

Chapitre 3

Section 3.09

Ontario Power Generation – Acquisition de biens et services

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 constituée en société en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* le 1^{er} décembre 1998. OPG, qui est une propriété exclusive de la province de l'Ontario, a acheté et pris en charge certains actifs, passifs, employés, droits et obligations de l'entreprise de production d'électricité d'Ontario Hydro le 1^{er} avril 1999 et est entrée en service à cette date.

L'objectif de la société est de posséder et d'exploiter des installations de production d'électricité en Ontario. En 2005, 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 (c'est-à-dire alimentées au charbon, au pétrole ou au gaz naturel), 35 centrales hydroélectriques (alimentées à l'eau), 29 producteurs agréés d'énergie verte et trois centrales éoliennes. En 2005, OPG a affecté 2,5 milliards de dollars à l'exploitation, à l'entretien et à l'administration, comme le montre la Figure 1.

Figure 1 : Dépenses d'exploitation, d'entretien et d'administration d'Ontario Power Generation, 2004 et 2005

Source des données : Ontario Power Generation

	2004 (en millions de dollars)	2005 (en millions de dollars)
Salaires	1 353	1 423
Consultants et services achetés	409	435
Personnel d'appoint	268	260
Matériel	207	236
Services impartis	117	103
Assurance et permis	44	44
Services publics et installations	26	34
Frais de déplacement et d'hébergement	15	11
Transferts de capitaux	(67)	(304)
Divers	222	274
Total	2 594	2 516

Ces dépenses 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 d'ententes cadres de prestation de services conclues avec des fournisseurs choisis, d'un processus d'achat concurrentiel ou, lorsque cela est justifié,

du recours à un seul fournisseur. Le reste des biens et services, dont le coût s'élevait à 61 millions de dollars pour l'année civile 2005, sont achetés par le personnel d'OPG qui utilise des cartes de crédit professionnelles.

Objectif et portée de la vérification

Il s'agissait de la première vérification de l'optimisation des ressources (VOR) menée à Ontario Power Generation (OPG) dans le cadre du mandat élargi du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, entré en vigueur le 11 novembre 2004. Ce mandat élargi nous permet d'assujettir les organismes de la Couronne et leurs filiales à des VOR. Nous avons choisi d'examiner les pratiques en matière d'approvisionnement afin d'avoir une vue d'ensemble des dépenses et des activités d'OPG.

L'objectif de notre vérification était de déterminer si la société avait mis en place des systèmes et procédures lui permettant de s'assurer que les biens et services étaient acquis et que les dépenses des employés étaient effectuées et contrôlées conformément aux politiques d'approvisionnement d'OPG et dans un souci d'optimisation des ressources.

La portée de notre vérification englobait des discussions avec le personnel d'OPG, l'examen et l'analyse des documents fournis par OPG, et des études sur les pratiques en matière d'approvisionnement et le contrôle des dépenses des employés dans d'autres entreprises des secteurs public et privé. La Direction des services de gestion des risques et de certification d'OPG avait effectué certains travaux de vérification des dépenses des employés et des achats des trois dernières années, ce qui nous a aidés à déterminer la portée de notre vérification.

Notre vérification 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 sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les critères employés pour tirer des conclusions conformément à l'objectif de notre vérification, lesquels ont fait l'objet de discussions avec la direction d'OPG et que celle-ci a approuvés, concernaient les systèmes, politiques, procédures et pratiques exemplaires dont la société devrait disposer.

Résumé

Nous avons conclu qu'Ontario Power Generation (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 des 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. Nos préoccupations particulières étaient les suivantes :

- La plupart des ententes cadres de prestation de services examinées étaient établies sans processus ouvert ou concurrentiel. OPG a plutôt pour pratique de conclure une entente cadre de prestation de services avec les fournisseurs qui font affaire avec elle depuis un certain temps. Nous avons également constaté que la plupart des ententes cadres de prestation de services qu'OPG avait conclues avec

des fournisseurs ne prévoient 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.
- Nous avons remarqué que, dans de nombreux cas, des biens et services avaient été achetés sans entente formelle ou autre document signé indiquant que les deux parties s'entendaient sur les produits à livrer, les prix et les modalités de la commande. Sans entente signée formelle, OPG risque de ne pas pouvoir tenir le fournisseur responsable de la fourniture des biens ou services selon les prix et les modalités convenus. Nous avons également relevé des cas où le prix de la commande avait été augmenté sans justification adéquate et d'autres cas où le montant de la facture soumise dépassait le montant convenu à l'origine.
- Depuis qu'elle a imparti ses services en technologie de l'information il y a cinq ans, OPG n'a pas vérifié la façon dont le fournisseur fournit ses services, établit ses honoraires 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 lui permettraient de s'assurer que le fournisseur de services soumet des données exactes et fiables à l'appui de ses honoraires et de son rendement.
- En examinant les paiements des frais de déplacement et les achats effectués par carte de crédit, nous avons noté de nombreux

exemples où les documents à l'appui ne permettaient pas de déterminer avec certitude les biens ou services achetés et les montants payés pour chacun. Les gestionnaires pouvant être les seuls à examiner la transaction, 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 examiné un échantillon de dépenses et noté que, malgré l'absence de politique interne concernant les activités de reconnaissance des employés et les cadeaux, OPG avait affecté 300 000 dollars à ces postes. Étant donné la nature des achats et la grande variété de montants dépensés par les gestionnaires, il faut des directives plus formelles sur ce qui est raisonnable à cet égard. OPG a également dépensé 120 000 dollars en coupons-cadeaux pour récompenser des employés. Ces cadeaux constituent des avantages imposables, mais ils n'ont pas été déclarés comme tels, contrairement à la politique de la société.

Constatations détaillées de la vérification

ACHATS DE BIENS ET SERVICES

Ontario Power Generation (OPG) achète chaque année pour environ 1 milliard de dollars de biens et services. Ces achats sont effectués par différentes divisions. Lorsqu'ils font l'acquisition de biens et services, les acheteurs doivent se conformer aux politiques et procédures d'OPG, qui énoncent les principes clés régissant la prise des décisions lors de la planification, de l'acquisition et de la gestion des achats. Ces principes comprennent la justification

de l'achat, une stratégie d'achat (ententes cadres de prestation de services, offres concurrentielles ou recours à un fournisseur unique), la surveillance des contrats et l'évaluation postérieure aux contrats.

Nous avons constaté que les politiques mises en place par OPG pour l'acquisition des biens et services étaient judicieuses et comparables aux politiques du gouvernement de l'Ontario, qui visent non seulement à optimiser les dépenses, mais aussi à renforcer la responsabilisation. Bien que les pouvoirs d'achat aient été délégués à plusieurs membres de l'organisation, OPG a confié la responsabilité des engagements d'achat à son service de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Les gestionnaires de la chaîne d'approvisionnement doivent s'assurer que les politiques et procédures d'achat d'OPG sont mises en oeuvre et respectées.

Ententes cadres de prestation de services

OPG a conclu des ententes cadres de prestation de services avec un certain nombre de fournisseurs. Ces ententes visent à accroître l'efficacité et à réduire les coûts en établissant à l'avance les tarifs et les modalités de prestation des différents services. Lorsqu'une entente cadre de prestation de services est en place, les acheteurs doivent s'en servir, à moins de disposer d'une autre option étayée par une analyse de rentabilisation et approuvée en bonne et due forme.

Les ententes cadres examinées portaient sur des services tels que les services d'ingénierie, de construction et de technologie de l'information. Nous notons plus loin trois grands secteurs dans lesquels OPG doit améliorer les ententes cadres de prestation de services afin d'assurer la conformité à ses politiques et d'optimiser ses dépenses.

Premièrement, la plupart des ententes cadres examinées ont été établies en l'absence de processus ouvert ou concurrentiel. OPG a plutôt pour pratique de conclure une entente cadre de prestation

de services avec les fournisseurs qui font affaire avec elle depuis un certain temps. Elle aurait donc du mal à démontrer qu'elle bénéficie du meilleur rapport qualité-prix. La plupart des ententes examinées n'établissaient pas à l'avance les tarifs à facturer pour les différents services. Et même lorsque le tarif était établi à l'avance, OPG payait le prix facturé par le fournisseur au moment de l'achat.

Deuxièmement, nous avons repéré des ententes cadres sans date d'expiration et des achats effectués aux termes d'une entente échue. Dans trois cas, par exemple, l'entente était échue depuis cinq ans, et aucune nouvelle entente n'avait été négociée.

Nous avons constaté qu'une centrale avait adopté une bonne pratique d'optimisation des ressources : lorsque plus d'un fournisseur peut fournir des biens ou services particuliers aux termes d'une entente cadre, les acheteurs de cette centrale demandent aux fournisseurs de soumissionner les travaux requis. Les soumissions sont alors évaluées et le contrat est octroyé au fournisseur le moins disant.

Troisièmement, nous avons été incapables de déterminer le nombre total d'ententes cadres en vigueur à OPG, car la société ne tient pas de registre central des ententes conclues. Chaque entente est négociée séparément et conservée à la centrale concernée et à la section centrale de gestion de l'approvisionnement. OPG risque donc de conclure avec le même fournisseur plusieurs ententes portant sur des services semblables, mais prévoyant différents prix et modalités. Un registre centralisé permettrait à OPG de mieux gérer les ententes cadres. Il aiderait aussi les gestionnaires à remplacer les ententes échues en suivant un processus concurrentiel ou à les renégocier en bonne et due forme et, dans le cas des fournisseurs ayant conclu plus d'une entente avec des centrales d'OPG, à s'assurer qu'OPG tire parti de son pouvoir d'achat collectif pour obtenir le meilleur prix possible.

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.

Justification des achats

La politique d'OPG stipule que les unités organisationnelles acheteuses doivent indiquer clairement les biens ou services requis pour répondre à leurs besoins opérationnels et que, dans le cas des services contractuels, elles doivent d'abord envisager de faire appel aux ressources existantes de la société. Le service de gestion de la chaîne d'approvisionnement d'OPG doit participer à l'étape initiale qu'est l'identification des besoins. S'il est déterminé que l'achat doit être effectué à l'externe, un formulaire de demande d'achat faisant état de ce besoin doit être rempli et envoyé au service de gestion de la chaîne d'approvisionnement, puis versé au dossier.

Nous avons noté de nombreux cas dans lesquels OPG n'avait pas fourni de documents justifiant les achats tels que les services de conseils, le personnel d'appoint et la machinerie. Rien n'indiquait que la société avait cherché à déterminer si des ressources internes étaient disponibles avant d'acheter

des services contractuels à l'externe. Le personnel nous a informés qu'une évaluation avait peut-être été faite, mais sans documents à l'appui, et que les compétences et ressources internes étaient souvent insuffisantes pour répondre aux besoins parce qu'OPG avait réduit ses effectifs tout en lançant de nouveaux projets. Quoi qu'il en soit, une évaluation et documentation appropriée des besoins en personnel par rapport aux compétences disponibles pourrait aider l'administration centrale à cerner les besoins en matière de formation et de recrutement et à y répondre, ce qui pourrait être plus rentable que de faire appel à des contractuels de l'extérieur, particulièrement à long terme.

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.

Sélection de fournisseurs en régime de concurrence

OPG a pour politique d'acheter des biens et services par le biais des ententes cadres de prestation de services lorsque de telles ententes sont en place. Dans le cas contraire, la méthode d'achat dépend du coût estimatif du bien ou service. Lorsque les achats dépassent 10 000 \$, il faut suivre un processus concurrentiel et demander aux fournisseurs de présenter des soumissions par écrit. Si le coût estimatif est de 100 000 \$ ou plus, un appel d'offres ouvert est requis. Les fournisseurs sont évalués en fonction de leur capacité à répondre aux besoins cernés, qui englobe la capacité technique, l'assurance de la qualité, les coûts et modalités proposés, la solidité financière, le respect des délais et le rendement

antérieur, y compris les antécédents en matière de sécurité et de respect de l'environnement. Une autre option est de faire appel à un fournisseur unique au lieu de lancer un appel d'offres concurrentielles; cette option, si elle est choisie, doit être justifiée par des documents appropriés conformément à la politique de la société.

Nous avons conclu que, lorsque les fournisseurs étaient choisis en régime de concurrence, les procédures d'OPG lui permettaient généralement de s'assurer que ses politiques étaient respectées. En général, les offres des fournisseurs étaient évaluées de façon appropriée et le dossier contenait des documents justifiant le choix du fournisseur.

Nous avons toutefois constaté que, dans de nombreux cas d'achats non concurrentiels, le recours à un seul fournisseur n'était pas justifié par des documents appropriés. Les achats à fournisseur unique que nous avons examinés variaient entre 110 000 \$ et 2,6 millions de dollars et portaient notamment sur le matériel, les services de conseils et l'engagement de personnel temporaire. Nous avons vu des dossiers qui ne contenaient aucun document justifiant le recours à un fournisseur unique ou qui contenaient une explication insatisfaisante. Dans un cas, par exemple, la raison invoquée était qu'il s'agissait du meilleur fournisseur disponible choisi par le demandeur.

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.

Gestion et contrôle de l'approvisionnement

Une fois qu'un fournisseur a été choisi et que les modalités ont été négociées, les gestionnaires doivent surveiller le fournisseur pour s'assurer qu'il respecte toutes les exigences, dont les spécifications techniques, les normes de qualité, les exigences réglementaires, les délais fixés et les produits à livrer, en plus d'examiner les factures et d'en autoriser le paiement. Dans l'ensemble, nous avons noté que les dossiers d'achat contenaient peu de documents démontrant que les gestionnaires assuraient une surveillance adéquate des fournisseurs et que le contrat était géré par les gestionnaires de la chaîne d'approvisionnement, comme l'exige la politique d'OPG. Le manque de documentation sur les activités de surveillance rend difficile une évaluation efficace du rendement des fournisseurs. Cette observation générale est décrite plus en détail, avec exemples à l'appui, ci-après.

En temps normal, lorsqu'un organisme achète des biens ou services, une entente écrite ou un contrat signé par toutes les parties stipule formellement les responsabilités respectives, les modalités de prestation, les prix à facturer et les biens ou services à livrer. Un document tel qu'une commande peut servir d'entente, à condition de préciser les modalités convenues et de porter la signature des deux parties. OPG a besoin de ces renseignements et signatures pour pouvoir passer ses commandes. Nous avons toutefois relevé de nombreux cas d'achats importants où les documents utilisés par OPG en guise d'entente n'indiquaient pas que les deux parties s'étaient entendues sur les modalités, les prix et les produits ou services à livrer. Sans confirmation écrite, des différends risquent de survenir avec les fournisseurs au sujet des modalités convenues.

Nous avons également remarqué des cas où le prix coté dans la commande avait été augmenté sans justification et documentation satisfaisantes, ainsi que des factures dépassant le montant convenu dans la commande. En l'absence de documen-

tation pertinente à l'appui, il a été impossible de déterminer si les modalités de l'achat et les produits à livrer étaient restés inchangés ou si des travaux additionnels avaient été demandés et exécutés aux termes de la commande. Par exemple :

- En mars 2005, une commande pour l'examen et l'évaluation de la fonction de gestion de la chaîne d'approvisionnement a été passée pour 260 000 \$, mais a grimpé à 320 000 \$ en juin 2005, le dossier indiquant seulement que la hausse devait servir à « payer les factures reçues ».
- En novembre 2005, OPG a engagé un entrepreneur au coût de 498 000 \$ pour la première phase de la rénovation de ses bureaux. Or, les factures soumises par le fournisseur et payées par OPG pour ces travaux totalisaient 562 000 \$. Le dossier ne contenait aucun document justifiant l'augmentation des coûts ou indiquant si OPG avait élargi la portée des travaux. La demande de propositions originale prévoyait la possibilité d'une deuxième phase, qui a commencé en décembre 2005 sans autre appel à la concurrence et pour laquelle OPG a prévu des coûts additionnels de 1,8 million de dollars. Cependant, le dossier ne contenait aucune estimation des coûts de la deuxième phase par l'entrepreneur, ni aucun document expliquant comment la hausse de 1,8 million de dollars avait été calculée ou pourquoi elle était jugée raisonnable.

Nous avons été informés que la deuxième phase du projet englobait les travaux électriques et mécaniques et qu'il était impossible de déterminer la portée des travaux avant que l'entrepreneur ne commence la deuxième phase. Dans les situations de ce genre, l'approche la plus efficace consiste souvent à limiter la commande aux travaux initiaux et, avant d'attribuer le contrat à l'entrepreneur, à lui demander de soumettre une estimation détaillée des travaux à faire, qui peut

être validée et comparée à la proposition d'un deuxième entrepreneur de l'extérieur.

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.

Évaluation du rendement des fournisseurs

Selon la politique d'OPG, l'acheteur des biens et services doit préparer une évaluation formelle du fournisseur pour s'assurer qu'OPG a optimisé ses ressources, qu'il a obtenu les services en temps opportun et que le fournisseur a livré les produits spécifiés dans le contrat. Les préposés aux achats doivent évaluer ces renseignements afin de déterminer s'il convient d'attribuer d'autres travaux au fournisseur dans l'avenir.

Nous avons noté qu'OPG n'avait pas mis de procédures en place pour s'assurer que les fournisseurs étaient évalués à la fin du processus d'approvisionnement, que les évaluations n'étaient pas toujours effectuées et que, même lorsqu'elles l'étaient, elles n'étaient pas soumises à l'examen des gestionnaires de la chaîne d'approvisionnement, comme l'exige la politique. En outre, il n'y a pas de registre central des données sur les fournisseurs qui aiderait OPG à évaluer ceux-ci en vue de l'attribution

des futurs travaux. Nous avons été informés qu'un registre central était en voie d'élaboration et qu'il contiendrait des renseignements sur les capacités et le rendement des fournisseurs afin d'aider OPG à attribuer les contrats subséquents. Le registre central sera mis sur pied par étapes et devrait être prêt d'ici l'hiver 2007. Cependant, en l'absence d'évaluations, le registre ne contiendra pas de renseignements pertinents sur le 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.

IMPARTITION DES SERVICES DE TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

En 1999, OPG a entrepris un examen afin d'évaluer la possibilité d'externaliser sa fonction de technologie de l'information. Un appel d'offres a été lancé, les soumissions des fournisseurs ont été évaluées, et OPG a choisi le fournisseur en fonction de critères prédéterminés. En novembre 2000, OPG a conclu une entente avec le fournisseur retenu et lui a transféré quelque 520 employés. L'entente vient à expiration en janvier 2011, et le coût total de l'initiative est estimé à 1 milliard de dollars. Au 31 décembre 2005, OPG avait versé 510 millions de dollars au fournisseur.

L'entente permet à OPG de vérifier la prestation des services par le fournisseur, l'établissement des honoraires et les rapports sur le rendement. Depuis que l'entente a été conclue il y a cinq ans, aucune vérification n'a été effectuée pour confirmer que les honoraires facturés étaient appropriés et que les rapports de rendement soumis par le fournis-

seur, sur lesquels se fonde une partie des honoraires, étaient exacts et fiables. Nous avons noté trois grands points à améliorer dans l'administration de l'entente pour s'assurer que l'initiative d'impartition permet à OPG d'optimiser ses ressources.

- L'entente établit les normes de rendement au moyen desquelles le fournisseur est tenu responsable de la prestation des services en technologie de l'information. Ces normes concernent la disponibilité du fournisseur, le temps de réponse, le succès dans la résolution des problèmes et le rendement quotidien du système. Le fournisseur présente des rapports mensuels à OPG sur son rendement par rapport à ces normes. Si le fournisseur s'écarte des normes de rendement, OPG reçoit un crédit à valoir sur la somme due et, s'il les dépasse, OPG doit lui verser des primes de rendement. À la fin de notre vérification, OPG n'avait pas vérifié si l'information soumise par le fournisseur était suffisamment exacte et fiable pour permettre l'évaluation du rendement, et elle ne pouvait donc pas s'assurer que les crédits et les primes de rendement avaient été calculés correctement.
- L'entente d'impartition stipule que la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2004 est une phase de « participation aux gains », durant laquelle OPG et le fournisseur doivent partager les économies générées grâce aux nouvelles initiatives. Le fournisseur a informé OPG en novembre 2005 que la part des gains revenant à OPG s'élevait à 11,9 millions de dollars. Cependant, à la fin de notre vérification, en mars 2006, ce paiement n'avait pas été effectué parce qu'OPG n'avait pas encore vérifié si le montant déterminé par le fournisseur était correct. Comme il s'est écoulé plus de trois ans depuis le début de l'initiative, une vérification plus rapide des données du fournisseur s'impose.

- À compter du 1^{er} janvier 2005 et pour le reste de la période couverte par l'entente, OPG doit payer un prix unitaire pour les services de technologie de l'information. Or, cette phase du contrat n'a pas encore été mise en oeuvre parce que le fournisseur doit recueillir et regrouper les données pertinentes sur les volumes de services avant de pouvoir convenir d'un prix approprié avec OPG et qu'il ne l'a pas encore fait. En 2005, OPG a donc payé les prix convenus avant le 1^{er} janvier 2005. Nous avons appris qu'un rajustement rétroactif serait apporté après qu'un prix unitaire pour les services aura été négocié avec le fournisseur. Cependant, étant donné l'incertitude qui entoure actuellement les coûts des services en technologie de l'information, il est difficile pour OPG de gérer ces coûts de façon efficace. Vu l'importance des coûts en question, OPG aurait avantage à engager des experts-conseils dans ce domaine pour l'aider à négocier le prix unitaire avec le fournisseur.

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.

ACHATS PAR CARTE DE CRÉDIT PROFESSIONNELLE

Pour payer certains types de dépenses engagées dans l'exercice de leurs activités quotidiennes, les employés d'OPG utilisent trois différentes cartes de crédit professionnelles : une carte d'achat, une carte de voyage et une carte de crédit pour parc automobile. La carte d'achat sert à acquérir des biens et services de moins de 10 000 \$. La carte de voyage est la méthode de paiement privilégiée pour les frais de déplacement et autres dépenses liées au travail, comme les repas, les chambres d'hôtel, la location de voitures, les billets d'avion, les conférences et autres dépenses mineures. La carte de crédit pour parc automobile sert à payer les frais d'entretien, de réparation et de carburant des véhicules possédés ou loués par la société. Chaque carte doit être utilisée uniquement aux fins désignées — par exemple, les cartes d'achat et de voyage ne doivent pas servir à payer les coûts liés aux véhicules.

Pour l'année civile 2005, les dépenses payées au moyen des trois cartes de crédit professionnelles totalisaient 61 millions de dollars, dont 30,1 millions par carte d'achat, 28,6 millions de dollars par carte de voyage et 2,3 millions par carte de crédit pour parc automobile.

Soumission de documents à l'appui

Conformément aux politiques et procédures de la société, les titulaires de cartes de voyage et de cartes d'achat doivent conserver les reçus originaux détaillant les dépenses et les soumettre à l'approbation de leurs superviseurs. Ces reçus doivent indiquer le nom du fournisseur, le produit ou service acheté et, dans le cas des frais de déplacement, le nom des participants à l'activité ou des personnes partageant le repas ainsi que l'objet des dépenses.

Avant d'approuver les dépenses, les gestionnaires doivent examiner les documents soumis et veiller à ce que les dépenses soient étayées par des reçus appropriés. Comme les gestionnaires

sont souvent les seules personnes autres que les acheteurs à examiner la transaction, il s'agit d'un mécanisme de contrôle interne essentiel pour s'assurer que les achats sont appropriés et conformes à la politique. Or, nous avons relevé de nombreux achats par carte de voyage ou carte d'achat qui n'étaient pas appuyés par des documents appropriés. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons examiné un échantillon d'achats par carte de crédit et noté que 790 000 \$ avaient été dépensés sans que les acheteurs soumettent les reçus originaux à l'appui. Les documents fournis à la place du reçu original incluaient des bordereaux et factures de carte de crédit, des bordereaux d'emballage et des reçus photocopiés ou télécopiés. Par exemple, certains employés ont utilisé une facture de carte de crédit pour justifier des frais de déplacement tels que le transport aérien, l'hébergement à l'hôtel, les cadeaux et la location de voitures. Les documents de ce genre ne contiennent pas les détails dont le superviseur a besoin pour déterminer si les dépenses ont été engagées à des fins légitimes et si elles étaient raisonnables dans les circonstances. Par ailleurs, la soumission de tels documents à la place des reçus originaux accroît le risque de paiements en double.
- Conformément à la politique de la société, tous les reçus de carte d'achat doivent être soumis au service des comptes créditeurs, qui note dans le dossier si la documentation à l'appui a été reçue. Nous avons examiné un échantillon de dépenses par carte d'achat et constaté que le service des comptes créditeurs avait payé 1,3 million de dollars sans disposer de la documentation à l'appui nécessaire pour valider le montant en dollars, la quantité et la nature des biens ou services achetés. D'après les renseignements sur les marchands contenus dans la base de données des cartes professionnelles, les achats se classeraient dans les

catégories suivantes : grands magasins, magasins d'ameublement et d'articles de sport; fournitures industrielles et de bureau; services personnels et éducatifs; équipement médical; services fournis par des entrepreneurs en chauffage et en climatisation; matériaux de construction; services fournis par des agences de placement. Nous avons examiné la base de données des cartes d'achat pour l'année civile 2005 et noté que les achats pour lesquels les employés n'avaient pas soumis de reçus au service des comptes créditeurs totalisaient 6,5 millions de dollars. Étant donné le caractère inadéquat d'une grande partie des documents soumis à l'appui des dépenses, il est difficile pour la direction de cerner les dépenses discutables et d'assurer un suivi efficace.

- D'après la politique de la société, les reçus étayant les frais de représentation doivent indiquer le nombre de personnes présentes à l'activité ou au repas, le nom des personnes dont les dépenses sont payées et l'objet de l'activité ou du repas. Ces renseignements aident à prouver que les coûts ont été engagés à des fins légitimes et qu'ils sont raisonnables. Dans notre échantillon, après exclusion des grands groupes, nous avons noté des dépenses non justifiées de plus de 320 000 \$.

Au cours des deux dernières années, la Direction des services de gestion des risques et de certification d'OPG a elle aussi signalé les reçus manquants et la documentation inadéquate dans ses vérifications des frais de déplacement et recommandé des mesures correctives. Compte tenu de nos observations, il y a encore amplement matière à amélioration dans la conformité aux politiques et procédures à cet égard.

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 oeuvre 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.

Immobilisations mineures

OPG définit les immobilisations mineures comme étant des actifs immobilisés utilisés dans le cadre de ses activités d'administration, de construction, de transport ou d'entretien. Elles ne servent pas directement à la production d'énergie et ne font pas partie intégrante d'un immeuble. Le gestionnaire responsable de l'acquisition d'immobilisations mineures doit communiquer les détails de la transaction au centre de traitement des biens immobiliers. Il doit indiquer clairement que les immobilisations appartiennent à OPG et en faire assurer la protection sur place. OPG a pour politique de consigner tous les achats de plus de 2 000 \$ dans son système de gestion des immobilisations et d'imputer les achats de moindre valeur sur un compte de dépenses. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'inventorier les actifs coûtant moins de 2 000 \$, les gestionnaires peuvent choisir de le faire.

La politique d'OPG interdit l'utilisation de cartes de crédit professionnelles pour l'achat d'immobilisations mineures. Or, nous avons examiné un échantillon de dépenses par carte de voyage et carte d'achat et constaté que ces cartes servaient souvent à acheter des immobilisations mineures telles que des imprimantes, des écrans d'ordinateur, des télécopieurs, des appareils photo numériques, des projecteurs et des scanners.

En examinant ces achats, nous avons constaté qu'OPG n'avait pas de mécanismes de contrôle lui permettant de s'assurer que les achats étaient enre-

gistrés en bonne et due forme et que les biens achetés étaient protégés. En effet, il n'est pas nécessaire que les biens achetés par carte de crédit professionnelle passent par un centre de réception pour être enregistrés dans le système de gestion des immobilisations avant d'être distribués aux utilisateurs. En général, les biens étaient livrés directement aux acheteurs, OPG comptant sur ses employés pour les signaler au centre de traitement des biens immobiliers afin que celui-ci en fasse état dans ses dossiers. Or, aucun des biens échantillonnés coûtant plus de 2 000 \$ n'avait été enregistré dans le système de gestion des immobilisations.

Nous avons essayé de vérifier physiquement l'existence et l'emplacement des immobilisations mineures de l'échantillon testé qui avaient été achetées par carte de crédit. Nous avons été incapables d'en trouver une seule, et OPG ne pouvait pas prouver qu'elles étaient en sa possession. Sans procédures adéquates en place pour enregistrer et suivre les immobilisations mineures achetées par carte de crédit professionnelle, il existe un risque accru de perte ou de vol.

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.

Reconnaissance des employés et achats de cadeaux

OPG n'a pas de politique concernant la reconnaissance des employés et les achats de cadeaux, mais nous avons noté que ces achats étaient courants au sein de la société. Dans notre échantillon d'achats par carte de voyage ou carte d'achat, nous avons remarqué des dépenses d'environ 300 000 \$ pour des activités de reconnaissance des employés et des cadeaux, dont un télescope de 380 \$ pour 25 ans de service, 3 700 \$ pour un dîner organisé à l'intention du personnel d'une centrale à la suite d'essais réussis, ainsi que 40 vestes de cuir, d'une valeur totale de 8 000 \$, pour reconnaître les employés ayant travaillé cinq ans sans accident.

Nous admettons que les achats de ce genre pourraient être justifiés. Cependant, étant donné la nature des articles achetés et les différents montants dépensés par les gestionnaires, OPG devrait se doter de directives plus formelles sur les montants raisonnables à affecter à la reconnaissance des employés et aux cadeaux.

Les récompenses sont considérées comme des avantages imposables pour les employés et, conformément à la politique de la société, ces avantages doivent être payés par le biais du système de rémunération pour que l'impôt soit retenu à la source. Le gestionnaire qui approuve l'avantage doit en informer le service de la paye par écrit pour que celui-ci l'enregistre et en déduise l'impôt exigible.

Nous avons repéré de nombreux cas dans lesquels des cartes de voyage ou d'achat avaient été utilisées pour payer des coupons-cadeaux visant à récompenser des employés. Ces achats s'élevaient à plus de 120 000 \$. Les certificats, dont la valeur variait entre 25 \$ et 300 \$, avaient été achetés dans des grands magasins, des magasins de fournitures électroniques, des quincailleries et des restaurants. Nous avons remis une liste de ces récompenses au service des ressources humaines afin de déterminer si elles avaient été déclarées comme avantages imposables, conformément aux exigences. Nous

avons été informés que, contrairement à la politique de la société, les récompenses n'avaient pas été traitées par le système de rémunération et qu'elles ne pouvaient donc pas être déclarées comme avantages imposables sur les feuillets T4 des employés.

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.

Surveillance de l'utilisation des cartes

En utilisant des cartes de crédit professionnelles, les employés peuvent acheter des biens et services et les recevoir directement. Comme les biens et services achetés par carte de crédit professionnelle représentent une valeur totale de 61 millions de dollars, il est essentiel de mettre en place des procédures de surveillance appropriées. Cette surveillance doit englober le suivi des montants imputés sur les trois cartes de crédit professionnelles (cartes d'achat, de voyage et de crédit pour parc automobile), l'analyse de l'utilisation des cartes, des vérifications périodiques et le contrôle des transactions. Certaines de nos préoccupations relatives aux efforts déployés par OPG pour surveiller l'utilisation des cartes de crédit et mettre en place des contrôles internes sont exposées ci-après.

Un contrôle de surveillance envisagé est la production d'un rapport mensuel indiquant les employés qui ont dépassé leur limite de crédit,

les achats effectués chez des fournisseurs où les transactions par carte de crédit sont censées être bloquées, les achats de nourriture, les achats à l'étranger et le total des dépenses dans chaque code de catégorie marchande attribué par la société émettrice de carte de crédit. Ce rapport mensuel est distribué à divers directeurs et gestionnaires d'OPG. Les personnes inscrites sur la liste de diffusion que nous avons contactées nous ont dit qu'elles jetaient un coup d'oeil aux rapports, mais qu'elles ne faisaient pas d'examen détaillé pour repérer les achats inappropriés possibles et en assurer le suivi.

Selon la politique d'OPG, les achats de biens et services dépassant 10 000 \$ doivent se faire par commande. Nous avons remarqué que de nombreux achats dépassant ce montant avaient été imputés sur les cartes de voyage et cartes d'achat des employés; ces achats auraient dû être consignés et suivis mais ils ne l'ont pas été. Par exemple, deux employés ont utilisé leurs cartes de voyage pour faire l'acquisition de 1 500 calendriers d'une valeur totale de 17 700 \$ et pour acheter des fleurs et louer des nappes, des couverts, des assiettes, des verres et d'autres accessoires en vue d'une conférence, au coût total de 14 300 \$. Dans les transactions par carte d'achat que nous avons examinées, nous avons relevé trois achats de cartes-cadeaux totalisant 90 300 \$.

Nous avons noté de nombreux cas dans lesquels on a utilisé des cartes d'achat plutôt que des cartes de voyage pour payer des frais de déplacement et dépenses connexes totalisant 86 000 \$; ces dépenses incluaient des péages autoroutiers ainsi que d'autres frais engagés pour assister à des conférences, des réunions et des cours de formation. Dans d'autres cas, on a utilisé des cartes d'achat plutôt que des cartes de crédit pour parc automobile pour payer des frais d'entretien, de réparation et de carburant de véhicule. Nous avons obtenu, en consultant la base de données des cartes d'achat, une liste des achats classés dans la catégorie marchande « automobile » et nous avons demandé au service

du parc automobile d'OPG d'examiner les transactions. Il a été déterminé que des cartes d'achat avaient été utilisées pour des dépenses de plus de 560 000 \$ qui auraient dû être payées à l'aide de la carte de crédit pour parc automobile. Selon le service du parc automobile, il est essentiel de disposer de renseignements exacts sur les dépenses réellement liées aux véhicules pour pouvoir gérer le parc de façon efficace et prendre des décisions prudentes concernant l'entretien, le remplacement et les garanties des véhicules.

Il est essentiel de limiter le crédit disponible aux titulaires de carte pour gérer le programme de cartes d'achat et minimiser les risques financiers pour OPG. La majorité des titulaires de carte d'achat ont des limites de crédit mensuelles allant de 10 000 \$ à 25 000 \$; dans quelques cas, ces limites se situent entre 100 000 \$ et 300 000 \$. Nous avons repéré des titulaires de carte d'achat dont la limite de crédit dépassait largement leur niveau de dépenses antérieur. À cet égard, 93 % des titulaires dépensent en moyenne moins de la moitié de leur limite de crédit mensuelle. Par exemple, un employé ayant une limite de crédit mensuelle de 100 000 \$ avait dépensé seulement 365 \$ durant l'année. Nous avons également noté que 76 employés titulaires d'une carte d'achat n'avaient rien acheté en 2005. Étant donné que chaque carte d'achat fait augmenter les risques financiers pour OPG, il faudrait prévoir un examen périodique des limites de crédit afin de rajuster celles-ci en fonction des niveaux de dépenses antérieurs et d'annuler les cartes d'achat inutilisées.

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.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

Recommandation 1

Ontario Power Generation (OPG) examinera son utilisation des ententes cadres de prestation de services. Toute entente nouvelle ou renouvelée sera en vigueur pour une période déterminée et précisera les tarifs à facturer pour les différents services, à moins que les tarifs ne soient établis au moment de l'achat à la suite d'un processus d'approvisionnement en deux étapes ou d'un autre processus concurrentiel. OPG planifiera l'établissement d'un registre central pour les ententes cadres de prestation de services. La société envisagera également le recours à un processus en deux étapes lorsque plusieurs fournisseurs qualifiés peuvent fournir les mêmes biens ou services.

Recommandation 2

OPG a défini les processus et les exigences en matière d'approbation pour les analyses de rentabilisation et pour l'acquisition des biens et services. Le niveau d'approbation requis dépend de la valeur en dollars du projet ou de la transaction. Toute décision d'acheter des biens ou services se fonde sur les besoins prévus d'OPG. Par exemple, la décision d'engager du personnel temporaire se fonde sur une évaluation des coûts et des risques, les ressources disponibles à l'interne et sur le marché et la conformité aux conventions collectives. OPG n'exige pas que des

analyses de rentabilisation soient incluses dans les dossiers d'approvisionnement. La société convient que les achats, particulièrement les gros achats, doivent être justifiés par une documentation appropriée des besoins et elle examinera les pratiques en vigueur à cet égard.

Une fois approuvée, la demande de biens ou services est transmise au service de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui procède aux achats nécessaires.

Recommandation 3

OPG examinera sa politique et ses pratiques de sélection des fournisseurs pour qu'une demande de propositions concurrentielles soit lancée au moment opportun et en cas de valeur ajoutée. OPG renforcera l'exigence de justifier le recours à un fournisseur unique et d'inclure les documents à l'appui dans le dossier de commande.

Recommandation 4

Chaque fois qu'elle achète quelque chose, OPG passe une commande définissant les modalités, les produits à livrer et leur prix. Un contrat signé est requis pour tous les achats dépassant 1 million de dollars.

Les modifications aux modalités commerciales doivent être apportées par le service de gestion de la chaîne d'approvisionnement et intégrées aux dossiers de commande ou enregistrées sous forme électronique dans le système

d'achat. Les changements apportés au montant en dollars des commandes doivent être examinés et approuvés, mais cette information ne figure pas toujours dans les dossiers de commande.

Les modifications à la portée sont documentées; cette information est actuellement conservée par les demandeurs. Pour améliorer la documentation incluse dans les dossiers de commande, OPG documentera les références aux changements de portée et justifiera les modifications aux montants des commandes dans ses dossiers ou son système.

Il est à noter que les factures des fournisseurs sont traitées après rapprochement de leurs détails et montants avec les données de la commande.

Recommandation 5

OPG élargira son processus actuel d'évaluation des fournisseurs et continuera d'évaluer la possibilité et l'opportunité de tenir un registre central des fournisseurs.

Recommandation 6

La structure du contrat d'impartition, qui incluait une phase de coentreprise suivie par une phase de participation aux gains, permettait à OPG de jeter un coup d'oeil aux activités et aux coûts de l'impartiteur. Lors de la prochaine phase du contrat, qui inclura l'établissement du prix unitaire, OPG exercera l'option qui permet à un vérificateur indépendant de l'extérieur de valider le rendement et les honoraires facturés pour les services de TI. Cette option gagnera en pertinence avec la transition du contrat d'impartition au prix unitaire et la visibilité réduite des coûts et des activités de l'impartiteur pour OPG. La société prévoit également de rengager un spécialiste en impartition de l'extérieur pour qu'il l'aide à réussir la transition à la prochaine phase du contrat.

Recommandation 7

Les procédures d'OPG relatives aux cartes d'achat et aux frais de déplacement et dépenses connexes déclarés par les employés exigent des approbations électroniques par les personnes détenant les pouvoirs d'approbation définis dans les politiques d'OPG. Chaque poste inscrit dans le rapport mensuel doit être autorisé électroniquement par le titulaire de la carte d'achat, puis approuvé électroniquement par son gestionnaire comme dépense valable. Les gestionnaires doivent aussi approuver électroniquement les frais de déplacement et dépenses connexes déclarés par les employés. Ils peuvent ainsi visualiser chaque poste de dépense, sa description et son coût pour s'assurer que les dépenses sont raisonnables et appropriées, avant de les approuver. C'est à l'employé et à son gestionnaire qu'il incombe de s'assurer que les dépenses sont appuyées par des documents appropriés, que l'employé doit transmettre au centre de traitement en vue de leur classement.

OPG fera valoir l'obligation des employés et de la direction de veiller à ce que les rapports de dépenses, reçus et autres documents pertinents soient soumis au centre de traitement et assurera un suivi plus rigoureux des documents manquants. OPG est en train d'étudier un processus d'imagerie électronique visant à faciliter la collecte et la documentation des reçus de dépenses. OPG renforcera également l'obligation de fournir des détails et explications additionnels dans le cas des reçus pour dépenses de représentation.

Lorsqu'il n'y a eu ni rapprochement ni approbation depuis deux mois, la carte d'achat est suspendue.

Recommandation 8

OPG est en train d'examiner sa politique et ses pratiques relatives à la comptabilisation et à la déclaration des immobilisations mineures.

OPG surveillera les dépenses par carte d'achat et concevra des rapports d'exception pour que la direction puisse repérer les biens ou services qui auraient dû être acquis par une autre méthode.

Recommandation 9

OPG élaborera des lignes directrices sur la reconnaissance des employés et les achats de cadeaux.

OPG améliorera ses procédures pour s'assurer que les avantages imposables liés à la reconnaissance des employés sont déclarés au service de la paye conformément aux exigences. OPG est en train de mettre en oeuvre une nouvelle version de son système de rapport des dépenses qui l'aidera à repérer et à déclarer les montants liés à la reconnaissance des employés.

Recommandation 10

OPG élargira la portée de l'examen et de la surveillance de l'utilisation des cartes de crédit pour s'assurer que chaque type de carte de crédit est utilisé aux fins prévues et que la limite de 10 000 \$ pour les achats par carte de crédit est respectée. Divers rapports d'exception seront conçus pour faciliter cet examen. OPG veillera également à ce que la vérification annuelle des dépenses comprenne un examen de la conformité à sa politique.

Quoiqu'OPG soit assurée contre les pertes découlant de l'utilisation frauduleuse des cartes d'achat, ce qui atténue les risques financiers, elle surveillera l'utilisation des cartes et rajustera la limite de crédit en conséquence.