

Programme AchatsOntario

Contexte

AchatsOntario est une initiative gouvernementale lancée en 2004 en vue de réaliser des économies au titre des acquisitions de biens et de services effectuées par les organismes du secteur parapublic, particulièrement les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités. AchatsOntario ne relève d'aucune loi ni d'aucun règlement en particulier. 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. En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans le budget provincial qu'il adopterait des mesures législatives en vue d'élargir le mandat du programme, pour que celui-ci englobe d'autres secteurs.

Alors que d'autres provinces peuvent fournir des fonds pour améliorer une composante particulière de la chaîne d'approvisionnement, l'Ontario est la seule province canadienne à s'être dotée d'un programme officiel qui offre du financement et des conseils aux organismes du secteur parapublic afin de les aider à améliorer leurs pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement, et ce, pour la totalité des éléments de la chaîne. Plus particulièrement, AchatsOntario encourage les organismes du secteur parapublic à collaborer entre eux pour

exécuter les activités de passation de commandes, de livraison, d'entreposage et de paiement en matière de biens et services. Il finance également des projets qui proposent des améliorations permettant la réalisation d'économies relativement à d'autres processus administratifs, tels que la gestion des ressources humaines, la paie et la gestion financière. Conformément au budget de l'Ontario de 2008, AchatsOntario a pour but de réduire le temps et l'argent que consacrent les organismes du secteur parapublic à l'achat de biens, et de réinvestir les économies ainsi réalisées dans les services de première ligne.

AchatsOntario a été mis sur pied en 2004-2005, mais il a achevé sa première année complète d'activités en 2005-2006. Depuis 2004-2005, AchatsOntario a fourni du financement s'élevant à environ 148 millions de dollars relativement à deux secteurs. Quelque 88 millions de dollars ont été consacrés à la formation et à l'expansion de groupes de collaboration, appelés « organismes de services communs » (OSC). Un OSC est un organisme central auquel des entités du secteur parapublic ont adhéré. L'OSC agit au nom de ses membres afin d'obtenir de meilleurs prix pour les biens et services au moyen d'achats groupés. Il peut également servir ses membres en élaborant des pratiques d'achat plus efficaces et en concluant d'autres ententes de collaboration, comme l'établissement

d'entrepôts centralisés, de systèmes de distribution et de systèmes d'information. La tranche restante de 61 millions de dollars a été utilisée pour financer 53 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.

Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic a augmenté ses effectifs, qui sont passés de 17 personnes en 2007-2008 à 31 en 2008-2009, et il a engagé des consultants externes chargés d'évaluer les analyses de rentabilisation soumises par le secteur parapublic pour le financement de projets qui totalisent plus de 1 million de dollars.

La Figure 1 montre les dépenses d'AchatsOntario pour la période de cinq ans ayant pris fin le 31 mars 2009.

Objectifs et portée de la vérification

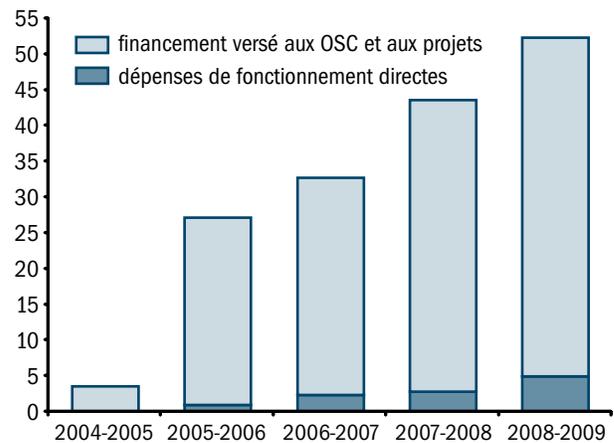
Notre vérification visait à évaluer si AchatsOntario disposait de procédures et de systèmes adéquats pour :

- s'assurer que les projets étaient approuvés et exécutés conformément aux objectifs, aux politiques et aux ententes de financement du programme;
- mesurer la contribution d'AchatsOntario à l'amélioration du rapport coût-efficacité des services offerts aux Ontariens par le gouvernement et le secteur parapublic, et faire rapport à ce sujet.

La portée de notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné d'AchatsOntario, la haute direction de trois autres ministères – le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation et le ministère de la

Figure 1 : Dépenses totales d'AchatsOntario, 2004-2005-2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : AchatsOntario



Formation et des Collèges et Universités – et les cadres supérieurs d'organismes de services communs et de diverses entités du secteur parapublic, telles que des hôpitaux, des universités, des collèges et des conseils scolaires. Nous avons également rencontré des représentants de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et des hauts responsables de divers organismes d'achats groupés locaux, régionaux et nationaux. Nous avons aussi examiné les rapports de vérification pertinents publiés par les Services de vérification interne du Ministère. Dans la mesure du possible, nous avons utilisé leurs travaux de vérification pour réduire l'ampleur de notre propre mission.

Résumé

En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans son budget qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne. La totalité de ce montant provenait du secteur hospitalier, et 20 millions de dollars étaient attribuables à un seul organisme de services communs (OSC). Cependant, la quasi-totalité des 20 millions a été conservée par l'OSC et n'a donc

pas été distribuée aux hôpitaux aux fins de l'offre de services de première ligne; l'OSC a plutôt gardé la majeure partie des économies réalisées 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; AchatsOntario n'a toutefois pas vérifié ces économies et ne pouvait faire la preuve que les économies déclarées avaient été effectivement réinvesties dans des services de première ligne. Il est ressorti de notre examen que, pour un certain nombre de projets, les données relatives aux économies ne pouvaient être confirmées.

Nous sommes conscients du fait qu'AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour promouvoir ses initiatives de collaboration en matière de chaîne d'approvisionnement. Les entités du secteur parapublic qui reçoivent du financement d'AchatsOntario nous ont indiqué que les ressources additionnelles qui leur ont été fournies leur avaient permis d'accorder une plus grande attention au domaine de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, la participation est actuellement bien inférieure au niveau requis pour qu'AchatsOntario puisse atteindre ses objectifs, particulièrement dans le secteur de l'éducation. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La province a dépensé quelque 58 millions de dollars pour financer la création ou l'expansion de neuf OSC du secteur de la santé, et a consacré 30 millions à un OSC du secteur de l'éducation. Au moment de notre vérification, 50 % des hôpitaux ontariens regroupant 70 % de la totalité des lits de l'Ontario participaient à des OSC du secteur de la santé. Il y avait une participation limitée en ce qui concerne l'OSC du secteur de l'éducation, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que divers établissements de ce secteur ont mis sur pied leurs propres consortiums d'achat au fil des ans.
- Depuis 2005, l'OSC du secteur de l'éducation a reçu d'AchatsOntario un financement approuvé totalisant 30 millions de dollars.

L'OSC s'est engagé à s'entendre avec 13 des 116 conseils scolaires, collèges et universités ainsi qu'avec 1 000 fournisseurs, d'ici juin 2009, pour que ceux-ci participent à un nouveau système d'achats électroniques, appelé e-Marketplace. Cependant, ce système n'était pas encore fonctionnel en juin 2009, et aucun établissement ne s'était officiellement inscrit à titre de membre. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés que l'e-Marketplace serait fonctionnel en octobre 2009.

Nous avons relevé trois secteurs d'activités d'AchatsOntario qui nécessitaient des améliorations – l'examen des analyses de rentabilisation soumises aux fins d'approbation du financement, la surveillance des projets financés pour s'assurer de l'obtention des produits livrables prévus dans les contrats, et les processus d'acquisition en régime de concurrence :

- AchatsOntario s'appuie sur les analyses de rentabilisation préparées par des organismes du secteur parapublic pour approuver le financement versé aux OSC. Ces analyses doivent inclure les coûts estimatifs et les économies potentielles, et AchatsOntario engage des consultants pour examiner en son nom toutes les analyses de rentabilisation relatives aux projets dont le financement dépasse 1 million de dollars. L'analyse de rentabilisation sous-tendant l'OSC du secteur de l'éducation – le plus important OSC financé – prévoyait que les initiatives d'achats collectifs et l'e-Marketplace généreraient des avantages ou des économies de 669 millions de dollars sur cinq ans. Plus précisément, les membres du groupe réaliseraient des économies totales de 294 millions de dollars grâce à l'utilisation de l'e-Marketplace et de 375 millions de dollars au moyen des achats groupés. Cependant, notre examen de l'analyse de rentabilisation, de la documentation des dossiers et des rapports des consultants externes a montré que les économies estimatives étaient souvent

fondées sur des hypothèses déraisonnables. En outre, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que les trois quarts des risques cernés relativement aux projets avaient été résolus. La direction d'AchatsOntario nous a informés que les problèmes avaient été discutés et réglés, mais il n'y avait pas de documentation montrant comment les risques, y compris un certain nombre de risques élevés, avaient été atténués.

- Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne les 61 millions de dollars consacrés à des projets visant l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement et des processus d'arrière-plan, il manquait de preuve indiquant que les coûts et les économies projetés étaient évalués comme il se doit. Par exemple, les économies prévues relativement à un projet étaient fondées sur l'extrapolation des résultats du service des urgences d'un hôpital à l'ensemble de l'établissement, sans que rien ne vienne appuyer le caractère raisonnable d'une telle projection. Dans le cas d'un autre projet, les coûts estimatifs soumis aux fins du financement ont été révisés à trois reprises sur une période de quatre mois et sont passés de 455 000 \$ à plus de 1 million de dollars. Le montant du financement octroyé par AchatsOntario était fondé sur un pourcentage des coûts estimatifs. Il n'y avait toutefois aucune documentation au dossier montrant que les révisions des coûts ou les économies projetées avaient été évaluées de façon appropriée. AchatsOntario a indiqué que ces projets avaient été approuvés avant avril 2007, à une époque où ses effectifs étaient insuffisants.
- AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour surveiller de façon constante et efficace les progrès réalisés, une fois les projets approuvés et les fonds versés. Il n'y avait pas non plus de lignes directrices propres au programme pour l'exécution de visites sur place, la documentation du travail effectué, la vérification des

produits livrables avant le versement des paiements finaux et la fermeture des dossiers relatifs aux projets achevés. Nous avons constaté que certains dossiers comportaient des notes d'examen détaillées et s'accompagnaient d'une bonne documentation à l'appui pour vérifier l'état déclaré des projets. Cependant, beaucoup d'autres dossiers ne contenaient pas ce type de documentation. AchatsOntario a mentionné qu'il avait engagé plus d'employés en 2008-2009 pour renforcer ses processus de surveillance. Étant donné les effectifs insuffisants affectés à la surveillance lors des années antérieures et le manque de lignes directrices propres au programme, les projets – particulièrement ceux approuvés avant 2008 – n'ont pas fait l'objet d'une surveillance constante et efficace.

- En réponse à la demande que nous lui avons présentée de soumettre une liste des projets et de leurs économies connexes correspondant aux économies totales de 45 millions de dollars déclarées dans le budget de l'Ontario, AchatsOntario a fourni une liste à l'appui des économies liées aux projets jusqu'en mars 2009. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de projets tirés de cette liste, qui comptaient pour 75 % du montant de 45 millions de dollars, que les économies déclarées qui nous ont été soumises étaient discutables, sauf dans le cas d'un projet totalisant des économies de 20 millions de dollars. Par exemple, on a déclaré des économies s'élevant à 7,3 millions de dollars pour deux projets pour les exercices allant de 2006-2007 à 2008-2009, alors que ces deux projets étaient censés avoir pris fin en décembre 2006. En fait, aucun des deux projets n'était achevé au moment de notre vérification. Après notre examen, AchatsOntario nous a fait savoir qu'il y avait d'autres économies qui n'avaient pas été incluses dans la liste originale et que, malgré les préoccupations que nous avons soulevées, les économies totales

déclarées de 45 millions de dollars constituait une estimation raisonnable.

- Selon AchatsOntario, 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 depuis 2004-2005, pour engager quelque 270 consultants à diverses fins. Nous avons examiné un échantillon de contrats de services de consultation totalisant 15 millions de dollars et avons constaté que, pour plus de 40 % de ces contrats, les exigences d'acquisition en régime de concurrence comprises dans les ententes de financement de projets n'avaient pas été respectées.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement l'examen et les constatations du vérificateur général. Il se fondera sur les recommandations formulées pour améliorer AchatsOntario et veiller à ce que celui-ci optimise les ressources à sa disposition dans l'intérêt des Ontariens.

Les organismes du secteur parapublic de l'Ontario dépensent plus de 10 millions de dollars par année pour acquérir les biens et les services dont ils ont besoin pour assurer la prestation des services de soins de santé et d'éducation et des autres services publics cruciaux. Ces dépenses considérables et complexes de fonds publics, qui, prises ensemble, équivalent à celles liées aux chaînes d'approvisionnement de certaines des plus grandes sociétés de l'Ontario, doivent être effectuées de façon efficiente et efficace afin de soutenir de manière appropriée les services de première ligne et pour permettre aux organismes du secteur parapublic de s'acquitter de leurs obligations en matière de reddition de compte.

Comme le vérificateur général l'a noté, l'Ontario est la seule province qui se soit dotée d'un programme officiel visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer leurs

pratiques relatives à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour promouvoir les principales pratiques de gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement, principalement en établissant ses Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement.

Nous reconnaissons le travail effectué par le vérificateur général pour aider à améliorer AchatsOntario, afin de veiller à ce que celui-ci optimise les ressources à sa disposition dans l'intérêt des Ontariens. Le Ministère se fondera sur les recommandations du vérificateur général pour faire progresser le programme AchatsOntario. Le Ministère s'emploie déjà à améliorer la documentation relative aux processus opérationnels internes du programme et aux économies déclarées, ainsi qu'à surveiller plus étroitement les projets qu'il finance. Le Ministère reconnaît qu'il doit renforcer certains secteurs, et les recommandations l'aideront à s'acquitter de cette tâche.

Constatations détaillées de la vérification

PROMOTION ET COMMUNICATION

En tant que nouvelle initiative, AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour faire connaître le programme à d'autres ministères et aux organismes du secteur parapublic. AchatsOntario a notamment exécuté les activités de promotion suivantes destinées à accroître la participation des organismes du secteur parapublic au programme :

- organiser des colloques et des conférences mixtes sur les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario;
- présenter des séances de formation sur les pratiques de gestion de la chaîne

- d'approvisionnement au sein du secteur des soins de santé, et assister à de telles séances;
- rencontrer diverses universités et divers collègues et conseils scolaires de l'Ontario pour promouvoir le programme AchatsOntario;
 - consulter les organismes du secteur parapublic et obtenir des commentaires sur les lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qui étaient en cours d'élaboration;
 - collaborer avec d'autres ministères pour faire connaître le programme AchatsOntario à leurs organismes respectifs du secteur parapublic;
 - informer et renseigner les fournisseurs au sujet des initiatives du secteur parapublic financées par AchatsOntario.

Des entrevues avec des membres de la haute direction d'autres ministères et avec le personnel de diverses associations des secteurs de la santé et de l'éducation ont révélé que ceux-ci soutenaient généralement le programme AchatsOntario.

Une composante importante des activités de communication d'AchatsOntario est la diffusion des principales pratiques et le partage de l'information afin d'aider les membres du secteur parapublic à utiliser leurs fonds plus efficacement. À cet égard, AchatsOntario a publié ce qui suit : des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement; un recueil des principales pratiques de gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement; un rapport sur la modernisation de la chaîne d'approvisionnement du secteur des soins de santé de l'Ontario; des modèles d'analyses de rentabilisation à l'intention des organismes du secteur parapublic; des documents relatifs à la mesure du rendement pour le secteur hospitalier.

AchatsOntario nous a informés que, suivant les recommandations d'un rapport produit par un consultant en 2007, il prévoyait améliorer son site Web afin d'accroître la diffusion des documents susmentionnés ainsi que la communication entre AchatsOntario, les responsables des projets et les organismes du secteur parapublic.

Au moment de notre vérification, AchatsOntario avait élaboré des plans annuels de communication et de promotion mettant l'accent sur les objectifs de l'année qui vient, mais il ne s'était pas doté de plans de communication et de promotion à long terme portant sur les objectifs généraux du programme. AchatsOntario nous a informés qu'avant le budget de mars 2009, il avait conçu uniquement des plans à court terme parce que le programme constituait une initiative budgétaire annuelle qui pouvait prendre fin à tout moment.

Dans son rapport de 2007, le consultant a également indiqué que les activités de communication n'atteignaient pas le niveau « souhaité » et que les effectifs en place avaient une capacité additionnelle limitée en matière de communication. En réponse à cette constatation, le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic a établi à la fin de 2008 une nouvelle unité, à laquelle des employés ont été expressément affectés, chargée de se concentrer sur les activités de communication, y compris l'élaboration d'un plan de communication à long terme.

APPROBATION DES DEMANDES DE FINANCEMENT

Au 31 mars 2009, AchatsOntario avait versé environ 88 millions de dollars pour la création ou l'expansion d'OSC. Grâce à ce financement, les OSC ont pu offrir à leurs membres une aide diversifiée, comme les achats groupés, l'entreposage et la distribution centralisés et des systèmes d'information sur la gestion, de sorte que leurs chaînes d'approvisionnement soient mieux gérées. AchatsOntario a également dépensé quelque 61 millions de dollars pour l'élaboration et la mise en oeuvre de projets visant à améliorer des domaines particuliers de la chaîne d'approvisionnement de différents établissements. À titre d'exemples, mentionnons le catalogage électronique, l'automatisation des entrepôts et le partage des données de recherche. Conformément à ses lignes directrices, AchatsOntario peut financer jusqu'à la totalité des coûts qu'engagent les

parties qui présentent une demande pour devenir un OSC lorsqu'ils mettent au point leur proposition, y compris tous les coûts de l'analyse de base et de la préparation, jusqu'à 75 % des coûts associés à la mise sur pied concrète de l'OSC, et jusqu'à 85 % des coûts des projets destinés à améliorer la chaîne d'approvisionnement des différents établissements. La Figure 2 donne un aperçu du financement qu'AchatsOntario a approuvé et des fonds qu'il a versés à ces fins au cours des cinq dernières années.

AchatsOntario approuve les demandes de financement – que les fonds soient destinés aux OSC ou aux projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement – en se fondant sur l'examen et l'évaluation des analyses de rentabilisation des demandeurs. Une analyse de rentabilisation comporte habituellement une description des objectifs, des avantages prévus et des coûts estimatifs de la proposition, ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre. AchatsOntario peut demander des renseignements supplémentaires ou un soutien additionnel durant l'examen. Lorsque les propositions demandent un financement dépassant 1 million de dollars, AchatsOntario engage des consultants externes chargés d'examiner les analyses de rentabilisation et de déterminer

les préoccupations ou les risques importants. Le personnel de la vérification interne du ministère des Finances procède également à un examen général des analyses de rentabilisation relatives aux propositions dont le financement dépasse 1 million de dollars. Si l'examen se solde par une approbation, le demandeur doit signer un accord de paiement de transfert qui établit les modalités du financement.

Nos constatations au sujet des demandes de financement relatives aux OSC et aux différents projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement sont présentées ci-après.

Demandes relatives aux OSC

Depuis sa création, AchatsOntario a approuvé et financé des demandes fondées sur des analyses de rentabilisation pour dix OSC – neuf OSC du secteur hospitalier et un OSC du secteur de l'éducation. On s'attend à ce que les OSC deviennent autosuffisants, principalement grâce aux économies que réalisent leurs membres en obtenant des prix moins élevés pour leurs achats et en mettant en oeuvre des pratiques plus efficaces de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Afin d'évaluer le caractère adéquat du processus employé par AchatsOntario pour examiner et approuver les demandes de financement des OSC, nous avons examiné les dossiers des analyses de rentabilisation et des projets dont les économies et les coûts prévus sont les plus importants.

OSC du secteur de la santé

Au 31 mars 2009, AchatsOntario avait dépensé environ 58 millions de dollars pour la mise sur pied de neuf OSC du secteur de la santé, comme le montre la Figure 3. Quatre des neuf OSC existaient avant l'établissement d'AchatsOntario. Le financement fourni par AchatsOntario a permis à ces quatre organismes de prendre de l'expansion et d'inclure des établissements additionnels. Avant la mise sur pied de ces OSC, les hôpitaux ontariens et les autres organismes parapublics du secteur de la

Figure 2 : Financement approuvé et financement versé par AchatsOntario, 2004-2005–2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : AchatsOntario

Bénéficiaires	Montant approuvé	Montant versé
OSC		
9 OSC du secteur de la santé ¹	81,9	57,5
1 OSC du secteur de l'éducation ²	41,1	30,1
Total – 10 OSC	123,0	87,6
Projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement		
45 projets – secteur de la santé	66,8	57,2
4 projets – secteur de l'éducation	2,7	2,3
4 projets – autres secteurs	3,6	1,1
Total – 53 projets	73,1	60,6
Total	196,1	148,2

1. 79 hôpitaux inscrits

2. aucun membre inscrit

Figure 3 : Financement destiné aux OSC du secteur de la santé

Source des données : AchatsOntario

OSC	Financement (en millions de dollars)	OSC préexistant/ nouveau
A	24,2	préexistant ¹
B	8,1	nouveau
C	7,7	nouveau
D	4,5	préexistant
E	3,9	nouveau
F	3,8	nouveau
G	3,1	préexistant
H ²	1,7	nouveau
I	0,5	préexistant
Total	57,5	

1. Avant que commence le programme AchatsOntario, l'OSC désigné par la lettre « A » consistait en deux groupes de travail, qui ont fusionné en 2004.
2. L'OSC désigné par la lettre « H » a été proposé comme organisme pour les régions nord-ouest et nord-est de la province. Le promoteur s'est vu octroyer 1,7 million de dollars pour évaluer la faisabilité de l'établissement de l'OSC dans ce secteur, et il a conclu que l'organisme ne serait pas viable. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'il avait recouvré un montant de 600 000 \$ auprès du promoteur.

santé s'appuyaient principalement sur deux groupes d'achats nationaux pour combler leurs besoins en matière d'achats collectifs.

Nous avons examiné la proposition de l'OSC le plus important, que l'on désignera par la lettre « A ». Comme le montre la Figure 3, avant l'établissement d'AchatsOntario, 18 hôpitaux appartenant à deux groupes de travail distincts ont étudié, en 2003, les économies potentielles associées aux achats collectifs et à d'autres fonctions de la chaîne d'approvisionnement. Les hôpitaux ont ensuite décidé de fusionner pour former un seul groupe afin d'examiner ces domaines aux fins de la réalisation d'économies. Lorsqu'AchatsOntario a lancé son invitation de demandes pour la création d'OSC, le groupe d'hôpitaux a soumis une demande de financement, en décembre 2004, pour la mise sur pied d'un tel organisme. AchatsOntario a approuvé un financement de 22 millions de dollars pour cet OSC en février 2005, et il a ajouté un montant de 2 millions de dollars en raison de changements apportés

à l'entente concernant l'organisme. En mars 2006, six des hôpitaux en question ont décidé d'adhérer à d'autres OSC ou ont choisi d'acheter leurs fournitures par l'entremise de groupes d'achats nationaux. Nous avons constaté que les coûts que l'OSC proposé avait déclarés relativement à son analyse de rentabilisation étaient raisonnablement étayés, tout comme les économies estimatives. Depuis, l'OSC a généré des économies et est devenu autosuffisant.

En ce qui concerne un OSC proposé du secteur de la santé couvrant les régions nord-ouest et nord-est de la province – désigné par la lettre « H » dans la Figure 3 –, on s'est rendu compte que l'organisme ne serait pas viable après que 1,7 million de dollars eurent été versés au promoteur pour évaluer la faisabilité de la création d'un tel OSC. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'une tranche de 600 000 \$ du montant total avait été recouvrée.

OSC du secteur de l'éducation

La seule proposition d'OSC soumise par le secteur de l'éducation a constitué la plus importante initiative d'AchatsOntario en ce qui a trait aux avantages ou économies prévus, qui s'élevaient à 669 millions de dollars sur cinq ans. On prévoyait des économies estimatives de 294 millions de dollars pour les membres du groupe grâce à la mise en oeuvre d'un site d'achats électroniques (l'e-Marketplace), et de 375 millions au moyen d'achats groupés. Notre examen de l'analyse de rentabilisation, de la documentation au dossier et des rapports des consultants externes a montré que l'approbation du financement totalisant 41 millions de dollars par AchatsOntario était fondée sur des hypothèses discutables concernant les économies et le niveau de participation des fournisseurs et des établissements du secteur de l'éducation. Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- Un consultant externe a été engagé en 2007 pour examiner et valider les attentes, les hypothèses et la méthode employée pour préparer la proposition, y compris le modèle

financier (produits d'exploitation, dépenses et bilan), le calendrier de mise en oeuvre, le plan relatif aux ressources, et les avantages attendus de l'e-Marketplace et des achats groupés. Bien que le consultant n'ait pas traité du caractère raisonnable des différentes hypothèses dans son rapport, il a néanmoins relevé plus de 200 risques associés à ce projet. Par exemple, l'un des risques était que la participation des fournisseurs soit faible, parce que la plupart d'entre eux n'étaient pas prêts à utiliser l'e-Marketplace et devraient investir massivement dans des ressources pour être en mesure de se connecter au système. Nous avons également constaté que des mesures de suivi ont été prises pour seulement environ 50 des quelque 200 risques liés au projet. AchatsOntario nous a informés qu'il avait discuté des 150 autres risques et qu'il avait pris des mesures à leur égard; cependant, il n'y avait aucune documentation montrant comment ces risques avaient été atténués. Un consultant externe a clairement désigné certains de ces risques comme étant élevés ou moyens. Par exemple, le consultant a recommandé qu'on évalue l'état de préparation des fournisseurs afin d'atténuer le risque de faible participation, mais une telle évaluation n'avait toujours pas été effectuée au moment de notre vérification.

- Contrairement aux économies prévues concernant le plus important OSC du secteur de la santé, qui étaient fondées sur la participation de seulement 12 membres, les économies prévues dans le cas de l'OSC du secteur de l'éducation nécessitaient la pleine participation de 116 établissements de ce secteur aux achats groupés et à l'e-Marketplace. Cependant, 65 % des 44 collèges et universités de l'Ontario et 80 % des 72 conseils scolaires ontariens participaient déjà à différents groupes locaux d'achats collectifs. AchatsOntario n'avait pas évalué de façon réaliste la probabilité que ces établissements ne participent pas pleinement

aux services d'achats groupés et à l'e-Marketplace. Dans les faits, aucun établissement ne s'était inscrit comme membre de l'e-Marketplace au moment de notre vérification.

- Les économies prévues de 375 millions de dollars devant découler des activités d'achats groupés ont été déterminées de façon arbitraire. D'une part, dans l'analyse de rentabilisation, on en est arrivé à ce montant au moyen d'une extrapolation fondée sur le fait que les 116 établissements membres consacraient 4,4 milliards de dollars aux achats. D'autre part, le procès-verbal d'une réunion du conseil d'administration de l'OSC a indiqué qu'on en était arrivé à ce même montant de 375 millions de dollars en se fondant sur des achats s'élevant à 3,3 milliards de dollars. Dans le cas de l'analyse de rentabilisation, il semble qu'on soit essentiellement parti du montant de 375 millions de dollars pour inférer les dépenses requises en vue de générer les économies prévues. Après notre vérification sur le terrain, AchatsOntario nous a fourni une nouvelle estimation selon laquelle les économies générées par les achats groupés s'établissent maintenant à 113 millions de dollars sur cinq ans; il s'agit d'une diminution de 70 % par rapport à la projection originale, mais ce montant demeure supérieur au financement initialement octroyé à l'OSC par AchatsOntario.
- La méthode employée dans la proposition de l'OSC du secteur de l'éducation pour calculer les économies estimatives de 294 millions de dollars au chapitre des processus, qui doivent découler de l'utilisation de l'e-Marketplace, repose sur l'extrapolation aux 116 établissements des économies réalisées en 2004 par une université grâce aux achats électroniques. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le personnel d'AchatsOntario ou les consultants avaient évalué le caractère raisonnable de cette méthode ou validé les données utilisées. Les employés d'AchatsOntario ont

indiqué qu'eux aussi en étaient arrivés à la conclusion que les économies de 294 millions de dollars mentionnées dans l'analyse de rentabilisation de l'OSC étaient déraisonnables, et que c'est la raison pour laquelle ils n'avaient pas inclus ce montant dans leur examen de l'analyse de rentabilisation. Cependant, l'examen en soi ne fournissait pas d'explication indiquant pourquoi les 294 millions de dollars ont été exclus.

Demandes relatives aux projets

Outre le processus d'approbation d'AchatsOntario concernant les demandes de financement relatives aux OSC, nous avons également examiné son processus d'approbation pour un échantillon de demandes de financement concernant des projets visant à améliorer les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement de différents établissements. Nous avons constaté des incohérences dans les évaluations d'AchatsOntario et dans la documentation connexe, et aussi qu'il y avait des examens d'analyses de rentabilisation insuffisamment documentés. Il revenait à chacun des examinateurs d'AchatsOntario de suivre et d'étayer l'information qu'ils jugeaient importante, mais aucun document ne prouve qu'une surveillance a été effectuée pour s'assurer qu'on remédiait de façon satisfaisante aux préoccupations pressantes. Voici quelques exemples :

- Un projet faisait intervenir la mise en oeuvre d'un système d'information visant à permettre aux établissements du secteur de l'éducation et aux étudiants d'accéder à des sites de recherche. Les coûts estimatifs du projet ont été revus à de nombreuses reprises, et ils sont passés de 455 000 \$ à l'origine à plus de 1 million de dollars. Cependant, dans le cadre de notre examen, nous n'avons trouvé aucun document au dossier permettant de valider les diverses révisions des coûts. Le personnel chargé de l'examen du projet nous a dit qu'il y avait eu des discussions de vive voix avec

les gestionnaires du projet, mais nous n'avons trouvé aucun document justifiant le caractère raisonnable de ces révisions de coûts. Ce même projet prévoyait des économies estimatives de 40 % au titre des coûts grâce aux achats collectifs, soit plus de 500 000 \$ par année. Nous n'avons toutefois trouvé aucun document indiquant qu'AchatsOntario avait évalué le caractère raisonnable de cette estimation lorsqu'il a approuvé l'investissement additionnel.

- Dans le cas d'un autre projet qui a reçu un financement de 1 million de dollars d'AchatsOntario, un consultant externe a fait remarquer que le coût estimatif de la mise en oeuvre du projet était « délibérément prudent », et que la mise en oeuvre coûterait probablement 30 % de moins. Nous n'avons toutefois trouvé aucun document montrant qu'un suivi avait été fait pour régler la question. Étant donné que les projets sont financés selon un pourcentage des coûts prévus, la surestimation des coûts peut faire en sorte qu'AchatsOntario verse des montants excessifs au titre du financement de ces projets. Nous avons également constaté à cet égard qu'AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour recouvrer les fonds versés en trop. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'il avait entrepris des mesures de recouvrement relativement à trois projets, et qu'il avait récupéré des fonds pour deux d'entre eux.
- Un autre projet a extrapolé à l'ensemble d'un hôpital les économies réalisées grâce à des réductions des heures de travail du personnel et de l'inventaire au service des urgences de l'établissement. AchatsOntario n'a pas demandé qu'on lui fournisse les données relatives au service des urgences en vue de vérifier les résultats, et nous n'avons trouvé aucune documentation indiquant qu'AchatsOntario avait évalué le caractère raisonnable de cette extrapolation.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de suivi centralisé des commentaires des examinateurs et des problèmes que ceux-ci avaient repérés dans le cadre de leurs examens des projets relativement à chaque dossier. Il était donc beaucoup plus difficile de déterminer si les problèmes avaient été réglés ou s'ils nécessitaient toujours la prise de mesures.

AchatsOntario a admis que les activités de surveillance n'avaient pas été bien documentées lors des exercices antérieurs à 2007-2008. Selon AchatsOntario, le processus de surveillance et la production des documents connexes sont devenus plus rigoureux à mesure que du personnel additionnel a été embauché. AchatsOntario a également élaboré un modèle sommaire centralisé pour le suivi des commentaires des examinateurs, qui sera utilisé dans le cadre des examens de projets.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario élaborera des lignes directrices d'ici le 31 janvier 2010 afin de codifier et de renforcer les pratiques actuelles concernant l'évaluation des économies et des coûts, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

AchatsOntario élaborera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur la détermination, la documentation et le suivi des risques des

projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

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

Le gouvernement de l'Ontario exige qu'AchatsOntario se conforme à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert lorsqu'il conclut des accords de paiements de transfert avec des organismes du secteur parapublic relativement à des projets financés. Aux termes de la Directive, une fois ces accords signés, AchatsOntario doit avoir la capacité de supervision requise pour veiller, au moyen d'une surveillance soutenue des projets effectuée en temps opportun, à ce que les projets fournissent les services pour lesquels ils ont reçu du financement. Les paiements de transfert doivent faire l'objet d'une surveillance après que les fonds ont été versés pour s'assurer que l'ensemble des modalités et des produits livrables figurant dans les contrats sont respectés. Dans les cas où les bénéficiaires ne respectent pas les modalités des paiements de transfert, il faut évaluer les fonds non utilisés puis les inscrire au solde des comptes débiteurs, comme l'exige la politique opérationnelle du gouvernement sur le recouvrement des paiements de transfert.

Bien qu'AchatsOntario soit tenu de se conformer aux directives susmentionnées, nous avons constaté qu'il n'avait pas élaboré de lignes directrices propres au programme concernant la surveillance constante et efficace des paiements de transfert. Plus particulièrement, il n'y avait pas de lignes directrices énonçant les éléments suivants : les exigences telles que le niveau et le type de documents requis à l'appui des examens effectués; le moment

et l'ampleur de l'examen et de la surveillance de l'état du projet et des réalisations attendues; la gestion des paiements; le moment et la fréquence des visites sur place et le travail devant être effectué, s'il y a lieu, durant ces visites; les procédures devant être suivies avant le versement des paiements finaux relatifs aux projets et la fermeture des dossiers une fois les projets achevés.

En général, le niveau de surveillance documentée variait selon les dossiers de projet. Nous avons constaté que certains dossiers comportaient des notes d'examen détaillées et une bonne documentation à l'appui afin de vérifier l'état déclaré des projets. Cependant, ce n'était pas le cas pour de nombreux dossiers. Par exemple :

- Au moment de notre vérification, AchatsOntario a déclaré des économies cumulatives de 4,8 millions de dollars sur trois ans découlant d'un projet d'achats électroniques, dont la date d'achèvement était le 31 décembre 2006. Notre vérification a montré qu'AchatsOntario avait engagé 2 millions de dollars au titre du projet et que le dernier paiement de 600 000 \$ avait été effectué en mars 2007. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant qu'AchatsOntario avait vérifié que les fonds étaient dépensés conformément à l'entente de financement du projet et que celui-ci avait effectivement été achevé avant le versement du dernier paiement. Lorsque nous avons communiqué avec l'équipe de l'organisme du secteur parapublic chargée de la gestion du projet pour vérifier les économies déclarées, elle nous a dit que le projet n'avait toujours pas été mené à terme. Nous avons discuté avec les employés d'AchatsOntario, et ceux-ci nous ont indiqué qu'ils avaient été mis au courant de l'état inachevé du projet uniquement en février 2008, lorsqu'un nouveau gestionnaire de projet les a informés de la situation. En outre, les employés d'AchatsOntario nous ont dit qu'ils avaient approuvé verbalement le prolongement du délai d'achèvement du projet à septembre 2008. Cependant, outre le fait d'avoir déclaré les économies de 4,8 millions de dollars susmentionnées, AchatsOntario n'a entrepris aucun examen officiel de l'état du projet après avoir autorisé verbalement ce prolongement. Lorsque nous avons demandé des renseignements concernant l'état du projet, le personnel d'AchatsOntario a visité le site du projet et a constaté que, du montant total octroyé, 636 000 \$ n'avaient pas encore été utilisés, et que des intérêts de 94 000 \$ s'étaient accumulés. Quand nous avons effectué un suivi auprès de l'équipe de gestion du projet, en mai 2009, elle nous a informés que les fonds n'avaient toujours pas été dépensés, et que le moment de l'achèvement du projet avait encore une fois été modifié et reporté à une date ultérieure cette année. Après notre vérification, les économies déclarées ont été révisées et ramenées de 4,8 millions de dollars à 1,1 million.
- Pour un autre projet, AchatsOntario a déclaré des économies cumulatives de 2,5 millions de dollars (820 000 \$ par année) sur trois ans, soit de 2006-2007 à 2008-2009. Cette initiative, qui a également trait à des achats électroniques, devait être achevée le 31 décembre 2006. Cependant, lorsque nous avons communiqué avec l'équipe de l'organisme du secteur parapublic chargée de la gestion du projet, le gestionnaire nous a dit que le projet n'était pas achevé et qu'il ne savait pas comment on s'y était pris pour arriver à ce montant, car on n'avait pas établi de base de référence en fonction de laquelle les économies pouvaient être mesurées. Le financement approuvé pour le projet s'élevait à 1,7 million de dollars et, en mars 2007, les paiements totaux versés atteignaient 1,3 million de dollars. Le reste du financement devait être payé plus tard en 2007, lorsque le projet aurait pris fin. Toutefois, au moment de notre vérification, le projet était toujours en cours, et nous n'avons trouvé aucun document relatif à un prolongement du délai d'achèvement.

Nous avons discuté de cette question avec AchatsOntario, qui a ensuite revu le montant des économies et l'a ramené de 2,5 millions de dollars à zéro.

- Entre 2005 et 2008, AchatsOntario a octroyé des fonds totaux de 6 millions de dollars à l'OSC du secteur de l'éducation afin de financer l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre et d'une analyse de rentabilisation. Les fonds ont été versés dans le cadre de trois ententes distinctes, qui ont ensuite subi des modifications. Cependant, AchatsOntario a demandé qu'on lui soumette un rapport sur les dépenses réelles uniquement pour la première entente. Il n'a pas demandé de rapport définitif sur les dépenses réelles concernant les deux autres ententes pour déterminer s'il restait des fonds non utilisés.

Notre vérification a également montré que les employés d'AchatsOntario effectuaient une surveillance manuelle des projets qui leur étaient confiés au moyen d'outils tels que des chiffriers Excel et des notes ajoutées aux différents dossiers. Or, un système d'information qui ne serait ni complexe ni dispendieux pourrait aider le personnel à faire le suivi des progrès de chaque projet, des produits livrables requis, de la réalisation des produits livrables, de l'information manquante nécessitant un examen et de la progression des paiements. AchatsOntario nous a informés qu'il s'employait à élaborer un tel système afin de remédier à cette préoccupation.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario élaborera des lignes directrices d'ici le 31 décembre 2009 afin de codifier et de renforcer ses pratiques actuelles de surveillance des projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées. AchatsOntario s'emploie à mettre en oeuvre un système électronique de suivi des paiements de transfert, qui devrait être prêt en décembre 2009.

AchatsOntario veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire concernant la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui comprendra des modules sur l'évaluation des analyses de rentabilisation et la surveillance des projets.

Services de consultation

Les ententes de financement relatives à chacun des OSC et des projets d'AchatsOntario comportent une copie des lignes directrices de la politique d'AchatsOntario en matière d'acquisition. Les OSC et les projets sont tenus de se conformer à ces lignes directrices lorsqu'ils font l'acquisition de services, ce qui comprend les services de consultation.

Les lignes directrices stipulent que les OSC et les responsables des projets doivent recourir à un processus concurrentiel approprié afin d'obtenir une valeur maximale en contrepartie des fonds consacrés aux services de consultation. Plus particulièrement, lorsque la valeur estimative d'un contrat est supérieure à 25 000 \$ mais inférieure à 100 000 \$, les OSC et les responsables des projets doivent inviter au moins trois fournisseurs

éventuels à soumettre par écrit des prix et des propositions. Lorsque la valeur estimative d'un contrat est supérieure à 100 000 \$, un processus ouvert et transparent de demande de propositions (DP) publique doit être suivi. Les exceptions à ces exigences de processus concurrentiel doivent être approuvées par écrit par le Ministère.

Selon AchatsOntario, les OSC et les organismes du secteur parapublic ayant pris part à des projets financés depuis 2004-2005 ont dépensé environ 45 millions de dollars pour les services de quelque 270 consultants. AchatsOntario n'a toutefois pas conservé d'information sur ces consultants, telle que la raison pour laquelle ils ont été engagés, les taux et les montants des contrats, et les paiements subséquents effectués. À notre demande, AchatsOntario a préparé une liste des consultants à partir des renseignements obtenus auprès des différents OSC et des responsables de projet. Nous avons utilisé cette liste pour examiner un échantillon de contrats de consultation conclus par divers OSC et projets, totalisant 15 millions de dollars, et nous avons constaté ce qui suit :

- Près de la moitié des contrats que nous avons examinés n'étaient pas conformes aux lignes directrices concernant l'obtention de soumissions concurrentielles. Les contrats de services de consultation ont principalement été accordés selon le principe du fournisseur unique. Aux termes des lignes directrices, lorsqu'il s'agit de contrats importants, le recours à un fournisseur unique n'est autorisé que si un consultant est le seul à posséder une connaissance particulière, si l'urgence de la situation le justifie ou si un seul fournisseur est en mesure d'offrir les services demandés. En outre, les contrats à fournisseur unique nécessitent l'approbation écrite du Ministère. Dans les cas susmentionnés, nous n'avons trouvé aucune approbation écrite autorisant la conclusion de contrats à fournisseur unique.
- En ce qui concerne 40 % des contrats de consultation menés à terme, les paiements totaux ont dépassé le prix plafond du contrat, et la plupart des consultants ont continué

d'être payés après la fin du contrat. Nous n'avons trouvé aucune modification aux contrats justifiant les montants finaux payés ou la prolongation de la période de paiement.

Les employés d'AchatsOntario nous ont dit qu'ils étaient eux aussi préoccupés par la non-observation des lignes directrices en matière d'acquisition par des OSC et des responsables de projet, surtout si l'on tient compte du fait que les gestionnaires de projet des organismes du secteur parapublic ont tous signé des certificats indiquant qu'il y avait conformité. Dans les faits, ils ont constaté que les responsables d'un projet avaient accordé des contrats à fournisseur unique s'élevant à 1,1 million de dollars, sur des contrats de services de consultation totaux de 2,6 millions de dollars, sans approbation préalable. Quand on s'est rendu compte de cette situation, à la fin de 2007, AchatsOntario a demandé aux responsables de ce projet de soumettre des documents à l'appui de leurs décisions relatives aux contrats de services de consultation couvrant une période de six mois. Les employés d'AchatsOntario ont cependant indiqué qu'en raison des ressources limitées, ils n'avaient pas examiné les contrats accordés par d'autres OSC et responsables de projet en vue de s'assurer que les politiques d'acquisition avaient été respectées. AchatsOntario a admis qu'il s'agissait là d'un domaine à risque élevé, et il a demandé aux Services de vérification interne du Ministère d'examiner celui-ci en 2007-2008. Dans leur plan de vérification de 2007-2008, les Services de vérification interne avaient prévu des visites aux établissements du secteur parapublic pour déterminer s'il y avait surveillance des fonds octroyés et si les modalités des accords de paiements de transfert étaient respectées. Cependant, étant donné les besoins en personnel dans d'autres secteurs, notamment l'aide offerte à notre Bureau pour la vérification annuelle des comptes publics, les travaux ont été reportés à 2008-2009. À la suite de notre examen d'AchatsOntario en 2008-2009, les Services de vérification interne ont décidé de retarder ces travaux jusqu'en 2009-2010.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario créera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur la surveillance des activités d'acquisition effectuées par les responsables des projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

AchatsOntario informera les responsables de projet au sujet de la surveillance accrue d'ici le 30 novembre 2009, et les lignes directrices seront mises en oeuvre au plus tard le 1^{er} février 2010.

Examen et approbation des demandes de remboursement des dépenses

Lorsqu'ils exécutent les travaux relatifs à un projet, les employés concernés et les consultants embauchés engagent souvent des frais relatifs, entre autres choses, aux déplacements, aux repas et à la représentation. Ces dépenses sont remboursées à partir des fonds octroyés par AchatsOntario au titre des projets. Nous avons constaté qu'AchatsOntario n'avait pas fourni de politique ni de ligne directrice sur le remboursement des dépenses aux OSC ou aux responsables de la gestion des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement. Nous avons par conséquent relevé des cas où des OSC avaient remboursé à des employés d'organismes du secteur parapublic des dépenses qui ne seraient pas admissibles aux termes de la politique gouvernementale, ou encore des cas où le remboursement de dépenses admissibles dépassait le montant maximal admis aux termes de cette politique. Par exemple :

- Dans le cas de plusieurs projets, les employés se sont vu rembourser de nombreux frais de repas dont les montants étaient considérablement plus élevés que le montant maximal admissible pour les employés du gouvernement de l'Ontario.
- Un OSC a remboursé le coût d'un repas visant à célébrer la signature d'une entente concernant la mise sur pied d'un système d'information.
- Le même OSC a remboursé le coût d'une deuxième fête qui a eu lieu dans les bureaux et qui visait à célébrer la même entente.
- Un OSC a remboursé le coût de la livraison d'un bouquet de fleurs au domicile de chacun des employés (y compris le personnel contractuel) pour les remercier de leur bon travail.

Nous avons également constaté qu'AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme concernant le niveau requis d'examen de ces dépenses par son personnel.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario élaborera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur le remboursement des dépenses relatives aux projets. Une fois que ces lignes directrices auront été élaborées, les responsables des projets existants seront informés qu'ils sont tenus de s'y conformer et, dans le cas des nouveaux projets, les lignes directrices seront directement intégrées aux accords de paiements de transfert.

MESURE DU RENDEMENT

Participation des organismes du secteur parapublic aux OSC et aux projets

Conformément à l'énoncé de sa mission, AchatsOntario doit « faciliter et accélérer la mise en oeuvre de la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement ainsi que l'adoption d'autres pratiques administratives gagnantes à l'échelle du secteur parapublic de l'Ontario ». Après quatre ans d'activité, AchatsOntario n'a pas accompli de grands progrès pour ce qui est de faciliter l'adoption de pratiques relatives à la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic, sauf en ce qui concerne les hôpitaux. Environ 50 % des hôpitaux de l'Ontario sont membres de l'un des huit OSC du secteur de la santé et participent à des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement. Selon AchatsOntario, ces hôpitaux regroupent environ 70 % des lits en Ontario.

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, le seul OSC existant ne comptait aucun membre inscrit au système e-Marketplace au moment de notre vérification, et il n'avait conclu aucun contrat d'achats groupés. La section qui suit fait état du rendement d'AchatsOntario relativement à cet OSC.

Participation du secteur de l'éducation

AchatsOntario a financé un OSC dans le secteur de l'éducation, auquel il a consacré 30 millions de dollars depuis 2005. Cet OSC a été créé afin de réaliser deux objectifs principaux : mettre au point un site d'achats électroniques, appelé « e-Marketplace », et faciliter les achats groupés pour les établissements du secteur de l'éducation. En supposant qu'un assez grand nombre d'établissements et de fournisseurs adhèrent à l'OSC, on prévoyait que les frais d'adhésion et les frais de transaction des fournisseurs et des acheteurs généreraient des revenus suffisants pour permettre à l'OSC de devenir autosuffisant. Aux termes de l'entente originale conclue avec AchatsOntario le 27 mars 2008, l'OSC

s'était engagé à respecter les jalons et les dates d'achèvement prévues indiqués à la Figure 4 relativement à l'e-Marketplace.

Aucun établissement n'avait adhéré à titre de membre payant à l'e-Marketplace au moment de notre vérification, et aucun fournisseur ne pouvait être présent sur l'e-Marketplace parce que celui-ci n'était pas encore opérationnel. L'entente conclue avec AchatsOntario a été modifiée en mars 2009 afin de reporter d'environ un an les dates repères. L'OSC nous a dit qu'il envisageait de supprimer les frais d'adhésion des établissements afin d'encourager la participation. Il nous a par ailleurs informés qu'il s'employait à réviser son analyse de rentabilisation officielle. Après notre vérification, AchatsOntario nous a fait savoir qu'il avait reçu une ébauche d'analyse de rentabilisation révisée en juillet 2009, mais il a ajouté qu'elle nécessitait des modifications majeures. Il a également indiqué que l'e-Marketplace serait fonctionnel en octobre 2009.

Au moment de notre vérification, la direction de l'OSC du secteur de l'éducation a mentionné qu'aucun contrat d'achats groupés n'avait encore été conclu, mais qu'elle travaillait à des contrats possibles concernant des photocopieuses, du papier à photocopie et d'autres fournitures de bureau. L'OSC s'employait également à engager un consultant externe qui serait chargé d'examiner les diverses options relativement à des achats groupés de gaz naturel. Après notre travail de vérification sur le terrain, AchatsOntario nous a informés qu'au 30 juin 2009, 39 établissements du secteur de l'éducation avaient exprimé le souhait de participer aux contrats d'achats groupés susmentionnés, mais aucune entente officielle n'avait encore été négociée.

Nos récentes vérifications des collèges, des universités et des conseils scolaires de l'Ontario ont montré que bon nombre de ces établissements étaient déjà membres de divers groupes d'achats et qu'ils avaient formé des partenariats avec d'autres entités du secteur public, telles que des municipalités et des organismes à but non lucratif. Par exemple, la vérification de quatre collèges que

Figure 4 : Engagements contractuels de l'OSC du secteur de l'éducation relativement à l'e-Marketplace, en juin 2009

Source des données : AchatsOntario

Jalons	Date d'achèvement prévue	État d'achèvement réel
entente de service d'impartition avec un fournisseur de services en matière de systèmes d'information	1 ^{er} juin 2008	achevé le 7 août 2008
inscription d'au moins six établissements à l'e-Marketplace	1 ^{er} juin 2008	aucun établissement inscrit en juin 2009
inscription de sept établissements additionnels à l'e-Marketplace	11 sept. 2008	aucun établissement inscrit en juin 2009
adhésion de 50 fournisseurs au réseau	10 déc. 2008	aucun fournisseur inscrit en juin 2009
6 établissements et 500 fournisseurs « présents » (pleinement actifs, de sorte que les établissements puissent effectuer leurs achats) sur l'e-Marketplace	20 févr. 2009	e-Marketplace non fonctionnel en juin 2009
13 établissements et 1 000 fournisseurs présents sur l'e-Marketplace, et achats s'élevant à 30 millions de dollars	4 juin 2009	e-Marketplace non fonctionnel en juin 2009

nous avons effectuée en 2006 a révélé que chacun d'eux participait déjà à des groupes d'achats pour des produits et services tels que le gaz naturel, les services d'impression et de photocopie, les services de nettoyage et les produits de papier. Nous avons également remarqué des cas où les collègues utilisaient les prix obtenus par des groupes d'achats composés d'autres collègues afin d'amener leurs fournisseurs à leur offrir de meilleurs prix. Nous avons relevé des exemples similaires concernant des consortiums d'achat déjà établis et regroupant des conseils scolaires.

Notre examen a indiqué que les récentes initiatives d'achats groupés de l'OSC – telles que l'achat de photocopieuses, de produits de papier et de gaz naturel – étaient pour la plupart déjà entreprises par divers groupes d'achats collectifs existants. Le fait que la plupart des établissements du secteur de l'éducation participent déjà à différents groupes d'achats collectifs pourrait expliquer en partie pourquoi ceux-ci hésitent à rejoindre l'OSC. Par ailleurs, le retard important dans la mise en oeuvre de l'e-Marketplace peut aussi avoir contribué à leur hésitation.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario entreprendra et achèvera l'évaluation recommandée des diverses initiatives d'achats collectifs, et il déterminera leur incidence sur le modèle de fonctionnement de l'OSC du secteur de l'éducation d'ici le 30 avril 2010.

Économies déclarées

En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans son budget qu'AchatsOntario avait aidé des entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne, et il a déclaré que ces économies annuelles atteindraient la barre des 100 millions de dollars d'ici 2011-2012. Il a également mentionné qu'une nouvelle approche coordonnée et intégrée en matière d'acquisition permettrait de réaliser des économies annuelles totales de 200 millions de dollars dans les trois premières années suivant son adoption.

Durant notre vérification, AchatsOntario nous a fourni une liste des économies déclarées à l'appui du montant annoncé dans le budget. Dans le cadre de notre examen, nous avons choisi quatre projets dont les économies déclarées comptaient pour 75 % du montant de 45 millions de dollars. De ce montant de 45 millions, près de la moitié – 22 millions – provenait du plus important OSC, qui offre des services à 12 hôpitaux.

Nous avons demandé à AchatsOntario d'étayer ce montant de 22 millions de dollars, et nous avons prié l'OSC de nous fournir ses états financiers vérifiés. Notre examen des états financiers vérifiés a montré qu'après le paiement des frais imposés par l'OSC, des économies cumulatives de 20 millions de dollars ont été dégagées le 31 mars 2009, lesquelles pouvaient être distribuées aux membres. Il est également ressorti de notre examen, toutefois, que l'OSC a conservé la quasi-totalité du montant de 20 millions de dollars, et qu'il ne l'a donc pas distribué aux hôpitaux membres pour qu'ils offrent des services de première ligne. En fait, environ 337 000 \$ seulement ont été réaffectés aux 12 hôpitaux en 2006-2007, et aucuns fonds n'ont été distribués en 2007-2008 et 2008-2009. L'OSC nous a informés que les hôpitaux lui avaient permis de conserver la somme restante de 19,6 millions de dollars afin de financer la phase suivante du plan de mise en oeuvre de l'OSC, qui consistait à améliorer sa technologie de l'information relative aux processus d'arrière-plan.

Le reste des économies déclarées, soit 23 millions de dollars, provenait principalement d'un certain nombre de projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement d'établissements individuels. Nous avons examiné trois projets comptant pour environ 12 millions de dollars sur le montant de 23 millions, et avons constaté ce qui suit :

- Nos discussions avec l'équipe de gestion de deux projets du secteur de la santé, dont les économies cumulatives déclarées s'élevaient à 2,5 millions et 4,8 millions de dollars respectivement, ont révélé que ces chiffres reposaient principalement sur des estimations. Les gestionnaires ont mentionné qu'il était difficile de garantir l'exactitude des économies déclarées parce qu'il n'y avait pas de bases de référence sur lesquelles se fonder pour déterminer le montant des économies. Comme nous l'avons noté précédemment dans la section sur la surveillance des projets, ces deux projets devaient être achevés en 2006, mais n'avaient pas encore pris fin au moment de notre vérification, en 2009. Nous avons également mentionné dans cette section qu'AchatsOntario, dans la liste révisée qu'il nous a fournie après notre vérification, avait ramené les économies déclarées des deux projets de 2,5 millions de dollars à zéro et de 4,8 millions de dollars à 1,1 million respectivement.
- AchatsOntario a indiqué qu'un projet avait permis à un hôpital d'économiser un montant total de 4,6 millions de dollars sur trois ans au 31 mars 2009. Lorsque nous avons demandé à AchatsOntario de fournir des documents à l'appui de ce montant, il n'a pu le faire que pour une tranche de 1,1 million de dollars. Nous avons visité l'hôpital concerné en mai 2009 pour faire un suivi, et la direction nous a soumis son rapport le plus récent, qui montrait que les économies cumulatives en juin 2008 s'élevaient à seulement 2,5 millions de dollars – 2,1 millions de dollars de moins que le montant déclaré par AchatsOntario. La direction de l'hôpital nous a dit qu'elle n'avait

pas repéré d'économies au-delà du montant de 2,5 millions de dollars. Lorsqu'AchatsOntario nous a fourni sa liste révisée des économies après notre vérification, il a mentionné que l'hôpital n'avait pas tenu compte des économies annuelles liées aux processus dans le rapport qu'il nous avait soumis, et que si l'on incluait celles-ci, le montant des économies pouvait atteindre 4,2 millions de dollars.

Après la fin de notre travail sur le terrain, AchatsOntario nous a fourni une liste révisée des économies de coûts provenant d'autres projets, mais nous n'avons pu confirmer ces économies étant donné que nous avons achevé notre vérification peu de temps auparavant. Cependant, les économies déclarées relativement à divers projets ayant été modifiées de façon importante après notre vérification, cela nous amène à nous questionner sur la fiabilité de ces économies.

Pour de nombreux projets, les économies déclarées par AchatsOntario ont été déterminées sans base de référence, et des organismes similaires avaient des façons différentes de définir ce qui constitue des « économies ». Nos observations à cet égard sont identiques à celles qu'ont soumises de nombreux consultants au Ministère et à AchatsOntario. Un consultant a fait valoir qu'« il est tout simplement impossible de faire la preuve des avantages obtenus s'il n'y a pas de base de référence ». Un autre a mentionné que « l'absence de définition appropriée de ce qui constitue des économies et le manque de directives destinées aux OSC sur la façon de comptabiliser les économies » feraient en sorte de « miner la raison d'être des économies déclarées ». Un élément encore plus préoccupant est qu'AchatsOntario n'a pas évalué de façon objective la validité des économies déclarées pour la plupart des projets financés.

De toute évidence, AchatsOntario doit faire preuve d'une plus grande rigueur pour s'assurer que ses résultats en matière de rendement sont valides et qu'il est en mesure de les justifier avant de les communiquer.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario fournira aux organismes de services communs et aux établissements du secteur parapublic des lignes directrices sur l'établissement des bases de référence requises pour calculer les économies, dans le cadre de la version 2.0 des Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qui est déjà en cours d'élaboration. Ces lignes directrices seront fournies d'ici le 30 avril 2010.

AchatsOntario veillera à ce que les économies soient vérifiées avant de les communiquer publiquement et, lorsqu'il s'agit d'économies prévues, à ce qu'elles soient présentées comme telles.

Autres mesures de rendement

Lignes directrices

En mars 2008, le gouvernement a demandé à AchatsOntario d'élaborer un document énonçant des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement afin de soutenir et d'améliorer les activités de gestion de la chaîne d'approvisionnement du secteur parapublic. Un an plus tard,

AchatsOntario a publié deux principes visant à guider les organismes du secteur parapublic, l'un consistant en un code d'éthique pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement, et l'autre portant sur des normes relatives à la politique et aux procédures d'acquisition. Au moment de notre vérification, AchatsOntario s'employait à élaborer deux autres principes qui pourraient être inclus dans un guide mis à jour. Après le 1^{er} avril 2009, tout accord de paiements de transfert prévoyant le versement d'un financement annuel de plus de 10 millions de dollars par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation ou le ministère de la Formation et des Collèges et Universités sera accompagné des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement.

Le Ministère a imposé à AchatsOntario un objectif de rendement concernant les lignes directrices pour 2008-2009. AchatsOntario devait obtenir l'approbation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et du Council of Academic Hospitals relativement à son code d'éthique et à ses lignes directrices en matière d'acquisition. Cet objectif de rendement a été atteint.

Achat de fournitures médicales

Le Ministère a imposé un deuxième objectif de rendement à AchatsOntario pour 2008-2009, soit faire en sorte que 50 % de toutes les fournitures médicales, chirurgicales et renouvelables soient achetées par l'entremise d'OSC.

AchatsOntario nous a dit qu'il avait atteint cet objectif également. Nous avons remis cette affirmation en question pour les raisons suivantes :

- AchatsOntario n'a pas effectué de suivi des achats réels faits par l'entremise des OSC en vue de déterminer si l'objectif avait été atteint. Il s'est plutôt fondé sur les achats totaux prévus dans les analyses de rentabilisation des OSC, en tenant pour acquis que tous les OSC avaient entièrement mis en oeuvre leurs plans de projet.

- Le procès-verbal d'une réunion des directeurs généraux des OSC ayant eu lieu le 20 avril 2009 faisait état du besoin d'accroître les achats groupés par les hôpitaux, car le niveau de ces achats était alors inférieur à 25 %.

Réaffectation des économies aux services de première ligne

Dans son budget de 2004, le gouvernement a mentionné qu'AchatsOntario était « un programme important ayant pour but de réduire les coûts globaux d'approvisionnement en services du secteur parapublic et d'affecter les économies ainsi réalisées aux services de première ligne ». Cependant, nous avons constaté qu'AchatsOntario n'avait aucun moyen de vérifier si les économies étaient réaffectées aux services de première ligne. Ni les mesures de rendement du plan du Ministère fondé sur les résultats ni les lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qu'élabore AchatsOntario n'exigent le suivi de la réaffectation des économies aux services de première ligne.

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.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

AchatsOntario utilisera les renseignements sur les achats réels pour déterminer si l'objectif concernant la participation des OSC a

été atteint, et il examinera les questions de l'élaboration des mesures de rendement recommandées et de la collecte de l'information sur la réaffectation des économies.