

Ontario Power Generation – Acquisition de biens et services

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources,
section 3.09 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Dans le cadre de la réorganisation d'Ontario Hydro, Ontario Power Generation (OPG) a été créée par la *Loi de 1998 sur l'électricité* et est entrée en activité le 1^{er} avril 1999. L'objectif de la société, qui appartient en propriété exclusive à la province, est de posséder et d'exploiter des installations de production d'électricité en Ontario. En 2007, OPG a généré environ 22 000 mégawatts d'électricité, soit 70 % de toute l'électricité produite en Ontario. OPG produit de l'électricité à partir de trois centrales nucléaires en exploitation, cinq centrales à combustibles fossiles, 64 centrales hydroélectriques et trois centrales éoliennes. En 2007, OPG a affecté 3 milliards de dollars (2,5 milliards en 2005) aux frais d'exploitation, d'entretien et d'administration.

Les dépenses d'OPG comprennent des achats annuels de biens et services s'élevant à environ 1 milliard de dollars. La plus grande partie de ce montant sert à l'acquisition de biens et services par le biais du système général d'achat, qui peut prendre trois formes : des ententes cadres de prestation de services conclues avec des fournisseurs choisis, un processus d'achat concurrentiel ou,

lorsque cela est justifié, le recours à un fournisseur unique. Le reste des biens et services, dont le coût s'élevait à 56 millions de dollars pour l'année civile 2007 (61 millions en 2005), sont achetés par le personnel d'OPG qui utilise des cartes de crédit professionnelles.

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avons conclu qu'OPG avait mis en place des politiques judicieuses concernant l'acquisition des biens et services et le contrôle des dépenses des employés, mais que ses systèmes et procédures visant à assurer la conformité à ces politiques présentaient de nombreuses lacunes. Dans bien des cas, les dossiers ne contenaient pas de preuves suffisantes pour démontrer que les biens et services avaient été acquis dans un souci d'optimisation des ressources. Par ailleurs, même si les achats exigeant la sélection d'un fournisseur en régime de concurrence étaient généralement conformes aux politiques d'OPG, nous avons des réserves au sujet des achats non assujettis à cette exigence, comme ceux régis par des ententes cadres de prestation de services. En 2006, nous étions particulièrement préoccupés par ce qui suit :

- La plupart des ententes cadres de prestation de services qu'OPG avait établies avec des

fournisseurs et que nous avons examinées étaient établies sans processus ouvert ou concurrentiel. OPG avait plutôt pour pratique de conclure des ententes cadres de prestation de services avec les fournisseurs qui faisaient affaire avec elle depuis un certain temps. Nous avons également constaté que la plupart des ententes cadres de prestation de services ne prévoyaient pas de tarifs fixes pour des services déterminés, ce qui est généralement un avantage clé de ces ententes.

- Les achats à fournisseur unique examinés pour des postes tels que le personnel temporaire, le matériel et les services de conseils coûtaient entre 110 000 dollars et 2,6 millions de dollars. Nous avons noté que le Ministère n'avait pas expliqué pourquoi il avait fait appel à un fournisseur unique pour des achats aussi importants ou que les raisons invoquées étaient insuffisantes pour justifier l'absence de processus concurrentiel.
- Au cours des cinq années suivant l'impartition de ses services de TI, OPG n'a pas vérifié la façon dont le fournisseur assure la prestation de ses services, établit ses tarifs et rend compte de son rendement, bien que le contrat le lui permette. Comme la valeur approximative de ce contrat est de 1 milliard de dollars sur dix ans, de telles vérifications périodiques constitueraient une saine pratique commerciale pour vérifier si l'entrepreneur fournit des données exactes et fiables à l'appui de ses tarifs et de son rendement.
- En examinant les frais de déplacement et les achats effectués par carte de crédit, nous avons noté de nombreux cas dans lesquels les documents à l'appui ne permettaient pas aux gestionnaires de déterminer avec certitude les biens ou services achetés et les montants payés dans chaque cas. Les gestionnaires pouvant être les seuls à examiner les transactions, un examen de surveillance efficace constituerait un mécanisme essentiel de contrôle interne pour s'assurer que les achats

sont appropriés et conformes à la politique.

Or, dans bien des cas, cet examen n'était pas effectué de façon satisfaisante.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et Ontario Power Generation s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par Ontario Power Generation, certaines améliorations importantes ont été apportées au contrôle interne en réponse aux recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2006*. Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

ACHAT DE BIENS ET SERVICES

Ententes cadres de prestation de services

Recommandation 1

Pour maximiser les économies en utilisant des ententes cadres de prestation de services, Ontario Power Generation doit :

- envisager d'établir des ententes cadres de prestation de services en suivant un processus concurrentiel;
- déterminer à l'avance la durée de l'entente, les prix à facturer et les autres modalités de prestation;
- envisager un processus d'approvisionnement en deux étapes, particulièrement pour les gros achats où plus d'un fournisseur ayant conclu une entente cadre peut fournir les biens et services requis;
- conserver les données sur les ententes conclues par chacune des centrales et par l'administration centrale dans un registre central accessible à tous les acheteurs de la société.

État actuel

OPG nous a informés qu'elle suivait un processus concurrentiel pour toutes les ententes cadres de prestation de services nouvelles ou renouvelées lorsqu'il y avait plus d'un fournisseur. Ces ententes doivent préciser les modalités convenues telles que les normes de diligence, les assurances, l'octroi de crédit, les cas de défaut, la durée définie du contrat et les dispositions de résiliation. L'étendue des travaux dans le cas des services ou les spécifications dans le cas des biens, ainsi que les prix spéciaux, le calendrier d'achèvement des travaux, la quantité et d'autres détails semblables sont convenus et exposés dans un document distinct au moment de chaque achat. OPG a également mis en œuvre une directive figurant dans sa politique sur les activités d'approvisionnement qui définit les circonstances dans lesquelles un processus concurrentiel en deux étapes doit être utilisé.

Pour mieux gérer et surveiller les ententes cadres de prestation de services, OPG a établi un registre central où toutes les centrales ainsi que son service d'approvisionnement doivent déposer l'information relative aux ententes en vigueur et aux nouvelles ententes. Cela devrait aider à réduire le nombre d'ententes conclues avec le même fournisseur pour la prestation de services semblables selon des modalités et des prix différents.

Justification des achats

Recommandation 2

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis de la manière la plus économique possible, Ontario Power Generation doit évaluer et documenter ses besoins et les ressources disponibles, y compris les autres ressources en personnel de la société, avant d'acheter des biens ou services auprès de fournisseurs de l'extérieur.

État actuel

OPG nous a informés que la responsabilité de justifier l'achat incombait au demandeur. OPG utilise

un document précisant l'étendue des travaux dans le cadre du processus de demande de prix ou de propositions. Ce document comprend une description du besoin auquel le bien ou service à acheter est censé répondre et précise les exigences particulières pour les fournisseurs éventuels. OPG utilise ce document pour l'aider à déterminer les critères d'évaluation qui lui permettront de déterminer quelle proposition répondra le mieux à ses besoins.

OPG nous a informés que, pour déterminer si elle possède déjà à l'interne les ressources humaines requises pour répondre à un besoin particulier, elle examine les niveaux de dotation actuels par rapport aux exigences de travail dans le cadre de son processus annuel de planification des activités. Chaque unité organisationnelle prévoit les mesures à prendre pour compléter les ressources existantes en personnel afin de répondre à la demande en période de pointe. De l'avis d'OPG, il est plus économique de faire appel à des entrepreneurs de l'extérieur en période de pointe.

Sélection de fournisseurs en régime de concurrence

Recommandation 3

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis au meilleur prix possible et que tous les fournisseurs qualifiés ont la chance de soumissionner ses contrats, Ontario Power Generation doit réduire au minimum ses achats à fournisseur unique et, lorsqu'ils sont jugés nécessaires, veiller à ce que ces achats soient justifiés et à ce que les raisons et les coûts en soient documentés.

État actuel

Les nouvelles lignes directrices d'OPG, entrées en vigueur en juillet 2007, stipulent que le service demandeur doit justifier et documenter tous les achats de plus de 10 000 \$ effectués auprès d'un fournisseur unique. Les demandes d'achat sont ensuite passées en revue par les services de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui proposent

une stratégie différente ou approuvent l'achat. Voici quelques exemples de cas dans lesquels le recours à un fournisseur unique est justifiable :

- des urgences imprévues où le temps requis pour tenir un processus concurrentiel nuirait à la production;
- une menace déclarée à la production où un achat rapide auprès d'un fournisseur unique préviendrait une indisponibilité fortuite ou en réduirait la durée;
- les biens qui doivent être achetés auprès du fabricant du matériel original pour satisfaire à certaines exigences techniques ou autres;
- les achats nécessaires pour honorer ou maintenir des garanties.

Gestion et contrôle de l'approvisionnement

Recommandation 4

Pour mieux gérer et contrôler l'acquisition des biens et services, Ontario Power Generation doit :

- *s'assurer qu'il a, pour chaque achat important, un contrat signé ou un autre document officiel définissant les responsabilités des deux parties ainsi que les prix et les produits à livrer;*
- *établir des procédures de surveillance pour s'assurer que les paiements de biens et services ne dépassent pas les prix prévus par le contrat;*
- *s'assurer que les modifications apportées aux modalités originales sont justifiées et appuyées par des documents adéquats.*

État actuel

OPG nous a informés qu'elle avait mis des procédures en place pour s'assurer que tous les achats sont étayés par un contrat signé ou une commande. Pour aider OPG à s'assurer que les fournisseurs respectent leurs obligations, les contrats ou commandes doivent préciser les modalités, les prix et les produits à livrer. À cet égard, tous les achats de plus de 1 million de dollars doivent faire l'objet d'un contrat formel, alors que seule une commande est requise pour les achats moins coûteux. OPG nous a

également informés que la personne approuvant la facture doit vérifier si le prix facturé est conforme au prix négocié dans l'entente ou la commande avant d'approuver et de payer la facture. OPG a aussi mis en œuvre des procédures pour surveiller les hausses de prix contractuels. En cas de dépassement des prix prévus par le contrat, OPG exige maintenant que la différence de coût soit passée en revue avant la passation d'une commande nouvelle ou révisée afin de déterminer si l'achat doit être effectué en régime de concurrence ou auprès d'un fournisseur unique.

OPG nous a informés qu'en juillet 2007, elle avait mis en œuvre de nouvelles procédures de documentation des commandes selon lesquelles toute modification apportée aux modalités et aux prix originaux du contrat doit être justifiée, consignée et incluse dans le dossier de commande. Cette façon de procéder devrait aider OPG à s'assurer que les fournisseurs livrent les biens ou services conformément aux ententes et modificatifs signés.

Évaluation du rendement des fournisseurs

Recommandation 5

Pour que l'éventuel registre central des fournisseurs atteigne ses objectifs et que l'expérience antérieure soit prise en compte dans la sélection des fournisseurs, Ontario Power Generation doit veiller à ce que les fournisseurs soient évalués après le processus d'approvisionnement, mais avant l'attribution de tout contrat subséquent.

État actuel

OPG nous a informés qu'elle avait uniformisé la procédure de surveillance et d'évaluation du rendement des fournisseurs. L'information ainsi recueillie est conservée dans un registre central, ce qui permet au personnel d'OPG d'échanger des commentaires avec les fournisseurs, de déterminer les points à améliorer et d'élaborer des plans avec les fournisseurs afin d'améliorer le rendement. Le système aide également OPG à évaluer ses expériences

antérieures auprès d'un fournisseur donné durant le processus de sélection des fournisseurs pour les nouveaux contrats. Lorsqu'elle évalue le rendement des fournisseurs, OPG tient maintenant compte des facteurs suivants : l'environnement, la santé et la sécurité; les prix et les coûts; le calendrier et l'exécution des travaux; le rendement qualitatif; le rendement technique; la réactivité; la gestion du fournisseur.

Les évaluations seront plus ou moins fréquentes selon qu'il s'agit d'un fournisseur à l'échelle de la société ou d'un fournisseur stratégique. Des évaluations doivent être effectuées au moins une fois l'an dans le cas des fournisseurs à l'échelle de la société – c'est-à-dire ceux qui fournissent des services à plus d'une unité opérationnelle – et des fournisseurs stratégiques qui ont signé une entente cadre de prestation de services de plus de 5 millions de dollars sur la durée de l'entente. Dans les autres cas, c'est l'unité opérationnelle qui déterminera la fréquence des évaluations.

IMPARTITION DES SERVICES DE TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Recommandation 6

Pour optimiser les ressources affectées à son initiative d'impartition des services de technologie de l'information, Ontario Power Generation doit :

- *mettre en oeuvre un processus de vérification périodique pour confirmer l'exactitude et la fiabilité de l'information soumise par le fournisseur au sujet des coûts et du rendement;*
- *envisager de faire appel à des experts-conseils de l'extérieur pour l'aider à négocier le prix unitaire pour la période 2005 à 2010 du contrat portant sur les services de technologie de l'information.*

État actuel

En juin 2007, OPG a engagé un tiers de l'extérieur pour l'aider à mener un examen de vérification interne visant à déterminer l'exactitude et la fiabilité de l'information soumise par le fournisseur des

services impartis de TI en ce qui concerne la phase contractuelle de partage des gains, qui s'étend sur deux ans, et l'entente sur les normes de rendement. L'entente de partage des gains stipulait que les économies réalisées entre 2003 et 2005 devaient être partagées entre OPG et le fournisseur, puis bloquées à un prix effectif fixe pour le reste de la durée de l'entente. La vérification recommandait des ajustements mineurs aux coûts et aux incitatifs de partage des gains entre OPG et le fournisseur. OPG a ajouté qu'elle effectuerait des vérifications périodiques d'autres aspects tels que les rapports sur le rendement afin de répondre à ses exigences réglementaires et de vérification.

En décembre 2006, OPG a engagé un consultant pour qu'il aide à négocier un prix unitaire pour la partie du contrat de TI couvrant les années 2005 à 2010. OPG nous a informés qu'elle avait engagé des négociations avec le fournisseur de services et conclu qu'il était impossible de fixer un prix unitaire qui, comme il avait été prévu à l'origine dans l'entente, aurait dû être négocié en fonction des volumes de service et des coûts du fournisseur. L'établissement d'un prix unitaire prenant en compte la tarification en fonction du marché reste toutefois un des objectifs d'OPG pour ce contrat. OPG s'emploie avec le fournisseur de services à recueillir les données sur les volumes de service requises à l'appui de la négociation d'un prix unitaire. Cette approche a été intégrée à une stratégie envisagée par OPG pour renouveler ou remplacer l'entente d'impartition existante.

OPG nous a informés que le modèle actuel d'établissement des prix était donc basé sur le prix effectif au 1^{er} janvier 2005, ce qui reflète les résultats de la phase contractuelle de partage des gains. Les coûts associés à la croissance des services sont déterminés dans le cadre d'un processus à livre ouvert et convenus par les deux partis comme dans les phases antérieures du contrat. L'examen réalisé par le consultant a permis de déterminer que ce processus était économique et conforme au principe de l'optimisation des ressources pour OPG.

ACHATS PAR CARTE DE CRÉDIT PROFESSIONNELLE

Soumission de documents à l'appui

Recommandation 7

Pour que seules les dépenses valables soient imputées sur les cartes de crédit professionnelles et que ces cartes soient utilisées conformément à ses politiques, Ontario Power Generation doit mettre en œuvre des procédures plus efficaces pour s'assurer que les titulaires de carte soumettent les documents nécessaires à l'appui des dépenses par carte de voyage et carte d'achat et que les contrôles de surveillance et d'approbation sont efficaces.

État actuel

OPG nous a informés qu'après notre vérification de 2006, elle avait établi un processus pour trouver tous les reçus manquants pour les frais de déplacement et les coûts des biens imputés à des cartes de crédit. OPG a ajouté qu'elle avait mis en œuvre un nouveau mécanisme de contrôle selon lequel seuls les rapports de dépenses accompagnés par des reçus électroniques pouvaient être approuvés. OPG effectue également une vérification par échantillonnage pour s'assurer que les reçus sont annexés aux rapports de dépenses.

Si aucun reçu n'est soumis dans les 60 jours suivant l'achat par carte de crédit professionnelle, un suivi est assuré auprès du titulaire de la carte. Si celui-ci ne fournit pas les reçus nécessaires, sa carte d'achat est suspendue. OPG nous a informés que, pour s'assurer que seules les dépenses valables sont imputées aux cartes d'achat professionnelles, elle avait bloqué les achats correspondant aux codes MCC (Merchant Category Code) des dépenses telles que les repas et les chambres d'hôtel qui sont réservées aux cartes de voyage professionnelles. OPG s'employait aussi à mettre en œuvre une politique selon laquelle deux signatures sont exigées pour toutes les exceptions aux codes MCC bloqués.

Immobilisations mineures

Recommandation 8

Pour s'assurer que les immobilisations mineures sont enregistrées et protégées de façon adéquate, Ontario Power Generation doit :

- *examiner les immobilisations mineures achetées par carte de crédit professionnelle et assurer un suivi afin de confirmer que ces immobilisations ont été dûment signalées au centre de traitement des biens immobiliers;*
- *renforcer la politique selon laquelle les titulaires de carte et leurs gestionnaires doivent rendre compte des achats d'immobilisations mineures et veiller à ce que celles-ci bénéficient d'une protection appropriée.*

État actuel

Après notre vérification de 2006, OPG a modifié sa politique concernant l'enregistrement des achats d'immobilisations mineures dans son système d'immobilisations. À l'origine, tous les achats d'immobilisations de plus de 2 000 \$ devaient être enregistrés et suivis; la politique actuelle prévoit toutefois que seuls les achats de plus de 25 000 \$ doivent être enregistrés. OPG nous a informés que les cartes de crédit professionnelles utilisées par les employés avaient une limite de transaction de 10 000 \$, ce qui est inférieur au seuil d'enregistrement dans le système d'immobilisations. Il ne devrait donc pas être nécessaire d'enregistrer des immobilisations achetées par carte de crédit professionnelle dans le système d'immobilisations. Le gestionnaire doit quand même continuer de protéger les immobilisations mineures jusqu'au seuil de capitalisation.

De plus, pour s'assurer que les biens dont la valeur est inférieure au seuil des immobilisations mineures sont protégés de façon adéquate, le service de vérification interne d'OPG prélèvera chaque année un échantillon de biens achetés par carte de crédit professionnelle dont la valeur est inférieure au seuil de capitalisation d'OPG, qui est de 25 000 \$, et vérifiera s'ils existent réellement.

Reconnaissance des employés et achats de cadeaux

Recommandation 9

Pour s'assurer que les pratiques de reconnaissance des employés sont uniformes à l'échelle de l'organisation, raisonnables et conformes aux exigences fiscales, Ontario Power Generation doit :

- *émettre des directives générales sur la reconnaissance des employés et l'achat de cadeaux;*
- *établir des procédures pour faire en sorte que tous les avantages sociaux soient signalés au service de la paye conformément aux exigences et pour surveiller la conformité.*

État actuel

OPG nous a informés qu'en juin 2007, elle avait apporté des modifications à sa procédure concernant les voyages d'affaires et les dépenses professionnelles afin de tenir compte des pratiques de reconnaissance des employés et d'autres événements. Selon la nouvelle procédure, les programmes de reconnaissance doivent être approuvés à l'avance par le Comité exécutif d'OPG, qui doit s'assurer qu'ils sont raisonnables et uniformes à l'échelle de l'organisation. La nouvelle procédure exige également que les gestionnaires et les superviseurs examinent certaines dépenses pour s'assurer qu'elles sont admissibles et conformes à la politique, et pour en déterminer les répercussions au titre de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les gages de reconnaissance ayant une valeur monétaire sont interdits, à l'exception de certains prix et cadeaux prévus dans des plans annuels préapprouvés.

Selon la procédure révisée concernant les voyages d'affaires et les dépenses professionnelles, les gestionnaires et superviseurs qui approuvent un avantage imposable doivent en informer le service de la rémunération et des avantages sociaux des ressources humaines par écrit pour s'assurer que l'avantage imposable est enregistré comme tel. Les règles fiscales canadiennes considèrent les gages de reconnaissance monétaires ou « quasi monétaires »

comme un avantage imposable. Les récompenses non monétaires constituent un avantage imposable lorsqu'un employé reçoit plus de deux récompenses par année ou que la valeur des récompenses dépasse 500 \$. Pour s'assurer que les employés ne reçoivent pas de récompenses imposables, OPG limite maintenant le nombre et la valeur des récompenses conformément aux exigences fiscales. OPG a également décrété que les récompenses ne pouvaient plus prendre la forme de cartes-cadeaux ou d'autres articles « quasi monétaires ».

Surveillance de l'utilisation des cartes

Recommandation 10

Pour mieux gérer l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, Ontario Power Generation (OPG) doit :

- *effectuer des vérifications périodiques afin de repérer les transactions inappropriées et les infractions à la politique de la société;*
- *établir un programme de surveillance plus rigoureux pour s'assurer que chaque type de carte de crédit est utilisé de façon appropriée;*
- *examiner périodiquement l'utilisation des cartes d'achat afin de réduire les risques financiers pour OPG, d'annuler les cartes inutilisées et de ramener les limites de crédit à des niveaux appropriés.*

État actuel

En ce qui concerne le programme de surveillance de l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, OPG a indiqué qu'elle avait pris plusieurs mesures pour repérer et corriger l'utilisation inappropriée des cartes et la non-conformité à la politique de la société. Le service des comptes créditeurs vérifie chaque jour un échantillon de rapports de dépenses d'affaires afin de repérer les reçus manquants et les infractions potentielles à la politique. Les contrôleurs des divisions effectuent également, au moins une fois par trimestre, un examen limité des dépenses d'affaires et de voyage et des dépenses effectuées par carte d'achat professionnelle et présentent ensuite aux gestionnaires des unités

opérationnelles un rapport indiquant les cas de non-conformité inhabituels ou potentiels qui exigent des mesures correctives. Cet examen s'ajoute à la vérification annuelle menée par le service de vérification interne pour déterminer la conformité à la politique de la société et repérer les transactions inappropriées des titulaires de carte, qui devrait se terminer d'ici décembre 2008. En ce qui concerne la carte d'achat professionnelle, OPG a également bloqué les achats correspondant à certains codes MCC. Ces processus s'ajoutent à l'obligation des cadres hiérarchiques de s'assurer que les dépenses d'affaires sont appropriées.

OPG nous a informés que, pour réduire les risques financiers associés à l'utilisation des cartes d'achat, elle avait mis en œuvre une nouvelle procédure de contrôle pour repérer les cartes de crédit inutilisées et les titulaires qui dépensent généralement beaucoup moins que leur limite de crédit approuvée. Les contrôleurs des divisions doivent examiner ces cas deux fois l'an pour déterminer s'il faut annuler la carte d'achat ou en ramener la limite de crédit à un niveau qui se rapproche davantage des dépenses réelles du titulaire.