fournir, la quantité, le prix et la durée de l'entente. Nous avons repéré des cas dans lesquels les conseils faisaient des achats longtemps après l'expiration du bon de commande ou présentaient des bons de commande prolongeant les ententes sans obtenir d'offres concurrentielles. Par exemple :

- En 1999, un conseil a présenté un bon de commande de 20 000 \$, venant à expiration en août 2000, pour des services de maintenance informatique. Le fournisseur a été engagé sans processus concurrentiel. Au moment de notre vérification en décembre 2005, le conseil payait encore des factures basées sur le bon de commande, qui était venu à expiration cinq ans plus tôt. Un total de 73 566 \$ a été facturé depuis la délivrance initiale du bon de commande.
- En 2001, un autre conseil a lancé une demande de propositions (DP) pour des fournitures d'entretien. Le contrat résultant était censé venir à expiration en août 2004. Les achats effectués aux termes de ce contrat en 2004 dépassaient 300 000 \$. Le conseil a prolongé l'entente jusqu'au 31 août 2006 sans obtenir d'offres concurrentielles. Les achats effectués en 2006 comprenaient certaines fournitures d'entretien qui n'étaient pas prévues dans la DP de 2001. Le conseil a été incapable de confirmer s'il bénéficiait de remises sur les articles non prévus dans le bon de commande original. Il a indiqué qu'un processus

d'acquisition en régime de concurrence serait mis en oeuvre pour l'achat de fournitures d'entretien.

DÉPENDANCE CONTINUE ENVERS LES ENTREPRENEURS

Les quatre conseils vérifiés utilisaient des ordres de travail ou contrats de services pour les besoins quotidiens ou les petits projets liés aux installations. Par exemple, on faisait appel à une entreprise de remplacement de vitres sous contrat avec un conseil pour réparer les fenêtres brisées à une école. Ces ordres de travail ou contrats de services coûtaient habituellement moins de 5 000 \$ chacun, la majorité d'entre eux étant inférieurs à 1 000 \$. En général, les politiques d'achat des conseils n'exigent pas de processus concurrentiel pour chaque ordre de travail.

Dans trois conseils, nous avons noté plusieurs cas dans lesquels on avait eu recours aux mêmes entrepreneurs pendant plusieurs années sans faire appel à la concurrence. Par exemple :

- Un conseil faisait faire les travaux nécessaires par un certain nombre d'entrepreneurs ayant signé des contrats de services. La plupart des contrats de services étaient renouvelés sans appel d'offres, mais basés sur des demandes de prix génériques. Les contrats de services ont coûté à ce conseil un total de 4,1 millions de dollars en 2005 et de 4,6 millions en 2004.

Nous avons examiné le processus suivi pour attribuer les contrats de services de plus de 100 000 \$ et constaté que le conseil avait payé 2,8 millions de dollars en 2004 et 2,5 millions en 2005 à des entrepreneurs sans suivre de processus concurrentiel. Par exemple, un entrepreneur à qui avaient été attribués des contrats de services pour divers travaux d'électricité et autres a reçu un total de 1,1 million de dollars entre mars 2004 et le 31 janvier 2006, ce qui correspond à la durée

des contrats. Ces contrats étaient basés sur des demandes de prix génériques plutôt que sur un processus concurrentiel. Dans un cas, un entrepreneur s'est vu attribuer un contrat pour l'installation et le remplacement de vitres et a reçu un total de 748 800 \$ entre mars 2004 et janvier 2006. Un seul autre entrepreneur a été invité à soumissionner. Pour la période subséquente, allant de février 2006 à janvier 2008, le titulaire a été le seul entrepreneur invité à soumissionner l'installation et le remplacement des vitres.

- Un autre conseil faisait fréquemment appel à certains entrepreneurs pour les petits projets et l'entretien. Le personnel a indiqué qu'il ne cherchait généralement pas à obtenir des prix concurrentiels pour les achats de moins de 1 000 \$ et pour certains achats de plus de 1 000 \$. Nous avons identifié sept entrepreneurs qui avaient reçu plus de 30 000 \$ chacun au cours des deux derniers exercices, chaque achat valant généralement moins de 1 000 \$. Ces entrepreneurs ont reçu un total approximatif de 500 000 \$ sur les deux derniers exercices. Certains d'entre eux travaillent pour le conseil depuis plus de dix ans. Par exemple, le conseil emploie une entreprise de remplacement de vitres depuis sept ans, à laquelle il a versé 170 000 \$ au cours des deux derniers exercices, sans faire périodiquement appel à la concurrence.

Nous avons été heureux de noter que, pour atténuer le risque de dépendance continue envers les entrepreneurs, un conseil a récemment adressé une demande de propositions publique aux entrepreneurs préqualifiés pour certains services courants, comme la réparation et le remplacement des vitres, les réparations aux systèmes de chauffage et de ventilation, ainsi que les travaux électriques, mécaniques et d'entreprise générale. Les fournisseurs devaient être choisis en fonction des frais de main-d'oeuvre et de matériel, des ressources disponibles,

de l'expérience antérieure et des références. L'objectif du conseil était d'établir une liste d'entrepreneurs classés par spécialité et de leur faire faire le travail à tour de rôle.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux s'assurer que les biens et services sont acquis dans un souci d'économie et que tout le personnel adopte des pratiques d'achat efficaces, les conseils scolaires doivent :

- veiller à ce que le service des achats soit consulté au sujet de tous les grands achats;
- s'assurer que tous les biens et services sont acquis en régime de concurrence conformément à leurs politiques;
- lancer un appel public à la concurrence pour les grands achats ou lorsqu'il pourrait ne pas y avoir suffisamment de soumissionnaires;
- limiter le nombre d'années durant lesquelles un contrat peut être renouvelé sans appel public à la concurrence;
- interdire leur personnel de dépasser la date d'expiration et les limites des bons de commande;
- lancer des appels d'offres périodiques pour la prestation des services courants.

DOCUMENTATION À L'APPUI

Durant notre vérification, nous avons demandé aux conseils de nous fournir des documents pour que nous puissions vérifier s'ils avaient suivi un processus concurrentiel et obtenu des propositions de prix avant de passer une commande. Dans certains cas, les conseils ont indiqué qu'ils avaient suivi un processus de sélection en régime de concurrence, mais la documentation à l'appui était inexistante ou insuffisante :

- Un conseil a acheté pour 62 000 \$ de matériel scolaire destiné à la maternelle à un fournisseur choisi trois ans plus tôt par un comité

d'enseignants chargé d'examiner les différents produits sur le marché. Aucun document décrivant le processus de sélection n'a été conservé. Les prix facturés par ce fournisseur n'avaient pas fait l'objet de comparaisons récentes avec ceux d'autres fournisseurs potentiels. Le conseil continuait de faire affaire avec ce fournisseur, auquel il a versé 518 000 \$ en 2004-2005.

- Un conseil a acquis une imprimante-photocopieuse à grande vitesse au coût de 435 000 \$ sans solliciter d'offres concurrentielles. Le personnel a indiqué que l'imprimante-photocopieuse était un modèle de démonstration sur lequel le fournisseur avait offert un rabais substantiel au conseil. Cependant, il n'y avait aucun document prouvant qu'un rabais avait été accordé ou que le prix payé était concurrentiel avec ceux demandés par d'autres fabricants.
- En 2004-2005, un conseil a acheté des ressources d'une valeur totale de 75 000 \$ pour le programme de musique. On nous a dit que ces achats étaient basés sur une évaluation, par un comité d'enseignants, de produits semblables offerts par trois fournisseurs. Aucun document ne venait toutefois étayer l'examen et les décisions du comité ou les prix des fournisseurs en lice.
- Le personnel d'un autre conseil a acheté des logiciels d'éducation spécialisée pour 345 000 \$. Un bon de commande a été demandé après réception de la facture, mais aucun document n'a été préparé pour justifier le recours à un fournisseur unique. Le conseil nous a dit qu'il avait obtenu une offre de prix écrite, mais qu'il l'avait égarée.

RECOMMANDATION 2

Pour démontrer que toutes les décisions d'achat ont été prises dans un souci d'économie, les conseils scolaires doivent préparer et conserver une documentation appropriée.

SURVEILLANCE DES PAIEMENTS

Nous avons conclu que les quatre conseils avaient généralement mis en place de bons systèmes de surveillance des paiements aux fournisseurs. Il y avait toutefois des améliorations possibles et des cas d'erreurs de paiement non détectées.

- En août 2005, un conseil a prépayé un fournisseur ayant répondu à un appel d'offres environ 1,2 million de dollars pour l'utilisation de photocopieuses à compteur pour la période allant de septembre 2005 à août 2006. La pratique habituelle est de demander au fournisseur de faire le relevé de tous les compteurs du conseil une fois par mois et de présenter une facture mensuelle basée sur l'utilisation réelle, au lieu de payer un montant si élevé à l'avance.
- Un des conseils avait payé le mauvais prix unitaire et versé 8 000 \$ de trop; il avait également effectué un paiement excédentaire de 3 560 \$ parce que l'entrepreneur avait facturé la TPS deux fois sur le même bon de commande. Le personnel a indiqué que ces montants avaient été recouverts à la suite de notre vérification.
- Dans un conseil qui utilisait des contrats de services pour les réparations et l'entretien, nous avons examiné les factures présentées par plusieurs entrepreneurs. Nous avons constaté que, dans de nombreux cas, il était impossible de rapprocher les factures avec les tarifs établis pour la main-d'oeuvre et les matériaux dans les contrats de services. Nous avons également noté que plusieurs factures n'étaient

pas étayées par des documents suffisants pour vérifier les tarifs. Le conseil a indiqué qu'après notre visite, il avait examiné les procédures de vérification des tarifs demandés pour la main-d'oeuvre et les matériaux avec le personnel compétent.

RECOMMANDATION 3

Pour se protéger contre le risque de ne pas recevoir les services payés, les conseils scolaires doivent interdire le prépaiement inutile des services.

CONSORTIUMS D'ACHAT

Dans le *Budget de l'Ontario 2004 – Documents budgétaires*, le gouvernement de l'Ontario a indiqué qu'en améliorant les pratiques d'achat dans le secteur parapublic, il pourrait réaliser des économies qui lui permettraient de « réaffecter des centaines de millions de dollars aux principaux services publics de première ligne ». En 2005, le ministère des Finances a établi le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic afin de promouvoir les initiatives telles que les consortiums d'achat des hôpitaux, des conseils scolaires, des collèges et des universités. L'acquisition collective de biens et services peut donner l'occasion de réaliser des économies ou d'obtenir des escomptes de volume.

Nous avons constaté que les quatre conseils vérifiés faisaient déjà partie, à des degrés divers, de consortiums d'achat avec d'autres conseils scolaires, des hôpitaux, des collèges, des universités, d'autres organismes publics et des municipalités. Les biens et services achetés par l'entremise de ces consortiums incluaient le papier, les fournitures de nettoyage, le matériel vidéo, les services Internet, les fournitures de bureau et l'essence. Les conseils se sont aussi associés avec des conseils voisins pour

le transport des élèves et les fournitures scolaires, artistiques et d'éducation physique.

En 1998, les six conseils scolaires catholiques de la région du Grand Toronto ont formé la Catholic School Boards Services Association (CSBSA) pour permettre aux conseils membres (et à d'autres conseils intéressés) de réduire les coûts et de réaliser des gains d'efficacité en travaillant ensemble. Au cours des cinq dernières années, la CSBSA a entrepris une trentaine de projets, dont l'achat conjoint de papier, de services d'avantages sociaux et de logiciels. En 2005, elle a travaillé avec 43 conseils scolaires à l'achat conjoint d'électricité. La CSBSA estime que cette initiative avait permis aux conseils participants d'économiser environ 12 millions de dollars en frais d'électricité avant juin 2006.

Le personnel d'achat des quatre conseils a indiqué que les économies réalisées grâce aux consortiums d'achat dépendaient de la taille du conseil scolaire. Pour certains articles, les grands conseils économiseraient moins que les petits conseils parce que leurs propres volumes d'achat leur auraient donné droit à une remise semblable. Les petits conseils, quant à eux, auraient avantage à s'associer à des conseils plus grands ou à d'autres organismes du secteur parapublic.

Un autre facteur à prendre en considération par les conseils scolaires qui participent à des achats collectifs est que les biens et services sont généralement livrés directement aux écoles. Comme certains conseils sont responsables de plus de 100 écoles, la livraison de petites commandes à de nombreux établissements fait augmenter les coûts et réduit les économies potentielles. À titre de comparaison, les commandes des hôpitaux, des universités et des collèges sont expédiées à un nombre relativement limité d'adresses.

GESTION DES CARTES D'ACHAT

Les quatre conseils vérifiés avaient remis des cartes d'achat, qui sont des cartes de crédit émises par une

institution financière, à certains membres de leur personnel pour aider à réduire les coûts administratifs associés à l'achat des biens de faible valeur. La taille du programme de cartes d'achat variait selon les conseils, comme le montre la Figure 3.

L'utilisation des cartes d'achat représente une importante modification des méthodes d'achat. Dans le passé, les gestionnaires approuvaient les achats des employés à l'avance. Les cartes d'achat permettent aux employés de faire des achats individuels, souvent sans avoir à obtenir l'approbation préalable de leurs gestionnaires. Il est donc essentiel de mettre en place une procédure appropriée d'examen et d'approbation des relevés, pour que les gestionnaires puissent s'assurer que les achats ont été effectués à bon escient. Nous avons constaté que, sauf dans les cas relatés ci-après, chaque conseil avait généralement mis en place des politiques et procédures adéquates pour l'utilisation des cartes d'achat.

Vérification des transactions

Les risques associés à l'utilisation des cartes de crédit comprennent l'imputation erronée de transactions ainsi que la double facturation par le fournisseur. Il est donc essentiel de vérifier les

Figure 3 : Dépenses réglées par carte d'achat, 2004-2005

Source des données : Conseils scolaires

Conseil	Nombre de cartes d'achat	Dépenses par carte d'achat, 2004-2005 (en millions de dollars)
Conseil scolaire du district de Thames Valley	3 200	5,0
Conseil scolaire du district de Durham	170	0,3
Conseil scolaire du district catholique de York	400	0,5
Conseil scolaire du district de Rainbow	190	1,2

transactions apparaissant sur les relevés mensuels pour éviter de payer les biens et services non reçus.

Les conseils exigent des titulaires de carte qu'ils rendent compte de tous leurs achats et fournissent des reçus détaillés à l'appui de chaque transaction. Dans l'idéal, les documents à l'appui devraient indiquer le nom de l'acheteur, le bien ou le service acheté et le nom du fournisseur.

En général, les titulaires de carte doivent vérifier la validité de chaque transaction figurant sur leur relevé mensuel, puis transmettre le relevé et les reçus à l'appui à temps pour recevoir l'approbation de la direction. Or, nous avons repéré des cas où les reçus étaient inexistantes, photocopiés, télécopiés ou insuffisamment détaillés, ce qui fait augmenter le risque de non-détection des abus. En voici quelques exemples :

- Un employé d'un conseil avait imputé 12 achats totalisant 6 000 \$ à une carte d'achat sans documentation à l'appui.
- Deux employés d'un autre conseil ne soumettaient jamais de documents à l'appui des achats. Un employé avait reçu des remboursements en double totalisant 300 \$ après avoir utilisé le même reçu de carte d'achat pour plusieurs demandes de remboursement de frais de déplacement. Le conseil a maintenant récupéré le trop-payé. Le deuxième employé avait effectué huit achats totalisant environ 1 000 \$ sans documents à l'appui.
- Un membre du personnel enseignant d'un conseil a imputé environ 52 000 \$ à sa carte d'achat sur une période de deux ans. Certains de ces achats ont été effectués durant les vacances scolaires ou en dehors du territoire couvert par le conseil et auraient dû faire l'objet d'un suivi. Par exemple, l'employé a fait de nombreux achats totalisant environ 4 000 \$ durant les vacances de l'été 2005; il a également acheté de l'essence, des DVD de sortie récente, des logiciels financiers coûtant 150 \$,

des lunettes coûtant 170 \$ et des lumières de Noël coûtant 300 \$.

- Un autre employé du même conseil a imputé 11 000 \$ à sa carte d'achat sur une période de deux ans, dont de nombreuses transactions qui auraient nécessité un suivi. Par exemple, cet employé a dépensé environ 2 800 \$ chez trois fournisseurs, principalement pour acheter des bonbons, des chocolats, des médicaments vendus sans ordonnance, des produits pour la maison et le ménage. Certaines dépenses, quoique mineures, étaient discutables : 48 \$ pour des fleurs à l'occasion de l'anniversaire de l'employé, qui ont été livrées à son domicile; et un achat de 254 \$ dans une boutique de vitrail durant les vacances d'été.

Nous avons été informés que les conseils en question avaient entrepris des enquêtes sur les dépenses discutables que nous avons portées à leur attention.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que seules les dépenses justifiées sont imputées aux cartes d'achat, les conseils scolaires doivent exiger des employés qu'ils soumettent des reçus détaillés à l'appui de tous leurs achats et des gestionnaires qu'ils assurent le suivi des dépenses inhabituelles.

Reconnaissance des employés et achat de cadeaux

Les quatre conseils vérifiés n'avaient pas de politiques particulières concernant l'affectation de leurs fonds à l'achat de cadeaux pour reconnaître ou récompenser des employés. Nous avons constaté que les pratiques variaient beaucoup entre les conseils et même à l'intérieur du même conseil. Il semble que la décision d'utiliser des fonds publics à cette fin était généralement laissée à la discrétion du personnel. Nous avons relevé de nombreux cas

dans lesquels des cartes d'achat avaient été utilisées pour payer des arrangements floraux destinés à des membres du personnel ou de leurs familles ou des coupons-cadeaux visant à remercier le personnel.

En voici quelques exemples :

- Un titulaire de carte d'un conseil a dépensé 1 200 \$ pour des cadeaux (comme des valises coûtant 400 \$) destinés à d'anciens membres du conseil ou à des membres qui prenaient leur retraite. Un autre titulaire de carte a dépensé 800 \$ pour des cadeaux de Noël destinés au personnel. Un autre conseil a dépensé 1 400 \$ pour des coupons-cadeaux de restaurants, qui ont été remis à des cadres supérieurs à Noël.
- Trois conseils ont acheté de nombreux repas et coupons-cadeaux (de librairies, de grands magasins et de cafés) pour récompenser leur personnel. Un titulaire de carte a dépensé 1 000 \$ pour des repas et des coupons-cadeaux, tandis que deux autres ont acheté pour 550 \$ de coupons-cadeaux de grands magasins et de librairies, afin de remercier leur personnel.
- Entre février 2004 et septembre 2005, un total d'environ 700 \$ a été imputé à une seule carte d'achat pour l'achat de fleurs à différentes occasions. Dans un autre conseil, le total imputé à une seule carte pour l'achat de fleurs s'élevait à 825 \$ sur un an. Ce conseil nous a informés que la plupart des fleurs avaient été achetées pour des obsèques.

Là encore, les montants individuels étaient peu importants, mais le total dépensé par les quatre conseils représentait des milliers de dollars. Nous reconnaissons que les achats raisonnables de ce genre peuvent être justifiés dans certains cas; néanmoins, comme les exemples le démontrent, il existe un besoin de directives plus formelles à cet égard.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les cadeaux visant à reconnaître les employés sont appropriés et justifiés, les conseils scolaires doivent mettre en place des politiques précises concernant l'utilisation de leurs fonds pour la reconnaissance des employés et les achats de cadeaux.

Frais de repas imputés à des cartes d'achat

Dans un conseil en particulier, nous avons relevé un certain nombre de transactions suspectes concernant des frais de repas engagés par certains cadres supérieurs.

Nous avons constaté que certains cadres supérieurs de ce conseil utilisaient leurs cartes d'achat pour payer des repas chers et, bien que la politique l'exige, soumettaient rarement des reçus détaillés à l'appui. Le personnel, quant à lui, soumettait seulement des reçus de carte de crédit. Lorsqu'il y avait plus d'un convive, les frais de repas étaient généralement divisés et imputés à la carte d'achat de chaque personne. Nous avons également remarqué qu'il s'agissait du seul conseil vérifié à ne pas interdire le remboursement des boissons alcoolisées consommées durant un repas. Les exemples qui suivent illustrent quelques-unes de nos préoccupations concernant les frais de repas engagés par certains cadres supérieurs de ce conseil :

- Entre septembre 2003 et avril 2005, des cadres supérieurs ont dépensé un total d'environ 6 000 \$ dans un restaurant local, sans soumettre un seul reçu détaillé à l'appui. Nous avons été informés que ces dépenses avaient été engagées avant des réunions du conseil. Le personnel présent avait l'habitude de diviser la facture. Par exemple, cinq cadres supérieurs ont imputé 109 \$ chacun à leurs cartes d'achat respectives pour un dîner en janvier 2005.

Le conseil nous a dit qu'une dizaine de personnes avaient assisté à ce dîner, à un coût moyen de 55 \$ par personne. D'autres cadres supérieurs ont engagé des frais de repas plus raisonnables avant les réunions du conseil. Par exemple, le directeur de l'éducation et le surintendant exécutif et trésorier des services opérationnels dépensaient habituellement entre 15 \$ et 20 \$ chacun pour le dîner précédant ces réunions.

- Plusieurs cadres supérieurs d'un conseil ont assisté à une conférence de trois jours à Toronto et imputé des dîners coûteux à leurs cartes d'achat soir après soir. Le premier soir, cinq cadres ont payé 114 \$ chacun pour le dîner, qui a coûté un total de 571 \$. Le lendemain, six membres du personnel (dont la plupart étaient aussi présents au premier dîner) ont dépensé 172 \$ chacun pour le dîner, dont le coût total de 1 036 \$ couvrait aussi les repas de deux invités. Aucun de ces repas n'était étayé par un reçu détaillé. Un employé présent aux deux dîners a dépensé un total de 400 \$ pour ses repas sur trois jours. À titre de comparaison, deux cadres d'un autre conseil vérifié ont payé un total de 125 \$ chacun pour les repas consommés durant la même conférence de trois jours.
- Deux titulaires de carte ont payé 155 \$ chacun pour un dîner coûtant 310 \$.
- Cinq titulaires de carte ont divisé une facture de 375 \$ pour un dîner partagé par six personnes. Un titulaire de carte a soumis un reçu détaillé, qui incluait 85 \$ pour des boissons alcoolisées.

Nous avons également remarqué que de nombreux repas avaient été imputés à des cartes d'achat individuelles sans reçus détaillés ni information sur le nombre de convives, par exemple :

- une facture de 300 \$ pour le déjeuner de Noël des directeurs d'école;

- 351 \$ pour une fonction des vice-directeurs d'école marquant la fin de l'année scolaire;
- un dîner à 166 \$ pour une personne à un restaurant cher de Toronto.

Par suite de notre vérification, certains membres du personnel ont remboursé les montants jugés excessifs au conseil.

Nous avons repéré des problèmes semblables mais moins graves dans un autre conseil. Par exemple :

- un dîner à 360 \$ pour sept surintendants, y compris 100 \$ pour des boissons alcoolisées (les politiques de ce conseil interdisent le remboursement du coût des boissons alcoolisées). À la suite de notre vérification, le conseil a récupéré les 100 \$ en question auprès du personnel concerné;
- un dîner à 327 \$ sans information sur les personnes présentes;
- un déjeuner à 404 \$ pour une équipe régionale;
- dans le cadre d'une conférence à Terre-Neuve, deux dîners pour huit personnes à 365 \$ et 500 \$, sans reçus détaillés à l'appui.

Frais de déplacement et de conférence imputés à des cartes d'achat

Dans un conseil scolaire, les cartes d'achat étaient utilisées pour la plupart des frais de déplacement. Dans un autre conseil, seul le directeur de l'éducation était autorisé à utiliser sa carte d'achat pour payer les frais de déplacement. Dans le troisième conseil, le personnel utilisait ses cartes d'achat pour les frais de déplacement, mais dans une mesure moindre. Le quatrième conseil, quant à lui, remettait des cartes de crédit distinctes à ses cadres supérieurs pour les frais de déplacement et les dépenses liées aux affaires du conseil.

À plusieurs occasions, des cadres supérieurs d'un conseil ont assisté à des conférences (qui duraient habituellement trois ou quatre jours), mais

passé une semaine ou plus sur les lieux. La direction a indiqué que les séjours prolongés étaient permis à condition que l'employé paie tous les coûts additionnels. Nous avons néanmoins constaté que certains employés avaient utilisé leurs cartes d'achat pour payer des frais de déplacement liés aux séjours prolongés, notamment pour la location de voiture, l'hébergement et le stationnement, et que ces frais n'avaient pas été remboursés au conseil. Par exemple :

- Trois cadres supérieurs ont assisté à une conférence de quatre jours tenue à San Antonio en février 2005. Deux d'entre eux ont passé sept jours à San Antonio, et le troisième s'est d'abord rendu à San Francisco pour des raisons personnelles. Cet employé a passé cinq nuits à San Francisco avant de se rendre à San Antonio pour la conférence. Il n'a mis à la charge du conseil aucuns frais de repas ou d'hébergement pour le séjour à San Francisco. Il a néanmoins payé 725 \$ par carte d'achat pour les vols de chez lui à San Francisco, de San Francisco à San Antonio et de San Antonio à chez lui, alors que les deux employés qui se sont rendus directement à San Antonio ont payé seulement 400 \$ chacun pour tous leurs vols. Nous avons été informés que l'employé avait remboursé la différence au conseil, mais celui-ci n'a pas encaissé le chèque. Un chèque de remplacement a été remis au conseil après notre vérification. Un autre employé a utilisé sa carte pour payer six nuits à l'hôtel. Après notre vérification, il a versé 550 \$ au conseil pour rembourser les frais d'hébergement non liés à la conférence.
- Un cadre supérieur a assisté à deux conférences de plusieurs jours chacune. À chaque conférence, il a imputé à sa carte d'achat la location d'une voiture pour une semaine complète. Le total des frais de location s'élevait à 635 \$. Après notre vérification, cet employé a remboursé ces frais au conseil.

- Un employé d'un conseil a assisté à une conférence à la Nouvelle-Orléans et payé 70 \$ par carte d'achat pour visiter une attraction écotouristique située à l'extérieur de la ville. À une autre conférence, à Orlando, le même employé a dépensé 185 \$ à Universal Orlando Resort sans fournir d'explication. Après notre vérification, il a remboursé ces dépenses au conseil.
- Trois cadres supérieurs ont assisté à une conférence de quatre jours à Las Vegas, mais ont passé une semaine dans cette ville. Ils ont payé 660 \$ pour louer une voiture pendant une semaine, ce montant comprenant l'essence pour les 450 kilomètres parcourus.
- Trois cadres supérieurs ont assisté à une conférence de trois jours à San Francisco en février 2004. Un d'entre eux est arrivé à San Francisco, puis a parcouru 185 kilomètres pour se rendre à Monterey, à un coût additionnel d'environ 300 \$, qui a été imputé à sa carte d'achat.

Nous avons également remarqué que trois cadres supérieurs du même conseil avaient utilisé leurs cartes d'achat vers la fin de l'exercice pour acheter des certificats-voyage totalisant 3 700 \$. En août 2005, par exemple, un d'entre eux a acheté un certificat-voyage de 2 200 \$ et indiqué que ce certificat servirait à payer un vol à destination de San Diego pour une conférence en février 2006. Le prix du billet était d'environ 850 \$, ce qui laissait un solde de 1 350 \$.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les frais de repas et de déplacement sont appropriés, les conseils scolaires doivent :

- veiller à ce que les montants imputés soient raisonnables;
- éviter de payer les dépenses personnelles;
- interdire l'achat de certificats-voyage.

Utilisation des cartes

Pour atténuer le risque d'abus des cartes d'achat, les conseils doivent s'assurer que les cartes sont remises uniquement aux employés qui en ont besoin pour exercer leurs fonctions. Les limites de dépenses devraient correspondre aux besoins de chaque employé.

Un conseil a distribué environ 3 200 cartes. Nous avons noté que 15 % d'entre elles étaient inactives depuis plus d'un an. Le conseil estimait que 25 % des 3 200 cartes pouvaient être éliminées. Les

trois autres conseils n'avaient pas ce problème, car ils émettaient beaucoup moins de cartes.

RECOMMANDATION 7

Pour limiter le risque que des dépenses inappropriées soient imputées aux cartes d'achat, les conseils scolaires doivent :

- examiner le nombre de cartes d'achat remises au personnel;
- annuler les cartes inutilisées.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Recommandation 1

Les conseils scolaires souscrivent à la recommandation. Un d'entre eux a déclaré qu'il veillerait à ce que chaque point de la recommandation soit pris en compte dans ses politiques et appliqué dans le cadre de ses activités quotidiennes.

Recommandation 2

Les conseils scolaires conviennent qu'ils devraient préparer et conserver une documentation appropriée à l'appui de chaque décision d'achat. Un d'entre eux a indiqué qu'il avait rappelé à son personnel la nécessité de documenter le processus décisionnel.

Recommandation 3

Les conseils scolaires conviennent qu'ils devraient interdire le prépaiement inutile des services. Le conseil impliqué en l'occurrence a déclaré qu'il était en train de réviser ses politiques et procédures d'achat et qu'il comptait y intégrer une section sur le prépaiement des services. Il a ajouté que tout prépaiement futur devrait être étayé par une évaluation des avantages financiers, de la sécurité et des risques et approuvé par les conseillers scolaires.

Recommandation 4

Les conseils scolaires conviennent qu'ils devraient exiger de leurs employés qu'ils soumettent des reçus détaillés à l'appui de tous les achats par carte et de leurs gestionnaires qu'ils assurent le suivi des dépenses inhabituelles. Un d'entre eux a indiqué qu'il avait apporté des modifications à ses procédures régissant l'utilisation des cartes d'achat. Un autre a affirmé que sa politique sur le remboursement des dépenses était censée exiger des reçus détaillés. Ce conseil prévoyait de réviser et de renforcer sa politique, en collaboration avec tous les membres du personnel autorisés à approuver ses dépenses.

Recommandation 5

Les conseils scolaires conviennent qu'ils devraient se doter de politiques clairement définies concernant l'utilisation de leurs fonds pour la reconnaissance des employés et les achats de cadeaux. Un d'entre eux a dit qu'il favorisait la reconnaissance et la récompense des employés dans des circonstances particulières, mais qu'il reconnaissait la nécessité de directives dans ce domaine et qu'il s'engagerait à élaborer des lignes directrices appropriées à soumettre à l'examen des conseillers scolaires. Un autre conseil a admis qu'il n'avait pas de politique précise

sur la reconnaissance des employés, mais qu'il en préparerait une en se fondant sur un examen des meilleures pratiques en place ailleurs.

Recommandation 6

Les conseils souscrivent à la recommandation. Le conseil qui affiche le plus de transactions suspectes a déclaré qu'il appuyait la recommandation, car c'est ce à quoi visent ses politiques et procédures en vigueur. Le conseil a ajouté qu'il avait récupéré le montant des dépenses inappropriées auprès du personnel concerné, qu'il réviserait et renforcerait ses politiques et procédures à cet égard, puis qu'il les communiquerait à tout le personnel. Il a également obtenu les conseils d'un expert de l'extérieur pour s'assurer qu'il avait pris les mesures appropriées en réponse à nos préoccupations. Un autre conseil a révisé ses

processus afin de renforcer la responsabilisation des titulaires de carte d'achat. Un troisième a déclaré qu'il avait examiné les procédures concernant l'admissibilité des dépenses et l'obligation de fournir des reçus détaillés avec les titulaires de carte et le personnel responsable du traitement des paiements.

Recommandation 7

Le seul conseil où le nombre de cartes d'achat faisait problème a indiqué qu'il avait entrepris un examen du nombre de cartes émises durant le récent changement de fournisseur de cartes d'achat et annulé des cartes à ce moment-là. Il a ajouté qu'il prévoyait un examen périodique de l'utilisation des cartes d'achat afin de réduire le nombre total de cartes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le ministère de l'Éducation apprécie pleinement le professionnalisme dont le Bureau du vérificateur général a fait preuve dans sa vérification de l'acquisition des biens et services aux conseils scolaires ainsi que la collaboration offerte au Bureau par les quatre conseils scolaires vérifiés, à savoir les conseils de district de Durham, Rainbow et Thames Valley et le conseil du district catholique de York.

Le Ministère continue de s'employer à identifier les meilleures pratiques en partenariat avec les conseils scolaires afin de mettre en oeuvre et

de renforcer leur cadre de contrôle sur la gestion de l'approvisionnement et des dépenses. Il communiquera avec les conseils afin d'attirer leur attention sur les conclusions du vérificateur en ce qui concerne les bonnes pratiques en matière d'approvisionnement et d'utilisation des cartes d'achat.

Le Ministère continuera également de renforcer ses relations et ses processus de surveillance pour que les mesures correctives nécessaires soient prises en temps opportun.