

## Chapitre 3

### Section 3.03

# Collèges communautaires – Acquisition de biens et services

## Contexte

Les 24 collèges communautaires de l'Ontario sont régis par la *Loi de 2002 sur les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario* (la *Loi*). Selon la *Loi*, les collèges doivent offrir un programme complet d'enseignement et de formation postsecondaires axé sur la carrière afin d'aider les particuliers à trouver et à conserver un emploi, de répondre aux besoins des employeurs et d'un milieu de travail en évolution et de soutenir le développement économique et social de leurs collectivités locales.

Selon l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (ACAATO), les collèges emploient 17 000 professeurs et 16 800 autres employés. Les données du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) indiquent que 215 000 étudiants à temps plein ou à temps partiel sont inscrits dans des collèges communautaires.

Les dépenses totales des collèges sont passées de 1,8 milliard de dollars en 2001 à 2,3 milliards en 2004-2005, ce qui représente une hausse de 32 %, tandis que le nombre total d'inscriptions est passé de 199 000 à 215 000, pour une hausse de 8 %. Durant la même période, les fonds provenant des

subventions ministérielles et des droits de scolarité ont augmenté proportionnellement aux dépenses.

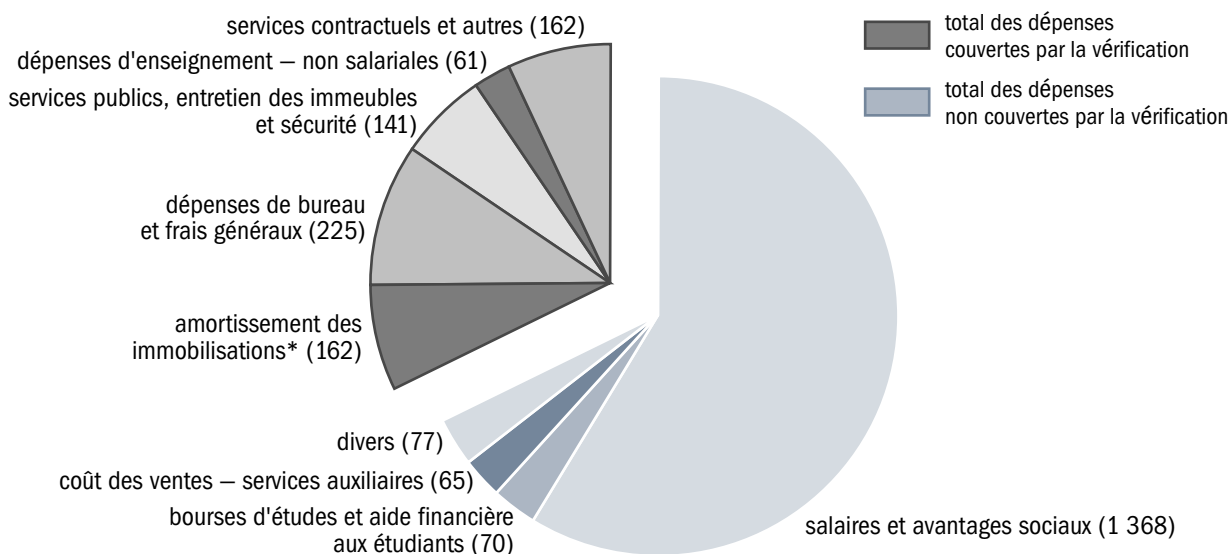
## Objectif et portée de la vérification

C'était la première fois que les collèges communautaires étaient soumis à une vérification de l'optimisation des ressources (VOR). En effet, depuis l'élargissement de son mandat, le 1<sup>er</sup> avril 2005, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario peut effectuer des VOR d'établissements parapublics tels que les collèges communautaires (présente section), les sociétés d'aide à l'enfance (section 3.02), les hôpitaux (sections 3.05 et 3.06) et les conseils scolaires (section 3.11). Nous avons choisi d'examiner les pratiques d'achat afin d'avoir une vue d'ensemble des dépenses et activités des collèges, ce qui nous aidera à choisir et à planifier les futures vérifications dans ce secteur.

Notre vérification visait à déterminer si les politiques et procédures d'achat en place dans des collèges choisis leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique.

**Figure 1 : Dépenses des collèges en 2004-2005 (en millions de dollars)**

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités



\*comprend les bâtiments et structures, qui échappaient à la portée de la vérification

Elle portait sur une vaste gamme de dépenses excluant la rémunération et les avantages sociaux des employés, l'aide financière aux étudiants, les achats de services auxiliaires (par exemple les librairies, les services d'alimentation et les résidences pour étudiants) et l'acquisition d'installations. Comme le montre la Figure 1, des 2,3 milliards de dollars dépensés par les collèges en 2004-2005, 751 millions l'ont été dans des secteurs visés par la vérification, tandis qu'environ 87 % des dépenses échappant à sa portée étaient liées à la rémunération et aux avantages sociaux du personnel.

Notre travail de vérification sur place couvrait les politiques et procédures d'achat de quatre col-

lèges : Conestoga, Confederation, George Brown et Mohawk. Dans chacun des quatre collèges, nous avons sélectionné un échantillon d'achats à examiner. La procédure à suivre pour chacun de ces achats variait selon les politiques de chaque collège, mais dépendait généralement de la valeur de l'achat. Nous avons également comparé les politiques en matière d'achat des collèges vérifiés à celles de plusieurs autres collèges.

Les données relatives aux inscriptions et aux dépenses des quatre collèges vérifiés sont résumées à la Figure 2.

Notre vérification, terminée pour l'essentiel en mai 2006, a été effectuée conformément aux nor-

**Figure 2 : Les quatre collèges vérifiés – Inscriptions et dépenses (2004-2005)**

Source des données : Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario et ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	Collège			
	George Brown	Mohawk	Conestoga	Confederation
<b>Inscriptions (équivalents temps plein)</b>	<b>14 800</b>	<b>10 500</b>	<b>6 900</b>	<b>3 200</b>
<b>Dépenses (en milliers de dollars)</b>				
couvertes par la vérification	47 440	30 632	20 586	18 556
non couvertes par la vérification	106 036	93 130	66 841	38 832
<b>Total des dépenses (en milliers de dollars)</b>	<b>153 476</b>	<b>123 762</b>	<b>87 427</b>	<b>57 388</b>

mes 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 sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les critères employés pour tirer une conclusion au sujet de l'objectif de notre vérification, qui ont été communiqués à la haute direction des collèges vérifiés, se rapportaient aux systèmes, politiques et procédures qui devraient avoir été mis en place et fonctionner de façon efficace.

## Résumé

Nous avons constaté que les politiques d'achat des collèges vérifiés leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique et qu'elles étaient généralement respectées. Tous les collèges vérifiés faisaient partie de consortiums d'achat afin de réduire les coûts des biens et services acquis. Nous avons néanmoins repéré des points à améliorer :

- Certains gros contrats passés avec des fournisseurs n'avaient pas fait l'objet d'un nouvel appel d'offres depuis plusieurs années. Les collèges ne pouvaient donc pas savoir s'il y avait moyen d'obtenir les biens ou services à meilleur prix, et les autres fournisseurs éventuels n'avaient pas la chance de soumissionner ces contrats publics.
- Lorsque les achats étaient effectués par des employés autres que les préposés aux achats – par exemple les achats de nature technologique – ceux-ci ne se conformaient pas toujours aux politiques et procédures établies, augmentant le risque que les biens et services achetés ne représentent pas la meilleure valeur.
- Les collèges ne définissaient pas toujours clairement leurs besoins et objectifs avant de procéder aux achats importants dans certains

domaines et ne pouvaient donc pas s'assurer de répondre à leurs besoins de la façon la plus économique.

- Dans le cas des achats importants, les collègues ont l'habitude d'établir des comités pour évaluer les offres concurrentielles. Ils ont toutefois négligé d'élaborer des directives à l'intention des membres du comité, par exemple en précisant les critères d'évaluation des aspects non monétaires des soumissions (pour s'assurer que l'évaluation est appropriée et cohérente). Les collègues ne pouvaient donc pas s'assurer que tous les membres du comité évaluaient les soumissions de la même manière.
- Les politiques régissant les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation n'étaient ni claires ni appliquées de façon uniforme. Les montants étaient généralement peu importants, mais nous avons noté plusieurs achats de cadeaux destinés au personnel, y compris, dans un collège, cinq cartes-cadeaux d'une valeur de 500 \$ chacune.

## Constatations détaillées de la vérification

### CONSORTIUMS D'ACHAT

Dans le *Budget de l'Ontario 2004 – Documents budgétaires*, le gouvernement a déclaré qu'en améliorant les achats dans le secteur parapublic, il pourrait réaliser des économies et « réaffecter des centaines de millions de dollars aux principaux services publics de première ligne ». Le Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi a été établi au ministère des Finances pour promouvoir les initiatives telles que les consortiums d'achat dans les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités. Les consortiums d'achat

s'efforcent de réaliser des économies en lançant des appels d'offres collectifs pour les achats à volume élevé de biens et services afin d'obtenir des escomptes de volume. Les achats collectifs ont aussi l'avantage de réduire les coûts administratifs, puisque les achats sont gérés par une organisation au nom de tous les membres du groupe (au lieu d'avoir chaque établissement membre gérant lui-même ses propres achats).

Au moment où cette initiative a été prise, la plupart des collèges communautaires de l'Ontario étaient déjà membres de consortiums d'achat, ayant conclu des partenariats avec d'autres organismes du secteur public tels que d'autres collèges, des universités, des conseils scolaires, des hôpitaux et des municipalités afin de réduire leurs coûts. Par exemple, 18 des 24 collèges communautaires de l'Ontario, y compris deux des collèges vérifiés, font partie d'un consortium pour l'achat d'assurance. Les collèges ont également pour coutume d'acheter les livres de bibliothèque et le matériel connexe par l'entremise d'un bibliocentre afin de réduire leurs coûts. Selon le rapport *L'Ontario : chef de file en éducation. Rapport et recommandations*, préparé en 2005 pour le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, cette initiative à elle seule a permis d'économiser 10 millions de dollars par an. Les collèges partagent les résultats de leurs efforts d'achat collectifs avec d'autres collèges afin de les aider à négocier de meilleurs prix.

Les quatre collèges vérifiés faisaient également partie de consortiums d'achat pour l'électricité et d'autres biens et services, comme le gaz naturel, les services d'imprimerie et de photocopie, les services de nettoyage et les produits de papier. Nous avons remarqué que certains collèges utilisaient les prix obtenus par les consortiums formés par d'autres collèges pour amener leurs fournisseurs à réduire leurs prix.

## PRATIQUES D'ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE

Les collèges vérifiés avaient pour politique ou pour coutume de faire leurs achats en régime de concurrence (sauf les petits achats d'articles divers). La procédure suivie par chaque collège pour obtenir des offres concurrentielles dépendait de la valeur de l'achat. Nous avons constaté que, si elles étaient respectées, les politiques d'acquisition en régime de concurrence adoptées par les collèges vérifiés et par ceux dont nous avons examiné les politiques garantissaient un processus juste et ouvert.

Les quatre collèges vérifiés se conformaient généralement aux politiques établies. Nous avons toutefois noté deux grandes exceptions.

Premièrement, aucun des collèges vérifiés ne s'était doté d'une politique concernant le nombre maximum d'années durant lesquelles le collège peut s'approvisionner auprès d'un fournisseur sans avoir à lancer un nouvel appel d'offres. Nous avons repéré plusieurs cas où les collèges avaient fait affaire avec les mêmes fournisseurs pendant de nombreuses années. Ils étaient donc mal placés pour savoir si les prix payés étaient encore raisonnables, et les autres fournisseurs éventuels n'avaient pas la chance de soumissionner les contrats. Ces achats portaient notamment sur les services de sécurité, les services de nettoyage, les travaux en électricité et les achats continus de mobilier, de fournitures de bureau et de matériel d'enseignement. Dans un cas, par exemple, le collège achetait ses services de sécurité, dont le coût s'élevait à 350 000 \$ en 2005, auprès du même fournisseur depuis 1998 sans avoir lancé de nouvel appel d'offres; dans un autre collège, il s'agissait d'achats de mobilier, dont le coût total s'établissait à 735 000 \$ en 2005, et il n'y avait pas eu de nouvel appel d'offres depuis plusieurs années.

Deuxièmement, étant donné l'expertise technique ou autre requise, certains achats étaient gérés par des employés autres que les préposés aux

achats. Nous avons repéré deux cas, dans le même collège, de non-conformité majeure aux politiques établies.

Dans le premier cas, le collège prévoyait acheter d'importantes quantités d'appareils de traitement de l'information sur une période de trois ans pour équiper un nouveau centre de technologie et pour fournir des ordinateurs portatifs aux étudiants en administration. Nous avons constaté ce qui suit :

- Seulement deux fournisseurs avaient été invités à soumissionner un contrat de trois ans, alors que plusieurs autres grands fournisseurs auraient été en mesure de fournir l'équipement requis.
- Le contrat a été attribué au fournisseur qui avait fait l'offre la plus élevée. Dans sa présentation au conseil d'administration, celui-ci avait comparé les prix pour la première année de l'entente de trois ans, durant laquelle il offrait un escompte de 100 000 \$. Mais même en tenant compte de l'escompte de la première année, son offre excédait de 200 000 \$ celle de son concurrent. Quant à la différence de prix des deuxième et troisième années, elle dépendait de la quantité et de la combinaison d'appareils achetés.
- Le collège a recommandé ce fournisseur au conseil d'administration principalement parce qu'il avait bien servi son département de technologie de l'information pendant plusieurs années. Cependant, le dossier ne contenait aucune information selon laquelle l'autre fournisseur, bien connu, n'offrait pas un aussi bon service.

Dans le deuxième cas, un contrat de 225 000 \$ pour la mise au point d'une méthodologie de gestion de projet avait été attribué sans appel d'offres en se fondant sur la recommandation non documentée du doyen d'une université voisine.

## RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les prix payés pour les grands achats sont concurrentiels et donner à tous les fournisseurs éventuels de justes chances de les approvisionner, les collèges doivent limiter le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres.

Pour s'assurer que les achats sont conformes à leurs politiques, les collèges doivent exiger de leur service des achats qu'il supervise les grands achats effectués par d'autres départements.

## DÉTERMINATION DES BESOINS

Pour faire des achats économiques, il faut acheter les biens et services appropriés au bon moment et au meilleur prix. Les quatre collèges vérifiés avaient mis en place des processus d'acquisition en régime de concurrence afin d'obtenir les meilleurs prix possibles, mais ils n'avaient pas élaboré de procédures leur permettant de s'assurer qu'ils achetaient les biens ou services répondant le mieux à des besoins bien déterminés. Par exemple, du matériel informatique neuf coûtant 8,7 millions de dollars a été acheté pour satisfaire à certaines spécifications établies par le département de technologie de l'information (TI) d'un collège. Un document de planification posait un certain nombre de questions concernant la stratégie que le collège devrait adopter en matière de TI. Cependant, il n'y avait aucun document répondant à ces questions, expliquant la stratégie finale convenue ou établissant un lien entre cette stratégie et les spécifications du matériel.

Habituellement, on peut satisfaire de façon plus économique aux besoins et aux objectifs quand ceux-ci ont été bien déterminés, et ce, pour deux raisons. Premièrement, lorsque les besoins et objectifs sont bien précisés, les fournisseurs peuvent se

fonder sur leur expertise pour recommander les produits ou niveaux de dotation les plus pertinents ou les plus appropriés. Par exemple, après avoir été informé que la demande de services de photocopie variait selon les emplacements, un soumissionnaire a pu réduire les coûts pour le collège en proposant une combinaison plus économique d'appareils (des photocopieurs moins performants et moins coûteux étaient utilisés aux emplacements à faible demande). Ce genre d'expertise pourrait aussi être utile pour les contrats de services de nettoyage et de sécurité, par exemple, si les fournisseurs éventuels étaient informés des besoins ou objectifs et s'ils pouvaient proposer la façon la plus économique de les satisfaire.

Deuxièmement, lorsque les besoins et les objectifs sont bien précisés, la direction est mieux placée pour trouver des moyens inédits d'améliorer les services ou de réduire les coûts. Par exemple, un collège a pu atteindre son objectif – obtenir l'équipement nécessaire à la formation des étudiants – sans avoir à acheter le matériel industriel coûteux dont il avait besoin. Le collège a plutôt conclu avec le fabricant une entente selon laquelle les étudiants pouvaient utiliser le matériel à condition que le fabricant puisse faire des démonstrations concernant celui-ci auprès d'éventuels clients invités au collège à cette fin.

En se basant sur la définition formelle de l'objectif des grandes dépenses proposées, les collèges pourraient :

- élaborer des critères pour l'évaluation des aspects non monétaires des offres concurrentielles;
- déterminer si les biens ou services acquis répondent à leurs attentes ou à leurs besoins.

## RECOMMANDATION 2

Pour atteindre leurs objectifs au moindre coût, les collèges doivent déterminer et définir leurs besoins avant de faire des achats importants.

## ÉVALUATION DES SOUMISSIONS

Comme il est mentionné plus haut, les quatre collèges vérifiés lançaient des appels d'offres ou des demandes de propositions pour la plupart de leurs achats importants. Dans bien des cas, les propositions des grands fournisseurs sont complexes et comportent des aspects non monétaires qui doivent être évalués. En général, les collèges établissent des comités composés de membres du personnel enseignant ou autre pour conduire ces évaluations.

Les collèges ont toutefois négligé d'élaborer des directives à l'intention des comités d'évaluation. Nous avons constaté qu'en l'absence de directives, les procédures suivies par les comités présentaient des points faibles communs :

- Les comités ne précisaient pas les critères sur lesquels leurs membres étaient censés se fonder pour évaluer les aspects non monétaires des soumissions. Les membres qui utilisent des critères inappropriés ou incohérents risquent donc de fausser le classement des soumissions.
- Les prix proposés par les fournisseurs concurrentiels étaient résumés par un des membres du comité, mais rien n'indiquait qu'un autre membre avait vérifié l'exactitude du résumé en question. Cette absence de vérification accroît le risque d'erreurs et de non-détection du classement erroné des soumissions, particulièrement lorsque les soumissions sont complexes ou que les restrictions budgétaires limitent l'évaluation à certains aspects de la soumission et empêchent le comité de tenir compte de la soumission dans son ensemble. Les erreurs détectées, quoique peu importantes, n'en illustrent pas moins la nécessité d'un processus de vérification.



### RECOMMANDATION 3

Pour choisir les meilleures propositions lorsque des achats importants sont prévus, les collègues doivent :

- élaborer des directives à l'intention des comités d'évaluation, notamment en soulignant qu'ils doivent préciser les critères à employer pour évaluer les aspects non monétaires des propositions;
- exiger que le résumé des prix soit vérifié par une personne autre que celle qui l'a préparé.

### DÉPENSES DES EMPLOYÉS

Dans les quatre collègues vérifiés, les politiques régissant les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation n'étaient pas clairement définies et étaient essentiellement laissées à la discrétion des chefs de département. Dans la mesure où ces dépenses sont payées par les fonds du collègue, il devrait être possible de démontrer qu'elles profitent au collègue ou à ses étudiants. Nous avons repéré plusieurs cas de dépenses douteuses dans des demandes de remboursement individuelles et des relevés de carte d'achat, par exemple :

- une demande de remboursement pour des cartes-cadeaux, dont cinq de 500 \$ et cinquante de 25 \$, à distribuer au personnel;
- de nombreuses demandes de remboursement pour des cadeaux ou des fleurs destinés à des employés;
- une demande de remboursement totalisant 1 500 \$ pour cinq membres d'un collègue qui

avaient participé au dîner-bénéfice d'un parti politique, alors que le formulaire d'inscription précisait que les dons des établissements d'enseignement financés par la province étaient inappropriés (les 1 500 \$ ont été payés par carte de crédit personnelle puis remboursés par le collègue);

- plusieurs demandes de remboursement par des employés qui avaient invité d'autres membres du personnel à déjeuner ou à dîner ou qui avaient engagé des frais de repas excessifs à l'occasion d'un voyage (par exemple, 860 \$ pour une dégustation de vins et fromages suivi d'un dîner pour cinq membres du personnel assistant à une conférence à San Francisco);
- une demande de remboursement pour des frais de transport aérien incluant un vol à destination de Los Angeles pour des vacances suivant une conférence d'une journée et demie à San Francisco (le collègue n'a pas été remboursé pour le coût du billet d'avion additionnel).

Bien que ces dépenses soient peu importantes par rapport aux dépenses totales du collègue, elles représentent néanmoins une utilisation douteuse des fonds publics.

### RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que leurs fonds sont utilisés de façon appropriée et dans leur intérêt et celui de leurs étudiants, les collègues doivent appliquer des politiques clairement définies pour les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation.

## RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES

### Recommandation 1

Les collèges ont convenu de limiter le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres. Ils ont indiqué que des politiques appropriées seraient élaborées et mises en oeuvre. Ces politiques pourraient varier selon le type de service ou de produit acquis.

Les collèges ont également convenu de demander à leur service des achats de superviser les grands achats effectués par d'autres départements. Par exemple, un collègue a indiqué que la version révisée des politiques et procédures d'achat soulignerait l'importance de faire superviser les acquisitions majeures par le service des achats, que la haute direction rappellerait au personnel qu'il doit toujours respecter la politique et les procédures en matière d'achat, et que le renforcement des effectifs permettrait une plus grande participation du service des achats aux grandes activités d'approvisionnement. Un autre collègue a affirmé qu'il exigerait de ses employés qu'ils se conforment aux politiques et produisent des preuves à l'appui de leurs décisions, mais qu'il ne pouvait pas fournir des ressources additionnelles pour assurer une présence à toutes les discussions et réunions.

### Recommandation 2

Les collèges ont convenu qu'avant de faire des achats importants, ils veilleraient à ce que les besoins soient définis et appuyés par une documentation appropriée.

### Recommandation 3

Les collèges ont convenu d'élaborer des directives à l'intention des comités d'évaluation, notamment en soulignant qu'ils doivent préciser les critères à employer pour évaluer les aspects non monétaires des propositions. Un collègue a indiqué qu'il avait déjà affiné ses processus d'évaluation des aspects non monétaires. D'autres ont affirmé qu'ils documenteraient les procédures existantes ou qu'ils veilleraient à ce que des critères appropriés soient élaborés et approuvés avant l'évaluation des propositions.

Les collèges ont également convenu d'exiger que le résumé des prix soit vérifié par une personne autre que celle qui l'a préparé. Ils avaient mis en oeuvre des processus de vérification ou étaient en train de réviser leurs politiques et procédures pour s'assurer que les prix sont vérifiés.

### Recommandation 4

Les collèges ont reconnu la nécessité de politiques clairement définies et ils avaient déjà élaboré de telles politiques ou s'étaient engagés à le faire.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités apprécie pleinement le professionnalisme dont le Bureau du vérificateur général a fait preuve dans sa vérification de l'acquisition des biens et services aux collèges d'arts appliqués et de technologie ainsi que la collaboration offerte au Bureau par les quatre collèges vérifiés, à savoir Conestoga, Confederation, George Brown et Mohawk.

Le rapport indique clairement que les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Onta-

rio exercent leurs activités de façon responsable conformément à la *Loi de 2002 sur les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario*, au Règlement de l'Ontario 34/03 et aux directives stratégiques obligatoires du ministre.

Le Ministère continuera de s'employer avec les collèges à identifier les meilleures pratiques afin de mettre en oeuvre et de renforcer leur cadre de contrôle sur la gestion de l'approvisionnement et des dépenses.