

Programme AchatsOntario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

AchatsOntario est une initiative gouvernementale lancée en 2004 pour aider les organismes du secteur parapublic à réaliser des économies lorsqu'ils font des acquisitions de biens et de services. Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic, qui fait partie du ministère des Finances (le Ministère), est chargé d'administrer et de gérer AchatsOntario.

Depuis 2004-2005, AchatsOntario a fourni du financement s'élevant à environ 185 millions de dollars relativement à deux secteurs : au 31 mars 2011, quelque 116 millions de dollars (88 millions de dollars à la fin de l'exercice 2008-2009) avaient été consacrés à la formation et à l'expansion de groupes de collaboration, appelés « organismes de services communs » (OSC) dont les membres sont des entités du secteur parapublic, et 69 millions de dollars (61 millions de dollars à la fin de l'exercice 2008-2009) avaient servi à financer 54 projets visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer l'efficacité et l'efficience de leur chaîne d'approvisionnement et d'autres processus d'arrière-plan. En 2010-2011, le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le

secteur parapublic a engagé des frais d'exploitation directs totaux de 4,4 millions de dollars (4,8 millions de dollars en 2008-2009).

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que, dans son budget de mars 2009, le gouvernement annonçait qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic – surtout dans le secteur hospitalier – à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne, mais qu'une part importante du montant déclaré, soit près de 20 millions de dollars, n'avait pas été distribuée aux hôpitaux aux fins de l'offre de services de première ligne. Cette somme a plutôt été conservée par l'OSC qui l'a utilisée pour développer une technologie d'information relative à ses processus d'arrière-plan. Le reste des économies déclarées provenaient d'un certain nombre de projets; toutefois, AchatsOntario n'a pas vérifié ces économies et ne pouvait faire la preuve qu'elles avaient effectivement été réinvesties dans des services de première ligne.

Nous constatons également que même si AchatsOntario avait déployé des efforts considérables pour promouvoir ses initiatives de collaboration en matière de chaîne d'approvisionnement, la participation dans les OSC, particulièrement dans le secteur de l'éducation, était bien inférieure au niveau requis pour qu'AchatsOntario puisse

atteindre ses objectifs. Nos observations les plus importantes comprennent ce qui suit :

- AchatsOntario a approuvé le financement de projets en s'appuyant sur les analyses de rentabilisation préparées par des organismes du secteur parapublic qui incluaient les coûts estimatifs et les économies potentielles. Toutefois, le caractère raisonnable des estimations a rarement été évalué comme il se doit. À titre d'exemple, dans le cas du plus important projet dont le financement a été approuvé, on prévoyait générer des économies de 669 millions de dollars sur cinq ans, mais nous avons remarqué qu'une partie de ces économies, soit 294 millions de dollars, n'était pas incluse dans l'examen du financement d'AchatsOntario et que le reste (375 millions de dollars) avait été déterminé de manière arbitraire. Après notre vérification sur le terrain, AchatsOntario a revu à la baisse les économies estimées, qui s'établissaient alors à 113 millions de dollars sur cinq ans.
- L'OSC du secteur de l'éducation, qui avait reçu d'AchatsOntario 30 millions de dollars au 31 mars 2009, s'est engagé à s'entendre avec 13 établissements d'enseignement de la province ainsi qu'avec 1 000 fournisseurs avant juin 2009, pour que ceux-ci participent à un nouveau système d'achats électroniques, appelé e-Marketplace. En juin 2009, ce système n'était pas encore fonctionnel, et aucun établissement ne s'était officiellement inscrit à titre de membre.
- Notre examen d'une liste des économies réalisées fournie par AchatsOntario a révélé que certaines des économies déclarées étaient discutables. Par exemple, notre examen d'économies s'élevant à 7,3 millions de dollars pour deux projets, qui étaient censés avoir pris fin en décembre 2006, a révélé qu'aucun des deux projets n'avait été achevé au moment de notre vérification. Après notre examen, AchatsOntario a revu à la baisse les économies totales générées par les deux projets, qui s'établissaient dorénavant à 1,1 million de dollars.

- AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour surveiller de façon constante et efficace les progrès réalisés dans le cadre des projets, qui décriraient notamment les exigences relatives à l'exécution de visites sur place, à la documentation du travail effectué, à la vérification des produits livrables avant le versement des paiements finaux et à la fermeture des dossiers relatifs aux projets achevés.
- Entre 2004-2005 et 2008-2009, les OSC et les organismes du secteur parapublic participant à des projets ont dépensé environ 45 millions de dollars sur le financement qui leur a été versé pour engager quelque 270 consultants à diverses fins. Nous avons examiné des contrats de services de consultation d'une valeur totale de 15 millions de dollars conclus dans le cadre de différents projets et avons constaté que, pour plus de 40 % de ces contrats, les exigences d'acquisition en régime de concurrence n'avaient pas été respectées.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic du ministère des Finances nous a informés qu'il avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations et d'importants progrès dans la plupart des cas.

AchatsOntario nous a informés qu'il avait entrepris un exercice de planification stratégique et un examen de son programme à la suite de notre vérification de 2009. L'examen et le plan stratégiques ont été achevés en septembre 2010.

À l'issue de l'examen, AchatsOntario a rationalisé son programme, en se concentrant sur la stabilisation des OSC des secteurs de la santé et de l'éducation récemment créés afin de maximiser les avantages, les économies et les efficiences à long terme. AchatsOntario a aussi amélioré ses lignes directrices et offert à son personnel et à celui des organismes du secteur parapublic une formation sur ses nouveaux processus de surveillance et sur la nouvelle Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic du Conseil de gestion du gouvernement.

L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

APPROBATION DES DEMANDES DE FINANCEMENT

Recommandation 1

Afin de s'assurer que les coûts et les avantages estimatifs présentés dans les analyses de rentabilisation sont évalués comme il se doit avant d'être approuvés, AchatsOntario doit :

- *obtenir de la part des demandeurs les documents à l'appui nécessaires pour être en mesure d'évaluer de façon appropriée le caractère raisonnable des économies prévues et des coûts estimatifs;*
- *régler les risques qui ont été déterminés et documenter les mesures qui ont été prises ou qui le seront afin d'atténuer ces risques.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'il avait mis au point de nouvelles lignes directrices et de nouveaux processus et outils pour évaluer les analyses de rentabilisation et s'assurer que les coûts et les économies projetés sont raisonnables. Tous les documents nécessaires doivent être remplis avant que la haute direction d'AchatsOntario n'approuve l'examen des analyses de rentabilisation. Avant de donner son approbation, la haute direction doit examiner l'analyse de rentabilisation dûment préparée selon

les lignes directrices en vigueur ainsi que les documents à l'appui, qui comprennent des évaluations des coûts, des avantages et des risques.

Les analyses de rentabilisation touchant des projets pour lesquels un financement supérieur à un million de dollars est demandé doivent toujours être transmises aux Services de vérification interne du ministère des Finances pour examen. Si AchatsOntario le juge nécessaire, il peut aussi demander aux Services de vérification interne d'examiner des projets dont le financement est inférieur à un million de dollars.

En mars 2011, les Services de vérification interne ont publié un rapport présentant les résultats de leur examen des demandes de financement supérieures à un million de dollars pour l'exercice 2010-2011. Ce rapport constate une lacune généralisée dans l'examen des propositions de projet, soit le manque de clarté et de détails des analyses de rentabilisation et des documents à l'appui en ce qui concerne trois éléments : les données financières, particulièrement la définition des bases de référence et des cibles, les documents à l'appui des économies et le recensement des risques pertinents.

AchatsOntario nous a informés qu'il avait pris un certain nombre de mesures en réponse aux préoccupations formulées par les Services de vérification interne. L'une de ces mesures consiste à faire des renvois aux documents à l'appui des économies dans les accords de paiements de transfert. Avant même que les Services de vérification interne publient leur rapport, AchatsOntario avait déjà mis au point un modèle normalisé pour la gestion des risques afin de faciliter le recensement des risques, de consigner les analyses des risques et les mesures d'atténuation de ces risques et d'assurer le suivi des mesures prises à l'égard des risques recensés. AchatsOntario nous a informés que pour améliorer son modèle de gestion des risques, il avait entrepris, avec l'aide des Services de vérification interne, d'élaborer un cadre d'analyse des risques plus détaillé qui servira à évaluer les futures analyses de rentabilisation.

SURVEILLANCE DES PROJETS FINANCÉS ET DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES

Surveillance de l'état des OSC et des projets et de la réalisation des produits livrables

Recommandation 2

Afin de s'assurer que les organismes de services communs (OSC) et les projets financés par AchatsOntario fournissent les produits livrables stipulés dans les contrats et que les fonds sont utilisés aux fins prévues, AchatsOntario doit :

- élaborer des lignes directrices en matière de surveillance afin d'aider son personnel à effectuer une surveillance constante et appropriée des OSC et des projets financés;
- surveiller en temps opportun les progrès réalisés par les OSC et les projets financés relativement aux produits livrables stipulés dans les contrats, et prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'il y a des retards importants.

État

AchatsOntario a souligné qu'il a mis au point en 2010 de nouvelles lignes directrices pour la surveillance des projets, qui décrivent les outils et les processus nécessaires pour assurer une surveillance efficace des produits livrables requis à toutes les étapes des projets. Ces lignes directrices précisent notamment le type d'information à fournir dans les rapports d'étape des projets, les exigences en matière d'approbation par la direction et l'ampleur des travaux d'examen à effectuer par le personnel en fonction de l'évaluation des risques, des économies, des coûts et des autres avantages. Un diagramme de surveillance des projets aux fins des processus d'examen et d'approbation menant au déblocage des fonds a aussi été élaboré. Le personnel d'AchatsOntario a reçu une formation sur les nouvelles lignes directrices et les nouveaux processus en juillet 2010.

Pour assurer la surveillance des progrès réalisés dans le cadre des projets, AchatsOntario a mis au

point un système de suivi électronique des paiements de transfert, dont la mise en oeuvre a été achevée en septembre 2010. Ce système permet notamment de recueillir des renseignements sur les progrès réalisés au titre des projets financés, les fonds versés aux bénéficiaires de paiements de transfert, les noms des membres du personnel ou de la direction qui ont approuvé l'analyse de rentabilisation ou le déblocage des fonds, ainsi que les noms des membres du personnel chargés d'assurer la surveillance de chacun des projets.

Services de consultation

Recommandation 3

Afin de s'assurer que les contrats de services de consultation importants sont accordés de manière ouverte, juste et transparente, AchatsOntario doit surveiller la conformité des organismes du secteur parapublic aux politiques établies en matière d'acquisition.

État

AchatsOntario a souligné que depuis mai 2010, il exige que les organismes du secteur parapublic préparent pour chaque projet un plan d'approvisionnement précisant tous les services de consultation qui seront acquis dans les 12 mois suivant la conclusion d'une entente entre un organisme du secteur parapublic et AchatsOntario. L'organisme du secteur parapublic doit inclure dans ce plan la description de l'acquisition des services de consultation, la valeur estimative des contrats, la méthode d'approvisionnement qui sera utilisée, le niveau des pouvoirs d'approbation proposé ainsi que le mois et l'année approximatifs où le processus d'approvisionnement devrait être mis en branle. Il doit aussi préciser s'il est possible que le contrat soit prolongé ou s'il est lié à d'autres contrats futurs.

Les organismes du secteur parapublic sont aussi tenus de présenter des rapports d'étape périodiques, appelés rapports sur l'approvisionnement, comportant les renseignements suivants : description des services acquis; nom du fournisseur; prix contractuel final; montant payé à ce jour; méthode

d'approvisionnement utilisée; date d'entrée en vigueur du contrat; produits livrables stipulés dans le contrat ayant été livrés; nom de la personne ayant approuvé le contrat; toute modification apportée aux modalités du contrat.

AchatsOntario nous a informés que son personnel adopte une approche axée sur le risque afin d'examiner soigneusement les rapports sur l'approvisionnement, de recenser les irrégularités aux fins de suivi et les mesures correctrices qui s'imposent et de comparer les rapports aux plans d'approvisionnement correspondants. La conformité des rapports à la Directive sur l'approvisionnement du Conseil de gestion du gouvernement fait aussi l'objet d'une vérification.

Examen et approbation des demandes de remboursement des dépenses

Recommandation 4

Afin de s'assurer que seules les dépenses appropriées sont remboursées, AchatsOntario doit fournir à la direction des organismes de services communs et aux responsables des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement des lignes directrices sur le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation, et fixer des montants maximaux qui soient raisonnables comparativement à ceux qui s'appliquent aux employés du gouvernement de l'Ontario.

État

AchatsOntario a souligné qu'il a élaboré en mars 2010 des lignes directrices sur les dépenses relatives aux frais de déplacement, de repas et de représentation dans le cadre de projets comportant des transferts de paiement, en vertu desquelles tous les bénéficiaires de paiements de transfert recevant des fonds de la part d'AchatsOntario doivent se conformer aux dispositions pertinentes de la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du Conseil de gestion du gouvernement. Ces lignes directrices ont été intégrées aux annexes des accords de paiements de transfert conclus

avec les organismes auxquels AchatsOntario verse des fonds. AchatsOntario a aussi offert en avril et mai 2010 une formation sur les exigences relatives aux dépenses aux bénéficiaires d'un paiement de transfert.

En vertu de la nouvelle *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, le Conseil de gestion du gouvernement a élaboré une Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Cette directive remplace les lignes directrices sur les dépenses relatives aux frais de déplacement, de repas et de représentation dans le cadre de projets comportant des transferts de paiement d'AchatsOntario; AchatsOntario exige maintenant que les organismes du secteur parapublic se conforment aux dispositions de cette nouvelle directive en ce qui concerne les remboursements.

La directive prévoit que les organismes du secteur parapublic désignés établissent des règles concernant les dépenses remboursées à même les fonds publics et précisent les éléments qu'ils doivent prendre en considération lorsqu'ils établissent de telles règles. Les organismes du secteur parapublic ont reçu une formation sur la nouvelle directive en février et mars 2011.

MESURE DU RENDEMENT

Participation des organismes du secteur parapublic aux OSC et aux projets

Recommandation 5

Afin d'aider les établissements du secteur de l'éducation de l'Ontario à réaliser plus efficacement des économies au moyen de pratiques améliorées de gestion de la chaîne d'approvisionnement, AchatsOntario doit évaluer de manière plus officielle l'incidence qu'ont les diverses initiatives d'achats collectifs déjà en place dans le secteur de l'éducation sur l'efficacité de l'organisme de services communs (OSC) du secteur de l'éducation, et déterminer si des modifications doivent être apportées au modèle de fonctionnement de cet OSC.

État

AchatsOntario a souligné qu'il avait déterminé, dans le cadre d'un examen formel des diverses initiatives d'achats collectifs et du degré de participation des établissements d'enseignement, qu'un organisme de services communs pour le secteur de l'éducation demeure une option viable. Il nous a aussi informés qu'à la suite de notre vérification de 2009, l'OSC du secteur de l'éducation avait annulé son projet de développement et de mise en oeuvre d'un système d'achats électroniques pour se concentrer plutôt sur des initiatives d'impartition stratégique et d'achats collectifs. L'OSC a présenté une nouvelle analyse de rentabilisation tenant compte de ces changements, qu'AchatsOntario a approuvée. Un nouvel accord de paiements de transfert a été signé à la fin de juin 2011.

Économies déclarées

Recommandation 6

Afin de veiller à ce que les résultats déclarés en matière de rendement soient crédibles, AchatsOntario doit :

- *fournir aux organismes de services communs (OSC) et aux établissements du secteur parapublic des lignes directrices sur la façon dont les économies doivent être définies et sur la façon dont les bases de référence doivent être établies et appliquées aux fins du calcul des économies;*
- *évaluer et vérifier de façon objective les économies déclarées des OSC et des projets pour s'assurer de leur validité avant de les divulguer publiquement en tant que résultats obtenus.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'il a remis en juillet 2010 un exemplaire des nouvelles lignes directrices aux bénéficiaires de paiements de transfert subventionnés et aux organismes de services communs pour les aider à calculer et à valider les économies projetées et réelles dans le cadre des projets financés. Il a aussi souligné qu'il effectue régulièrement des vérifications ponctuelles pour déterminer si les économies réelles réalisées dans

le cadre des projets sont définies d'une manière conforme aux dispositions des lignes directrices.

AchatsOntario n'a pas déclaré d'économies réalisées dans le cadre de projets depuis notre vérification de 2009. Il a indiqué qu'il veillerait à ce que les économies déclarées soient vérifiées conformément aux lignes directrices avant d'être divulguées publiquement et à ce que les documents nécessaires soient préparés comme il se doit.

Autres mesures du rendement

Recommandation 7

Afin de mesurer et de communiquer de façon appropriée les résultats en matière de rendement, AchatsOntario doit :

- *utiliser les renseignements sur les achats réels recueillis auprès des organismes de services communs (OSC) pour déterminer si le pourcentage cible concernant l'achat de certaines fournitures par l'entremise des OSC a été atteint;*
- *élaborer des mesures de rendement et recueillir l'information requise pour évaluer la réaffectation aux services de première ligne des économies réalisées par les OSC et les projets financés, ainsi que pour faire rapport à ce sujet.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'à la suite de notre vérification de 2009, il a déterminé qu'il ne serait pas en mesure d'obtenir des données annuelles comparables sur les dépenses totales pour chaque secteur afin d'évaluer si les pourcentages cibles des économies réalisées en achetant certaines fournitures par l'entremise des OSC ont été ou non atteints.

Au moment de notre suivi, AchatsOntario explorait les types de données nécessaires pour établir des mesures plus appropriées des résultats et avait ébauché une nouvelle série de mesures du rendement, dont la version définitive devrait être prête d'ici septembre 2011. Le calendrier et l'établissement des bases de référence et des cibles connexes dépendront des mesures du rendement finales qu'AchatsOntario choisira.