

Services de travail temporaire

Contexte

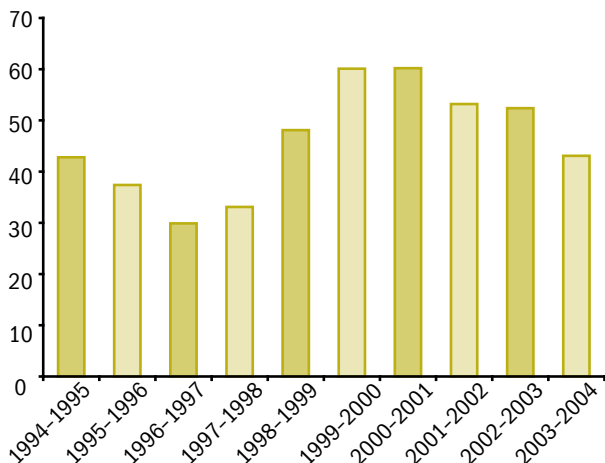
Les services de travail temporaire sont définis comme étant l'engagement à court terme d'employés qualifiés par le truchement d'une agence de placement temporaire du secteur privé, d'un contrat temporaire de paiement à l'acte ou d'autres sources extérieures à la fonction publique. Le ministère des Services gouvernementaux (le ministère), autrefois appelé Secrétariat du Conseil de gestion, est responsable de l'élaboration des politiques pangouvernementales, telles que celle portant sur les services de travail temporaire, ainsi que des exigences obligatoires de la directive sur l'approvisionne-

ment en biens et services. Cette directive détermine les principes régissant la planification, l'acquisition et la gestion des services de travail temporaire requis par le gouvernement.

Selon l'information disponible au moment de notre vérification, le gouvernement de l'Ontario faisait appel aux services d'environ 4 400 personnes qui n'étaient pas des employés de la province. La plupart étaient des travailleurs temporaires employés directement par un ministère selon la formule de rémunération à l'acte ou par l'entremise d'une agence de placement temporaire du secteur privé. Le personnel temporaire va des commis et autres travailleurs administratifs de premier échelon aux experts engagés sur une base quotidienne ou pour de plus longues périodes. En 2004-2005, le gouvernement dans son ensemble a dépensé 40,1 millions de dollars pour les services de travail temporaire, et le total dépensé à ce titre au cours des 10 années précédentes est de 460 millions de dollars, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 : Dépenses – Services de travail temporaire, de 1994-1995 à 2003-2004 (en millions de dollars)

Source des données : Comptes publics de l'Ontario



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les services de travail temporaire ont été acquis et gérés dans le respect de l'optimisation des ressources et en

conformité avec les lois, les politiques et les ententes contractuelles.

Les critères employés pour tirer des conclusions conformément à l'objectif de notre vérification, qui ont fait l'objet de discussions avec la haute direction et que celle-ci a approuvés, concernaient les systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes applicables aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait en conséquence les sondages et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

La portée de notre vérification englobait des entrevues avec le personnel du ministère ainsi qu'un examen des politiques et procédures administratives du gouvernement, des factures et des documents connexes. Nous avons procédé à des sondages détaillés dans cinq ministères comptant pour 58 % des dépenses en services de travail temporaire : Santé et Soins de longue durée; le ministère du Procureur général; Services sociaux et communautaires (y compris les Services à l'enfance et à la jeunesse); et deux anciens ministères qui font maintenant partie du nouveau ministère des Services gouvernementaux : le Secrétariat du Conseil de gestion et Services aux consommateurs et aux entreprises. D'autres sondages portant sur des enjeux choisis ont également été réalisés dans quatre autres ministères représentant 22 % des dépenses en services de personnel temporaire, comme le montre la figure 2.

Notre vérification incluait également un examen des travaux effectués par les services de vérification interne à l'échelle du gouvernement. Nous ne nous sommes pas appuyés sur les travaux des vérificateurs internes pour réduire la portée de notre vérification, car ils ne s'étaient pas penchés expressément sur les services de travail temporaire.

Figure 2 : Dépenses en services de travail temporaire par ministère choisi, 2003-2004

Source des données : Comptes publics de l'Ontario

| Ministère | Coûts des services de travail temporaire (en dollars) | % du total des coûts |
|--|---|----------------------|
| Sondages détaillés | | |
| Santé et Soins de longue durée | 9 456 553 | 22,0 |
| Secrétariat du Conseil de gestion* | 6 005 197 | 13,9 |
| Procureur général | 4 700 181 | 10,9 |
| Services sociaux et communautaires | 3 659 004 | 8,5 |
| Services aux consommateurs et aux entreprises* | 1 268 068 | 2,9 |
| | 25 089 003 | 58,2 |
| Sondages sélectifs | | |
| Sûreté et Sécurité publique | 3 892 206 | 9,0 |
| Finances | 2 798 946 | 6,5 |
| Transports | 2 495 896 | 5,8 |
| Éducation | 339 970 | 0,8 |
| | 9 527 018 | 22,1 |
| Aucun sondage | | |
| Autres ministères | 8 470 163 | 19,7 |
| Total | 43 086 184 | 100,0 |

*En juin 2005, le ministère a été intégré au nouveau ministère des Services gouvernementaux.

Résumé

Dans quatre des cinq ministères sélectionnés aux fins des sondages détaillés, nous avons repéré des cas de non-conformité aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement visant à assurer l'acquisition et la gestion de services de travail temporaire dans le respect de l'optimisation des ressources. Ces quatre ministères doivent mettre en place des procédures fondamentales visant à assurer la conformité et l'optimisation des ressources. Dans le cinquième, le ministère des Services sociaux et communautaires, nous avons conclu que

des procédures adéquates étaient en place pour certains aspects de l'approvisionnement en services de personnel temporaire, mais que des améliorations s'imposaient à d'autres égards.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Malgré une politique gouvernementale qui, à quelques exceptions près, limite le mandat des travailleurs temporaires à six mois, plus de 60 % des travailleurs sondés étaient au service du gouvernement depuis plus de six mois, et 25 %, depuis plus de deux ans. Un employé temporaire travaillait sans interruption pour le gouvernement depuis plus de 12 ans.
- Dans quatre des cinq ministères examinés, près de 90 % des employés temporaires sondés avaient été engagés à des fins autres que celles permises par la politique gouvernementale (remplacer des employés absents, combler temporairement des postes vacants, ou renforcer le personnel en période de pointe). Seul le ministère des Services sociaux et communautaires se conformait en grande partie à cette exigence.
- Les engagements temporaires examinés étaient à fournisseur unique, sans que d'autres fournisseurs aient été invités à soumissionner, et aucun n'a été mis en concurrence. Plus de la moitié de ces arrangements ont entraîné des paiements dépassant 25 000 dollars, seuil à partir duquel le recours à un régime de concurrence est requis. Depuis 1999, année où le gouvernement a omis de renouveler les ententes permanentes conclues avec un certain nombre d'agences de placement temporaire, des dizaines, voire des centaines de millions de dollars auraient été dépensés sans qu'un processus concurrentiel soit en place.
- Nous avons noté d'importantes différences dans les taux facturés par les diverses agences, ce qui donne à penser que les ministères auraient pu obtenir les mêmes services à moindre coût s'ils avaient fait jouer la concurrence. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le personnel d'agence examiné était mieux rémunéré — parfois beaucoup mieux — que les fonctionnaires occupant des postes comparables. Par exemple, un employé temporaire touchait 125 dollars l'heure, alors que le fonctionnaire comparable n'aurait eu droit qu'à 60 dollars l'heure.
- En 2003-2004, la province a versé 10,5 millions de dollars, dont près de 4 millions de dollars provenant de l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion, à une agence de placement temporaire. Nous avons appris que cette agence était administrée par un ancien employé du Secrétariat. Une autre agence, dirigée par un ancien employé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, a reçu près de 700 000 dollars de ce ministère en 2003-2004. Les ministères qui font beaucoup affaire avec des entités administrées par d'anciens fonctionnaires et qui leur accordent des contrats sans appel d'offres peuvent créer l'impression d'un avantage injuste.
- Certains travailleurs temporaires sont des fonctionnaires retraités qui touchent une pleine pension tout en recevant un salaire, malgré les règlements exigeant que leur pension soit réduite lorsqu'ils retournent travailler pour la province.
- Nous avons découvert que de nombreux employés temporaires étaient détachés d'organismes tels que des hôpitaux qui reçoivent un financement provincial. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée emploie près des deux tiers des employés détachés auprès du gouvernement. Or, bon nombre de ces employés ont été recrutés par le ministère et inscrits sur la liste de paye d'organismes externes pour faciliter leur détachement. En retour, les organismes ont vu leur financement provincial augmenter pour couvrir les salaires de ces employés. Ainsi, des sommes inscrites, par exemple, comme subventions de fonctionnement pour hôpitaux étaient affectées à d'autres programmes de santé et à l'administration du ministère.

- Nous avons remarqué de nombreux cas dans lesquels des experts-conseils étaient inscrits comme membres du personnel temporaire, et bien d'autres cas dans lesquels la rémunération du personnel temporaire était comptabilisée sous la rubrique services d'experts-conseils ou paiements de transfert. Cette information erronée pourrait fausser toute décision prise aux fins de gestion et de contrôle à l'échelle du ministère ou du gouvernement.
- D'autres modes de dotation en personnel temporaire ont été envisagés pour la dernière fois en 1996, année où le gouvernement songeait à éliminer sa réserve interne d'employés temporaires. En 1997, le gouvernement a choisi 20 fournisseurs de personnel temporaire pour 69 classifications de poste. Les ententes conclues avec ces fournisseurs sont venues à expiration en 1999. Depuis ce temps, ni le gouvernement ni les ministères examinés n'ont analysé les coûts et les avantages de modes plus économiques de dotation en personnel temporaire.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Nous prenons note des commentaires du vérificateur général concernant les services de travail temporaire au gouvernement de l'Ontario et veillerons à ce que des mesures de contrôle appropriées soient mises en place et appliquées.

Depuis les années 1990, la taille de la fonction publique de l'Ontario (FPO) a beaucoup diminué. Les effectifs du gouvernement de l'Ontario ont reculé de 20 %, passant de plus de 81 000 équivalents temps plein (ETP) en 1995 à 65 000 en 2005. Entre 1995 et 1998, le nombre d'ETP a baissé d'un peu plus de 15 000. La rapidité et l'envergure de cette baisse ont mis à rude épreuve la FPO et sa capacité à fournir des services publics de qualité. Pour maintenir la qualité des principaux programmes et services gouvernementaux, la FPO a eu recours à des solutions de dotation à court terme au besoin, par exem-

ple en période de pointe. Le ministère reconnaît que des arrangements contractuels temporaires constituent un volet essentiel de la prestation des services, mais qu'il doit néanmoins s'efforcer d'équilibrer ses effectifs et se conformer aux directives de la FPO en matière d'approvisionnement et de ressources humaines (RH). Les politiques et directives existantes dans ces domaines forment d'ailleurs un cadre global que les ministères doivent respecter.

Dans le cadre de son mandat, le ministère s'est engagé à rebâtir la fonction publique dans les secteurs prioritaires clés, en examinant soigneusement le mélange d'employés classifiés, de travailleurs non classifiés, de personnel temporaire et d'experts-conseils de manière à équilibrer et à optimiser leur utilisation. Jusqu'ici, nous avons :

- réduit le recours à des experts-conseils – en collaboration avec des agents de négociation, nous avons converti le travail auparavant effectué par des experts-conseils en 590 postes, économisant ainsi 22 millions de dollars par an;
- entrepris un processus visant à déterminer et à atteindre le niveau approprié de personnel occasionnel au sein de nos effectifs, et nous travaillerons en collaboration avec nos agents de négociation dans le cadre de ce processus;
- renforcé notre environnement de contrôle – nous avons établi et mis en œuvre un environnement de contrôle approprié pour l'acquisition de biens et de services d'experts-conseils.

Nos efforts des trois dernières années ont fait baisser de 24 % les dépenses en services de travail temporaire.

Le ministère a mis en œuvre un plan d'action prévoyant le renforcement des politiques existantes ainsi que l'introduction d'une entente de fournisseur attitré et d'autres outils de soutien.

Constatations détaillées de la vérification

PLANIFICATION DU RECOURS À DU PERSONNEL TEMPORAIRE

La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que les ministères doivent intégrer la planification au processus d'acquisition. Dans le cadre de cette planification, ils doivent justifier la nécessité du service, évaluer la disponibilité des ressources nécessaires à l'interne, et obtenir toutes les autorisations requises. La politique concernant les services de travail temporaire, quant à elle, précise dans quelles conditions le recours à du personnel temporaire est approprié.

Conditions du recours à du personnel temporaire

La politique concernant les services de travail temporaire stipule que ces services ne peuvent être utilisés que lorsqu'un employé régulier est en vacances, en congé de maladie ou autre ou en détachement interministériel, lorsqu'un poste a été déclaré vacant et qu'on cherche activement un remplaçant, ou encore pour renforcer le personnel en période de pointe. La politique ajoute qu'aucun travailleur temporaire ne peut être employé pour plus de six mois, sauf s'il remplace un employé en congé de plus de six mois. Bien que la politique s'applique à tous les ministères, bon nombre des gestionnaires interviewés qui avaient engagé des employés temporaires ont affirmé qu'ils n'étaient pas au courant de son existence ou de son contenu.

Nous avons examiné les circonstances dans lesquelles cinq ministères ont fait appel aux services de travail temporaire et découvert que quatre d'entre eux n'avaient pas de procédures en place pour s'assurer que ces services étaient obtenus conformément à la politique gouvernementale. Dans le cas

du cinquième ministère, Services sociaux et communautaires, nous avons noté que des procédures étaient en place mais que la conformité pouvait être améliorée. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Seul le ministère des Services sociaux et communautaires se conformait en grande partie à la politique gouvernementale concernant le recours aux services de travail temporaire. Dans les quatre autres ministères examinés, près de 90 % des travailleurs temporaires sondés n'avaient pas été engagés pour remplacer des employés absents, occuper temporairement des postes vacants, ou renforcer le personnel en période de pointe.
- Plus de 60 % du personnel temporaire sondé était au service continu du gouvernement depuis plus de six mois, et 25 %, depuis plus de deux ans. Une personne y travaillait depuis plus de 12 ans, et huit autres depuis plus de cinq ans chacune.
- Les gestionnaires des ministères ont indiqué qu'ils engageaient du personnel d'agence temporaire non seulement pour combler temporairement des postes vacants ou pour renforcer le personnel en période de pointe, mais aussi pour faire face à l'alourdissement permanent de la charge de travail. Dans un programme ministériel, par exemple, la charge de travail a augmenté en raison de l'élargissement, en 1999, des critères d'admissibilité au soutien financier accordé dans le cadre de ce programme. L'accroissement subséquent du nombre de demandes a nécessité le recours à un plus grand nombre d'employés pour la saisie des données. Le ministère a expliqué qu'il comptait automatiser le processus et qu'il avait donc fait appel à du personnel d'agence de placement temporaire au lieu de recruter des employés permanents. Au moment de notre vérification, toutefois, aucun plan définitif n'avait été mis en place pour automatiser le processus, et le programme continuait

d'engager des employés d'une agence de placement temporaire.

Outre le fait que l'emploi à long terme de personnel non gouvernemental est contraire à la politique gouvernementale, les deux grands syndicats de la fonction publique soutiennent que ces arrangements contreviennent aux conventions collectives négociées avec eux. En 2002, le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) et l'Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario (AEEGAPCO) ont déposé des griefs selon lesquels le gouvernement aurait enfreint leurs conventions collectives en faisant appel à du personnel d'agence de placement temporaire et à des experts-conseils rémunérés à l'acte pour accomplir des fonctions qui auraient dû être confiées à des fonctionnaires. Les syndicats ont sollicité des ordonnances obligeant l'employeur à mettre fin à ces pratiques.

En ce qui concerne le SEFPO, la commission des griefs a donné ordre au gouvernement de dresser une liste des employés non gouvernementaux dans chaque lieu de travail désigné dans le grief. Au moment de notre vérification, la procédure de règlement des griefs se poursuivait, mais les préoccupations entourant plusieurs lieux de travail ont été réglées par médiation, à la condition que des fonctionnaires soient nommés à 590 postes occupés par des travailleurs temporaires. Dans le cas de l'AEEGAPCO, la commission des griefs a ordonné au gouvernement en octobre 2004 de recueillir des renseignements sur le recours à des employés non gouvernementaux et de les communiquer au syndicat. Au moment de notre vérification, l'AEEGAPCO et le gouvernement n'avaient pas encore réussi à s'entendre.

Justification du recours aux services de travail temporaire

La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que le recours aux services de travail

temporaire doit être justifié, la politique sur les services de travail temporaire ajoutant que la justification doit être consignée dans les dossiers du ministère. Cette documentation aide à assurer la conformité et est particulièrement pertinente lorsqu'il faut recruter des personnes ayant des compétences techniques ou d'autres aptitudes spéciales.

Nous avons prélevé un échantillon d'employés temporaires de cinq ministères pour déterminer si la justification du recours à leurs services avait été documentée en bonne et due forme avant leur recrutement. Nous avons constaté que quatre des cinq ministères choisis en vue d'une analyse détaillée n'avaient pas satisfait à l'exigence de justifier le recours à du personnel temporaire et de fournir la documentation à l'appui. Seul le ministère des Services sociaux et communautaires avait des procédures en place pour documenter la nécessité d'avoir recours aux services de travail temporaire. Dans les quatre autres ministères sondés, nous avons remarqué que, dans plus de 80 % des cas examinés, aucun document ne justifiait la nécessité de faire appel à des services de travail temporaire.

Évaluation des ressources internes disponibles

Selon la directive d'approvisionnement en biens et services, la disponibilité des ressources humaines nécessaires devrait être examinée et documentée durant la phase planification du processus d'acquisition. Les lignes directrices connexes stipulent également que le travail temporaire peut être effectué par des fonctionnaires et des employés non gouvernementaux, mais que les ministères ne peuvent pas avoir recours aux services d'agences de placement temporaire lorsque des ressources existantes sont disponibles.

Les ministères sondés ne cherchaient pas formellement à déterminer si des ressources internes étaient disponibles avant d'obtenir des services de travail temporaire auprès de sources extérieures. Nous avons été informés que les ressources d'autres

secteurs gouvernementaux étaient limitées en raison des contraintes en matière de dotation alors en place. Or, les ministères qui n'évaluent pas les ressources disponibles ne peuvent pas s'assurer de répondre aux besoins opérationnels de la manière la plus économique possible. Par ailleurs, l'évaluation et la documentation appropriées des ressources disponibles pourraient aider la direction des ministères à déterminer les cas récurrents dans lesquels il serait préférable d'enseigner les compétences requises ou de recruter des personnes qui les possèdent déjà.

Autorisation de recruter du personnel temporaire

Les services de travail temporaire acquis conformément à la politique gouvernementale doivent être à court terme et ne doivent généralement pas dépasser les seuils d'approbation établis. Chaque ministère doit donc déterminer ses propres procédures pour assurer l'optimisation des ressources. Outre les approbations ministérielles requises, un gel du recrutement en vigueur à l'échelle du gouvernement depuis août 2003 obligeait les ministères à obtenir l'approbation du sous-ministre avant de doter un nouveau poste, un poste permanent vacant quelle que soit la durée de la vacance, ou un poste temporaire vacant de plus de six mois.

Nous avons examiné les processus d'approbation en place et découvert que, sur les cinq ministères sondés, seul le ministère des Services sociaux et communautaires avait des procédures en place pour documenter les approbations et obtenir la signature requise du sous-ministre avant d'engager du personnel temporaire pour plus de six mois. Aucun des quatre autres ministères ne pouvait prouver qu'il avait reçu les approbations nécessaires avant d'engager plus de 90 % de son personnel temporaire.

RECOMMANDATION

Le ministère des Services gouvernementaux doit s'employer avec les cadres supérieurs du gouvernement à mettre en œuvre des procédures afin d'assurer une planification appropriée et de se conformer aux politiques gouvernementales, y compris les exigences suivantes :

- engager du personnel temporaire aux seules fins permises par la politique gouvernementale;
- documenter la justification du recours à du personnel temporaire;
- vérifier la disponibilité des ressources d'autres secteurs du ministère et du gouvernement;
- obtenir les approbations nécessaires dans le cas du personnel temporaire engagé pour plus de six mois.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère souscrit aux recommandations.

Pour maintenir la qualité des principaux programmes et services gouvernementaux, la FPO a eu recours à des solutions de dotation à court terme au besoin, par exemple en période de pointe. Le ministère reconnaît que des arrangements contractuels temporaires constituent un volet essentiel de la prestation des services, mais qu'il doit néanmoins s'efforcer d'équilibrer ses effectifs et se conformer aux directives de la FPO en matière d'approvisionnement et de ressources humaines (RH). Les politiques et directives existantes dans ces domaines forment d'ailleurs un cadre global que les ministères doivent respecter.

Les ministères ont reçu pour instructions de documenter les raisons pour lesquelles ils doivent obtenir des services de travail temporaire, de confirmer qu'ils ne disposent pas des ressources internes nécessaires pour faire le travail, d'obtenir toutes les approbations requises et de

fournir tous les documents pertinents à l'appui. Ces arrangements doivent également s'inscrire dans un plan et une stratégie globale de dotation.

En 2004-2005, la FPO a renforcé les contrôles régissant le recrutement du personnel permanent et contractuel. Ces contrôles permettent de s'assurer que des mécanismes de responsabilisation appropriés ont été mis en place pour les activités de dotation, que la responsabilité financière est maintenue, et que la FPO dispose d'un effectif de taille appropriée.

Pour aider les ministères à se procurer des services de travail temporaire, le ministère a clarifié tous les contrôles régissant l'utilisation et l'acquisition de ces services. La clarification de nos politiques en matière de RH et de nos pratiques d'approvisionnement en services de travail temporaire viendra compléter les contrôles existants et renforcer nos pratiques actuelles.

Le 2 septembre 2005, le ministère a donné des directives spécifiques à tous les ministères pour s'assurer qu'ils documentent pleinement :

- la disponibilité des ressources existantes;
- la justification opérationnelle des services de travail temporaire;
- la conformité aux niveaux d'approbation pour la délégation des pouvoirs.

En octobre 2005, le ministère lancera une boîte à outils en ligne pour aider les ministères à se conformer aux politiques et directives existantes en matière d'approvisionnement et de RH, y compris l'exigence d'une analyse de rentabilisation approuvée pour toutes les affectations temporaires de plus de six mois.

Le ministère a entrepris un examen détaillé de la politique gouvernementale relative aux services de travail temporaire. Dans le cadre de cet examen, il donnera d'autres directives concernant l'utilisation appropriée des modes alternatifs de dotation. Cet examen sera terminé d'ici le 31 mars 2006. Il viendra compléter notre

objectif global de réduire le nombre d'employés occasionnels, s'il y a lieu, conformément à nos engagements envers les syndicats.

ACQUISITION DES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que les biens et services doivent être acquis auprès de fournisseurs qualifiés par voie de concours, répondre à des besoins précis et assurer, à tout le moins, l'optimisation des ressources. Elle ajoute ce qui suit :

- l'accès des fournisseurs aux marchés publics doit être juste, ouvert et transparent;
- il faut éviter les conflits d'intérêts dans l'acquisition des biens et services et dans les contrats qui en découlent;
- les fournisseurs ne doivent pas avoir le monopole d'un type de travail donné;
- il faut éviter les relations qui entraînent une dépendance continue envers un fournisseur particulier.

Acquisition en régime de concurrence

En 1999, lorsque le gouvernement a omis de renouveler les ententes permanentes avec un certain nombre d'agences de placement temporaire, les ministères ont été informés qu'ils devaient suivre la procédure d'approvisionnement habituelle pour obtenir des services de travail temporaire auprès du secteur privé. La directive d'approvisionnement en biens et services spécifie que les services évalués à plus de 100 000 dollars doivent faire l'objet d'un concours public; que, dans le cas des services dont la valeur varie entre 25 000 dollars et 100 000 dollars, les ministères doivent obtenir des soumissions, offres ou propositions de trois fournisseurs; et que, dans le cas des services évalués à moins de 25 000 dollars, ils peuvent établir leurs propres

procédures d'approvisionnement concurrentiel, comme demander des soumissions à plusieurs fournisseurs, pour assurer l'optimisation des ressources.

Nous avons examiné le processus d'acquisition dans cinq ministères et découvert que, quel que soit le montant en jeu, aucun processus concurrentiel n'a été utilisé pour l'obtention des services de travail temporaire. Près de 15 % des arrangements de travail temporaire ont occasionné des paiements de plus de 100 000 dollars, et aucun n'a donné lieu à un concours public. En outre, 40 % des arrangements examinés ayant coûté plus de 25 000 dollars ont été conclus sans appel de soumissions, d'offres ou de propositions. Dans de nombreux cas examinés, on s'attendait à ce que les coûts dépassent les seuils de concurrence de 25 000 dollars et 100 000 dollars, même avant l'attribution du travail. Les affectations de moins de 25 000 dollars ont été confiées à des fournisseurs uniques sans que d'autres fournisseurs aient été invités à soumettre une proposition. La valeur totale du travail attribué sans appel à la concurrence au cours des cinq dernières années pourrait se chiffrer à des dizaines, voire des centaines de millions de dollars. En conséquence, rien ne garantit que les services de travail temporaire ont été acquis au meilleur prix ou que les ministères ont assuré l'optimisation des ressources. Par exemple, dans le cadre d'un travail payé à l'acte, des experts-conseils ont été engagés sans concours à des taux quotidiens de 990 dollars, 550 dollars et 470 dollars comme responsable de projet, gestionnaire de projet et coordonnateur des données, respectivement. Le coût total du travail effectué s'élevait à 432 000 dollars, ce qui dépasse largement le seuil de 100 000 dollars au-delà duquel il faut tenir un concours public.

Par définition, le personnel temporaire est censé être affecté à des fonctions à court terme. Nous avons toutefois découvert beaucoup d'engagements pluriannuels qui auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Dans le cadre de la procédure de règlement des griefs, un ministère a révélé que 44 % des affectations temporaires se poursui-

vaient ou qu'il ne savait pas à quelle date elles prendraient fin.

Contrats

La directive d'approvisionnement en biens et services exige du ministère et du fournisseur qu'ils signent un contrat écrit définissant formellement les responsabilités respectives de chaque partie avant le début de la prestation des biens et services.

Nous avons constaté que, dans presque tous les cas examinés, aucun contrat n'avait été signé. Le personnel du ministère n'a pas demandé de contrats signés ou d'ententes écrites aux agences de placement temporaire. Les agences envoyaient parfois une lettre confirmant le nom de la personne, la date d'entrée en fonction et le taux facturé. En général, cependant, il n'y avait aucun document indiquant la nature et la durée prévue du travail assigné ou d'autres détails tels que les contrôles régissant la modification des taux. Nous avons également noté que les factures de certains fournisseurs contenaient une dénégaration de responsabilité ainsi qu'une apparente acceptation de responsabilité par le ministère. La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que les ministères doivent consulter un conseiller juridique au sujet des documents d'approvisionnement pour s'assurer que les intérêts du gouvernement sont protégés.

Comparaison des coûts des services de travail temporaire

Nous avons essayé de déterminer si les taux facturés pour les services temporaires dans notre échantillon étaient raisonnables en les comparant aux taux facturés pour des services semblables par d'autres agences. Nous avons remarqué d'importantes différences entre les taux. Les ministères auraient pu obtenir des services semblables à meilleur prix s'ils avaient recherché les taux les plus avantageux. La figure 3 présente un échantillon de ces différences.

Figure 3 : Comparaison des taux horaires facturés par les agences de placement temporaire

Source des données : ministères ayant été soumis à la vérification

| Classification | Taux minimum (en \$) | Taux maximum (en \$) | Écart en \$ | Écart en % |
|--|----------------------|----------------------|-------------|------------|
| Adjoint administratif et de bureau - catégorie 8 | 17,75 | 32,56 | 14,81 | 83 |
| Adjoint administratif et de bureau - catégorie 9 | 20,18 | 39,00 | 18,82 | 93 |
| Agent des systèmes - catégorie 2 | 24,55 | 62,07 | 37,52 | 153 |
| Agent des systèmes - catégorie 4 | 24,55 | 44,83 | 20,28 | 83 |

Nous avons également comparé les taux payés pour le personnel temporaire d'agences extérieures aux salaires et charges sociales qui auraient été versés aux fonctionnaires et conclu que, dans l'ensemble, le personnel temporaire coûtait plus cher. Certains membres du personnel d'agence examinés gagnaient considérablement plus que les fonctionnaires exerçant des fonctions comparables. Par exemple, un employé temporaire touchait 125 dollars l'heure, contre seulement 60 dollars, charges sociales incluses, pour un fonctionnaire comparable.

Conflits d'intérêts potentiels

Conformément à la directive d'approvisionnement en biens et services, les ministères doivent inclure une définition des conflits d'intérêts potentiels dans leurs documents d'approvisionnement, tandis que les fournisseurs éventuels doivent déclarer tout conflit d'intérêts réel ou potentiel. Comme les ministères sondés n'exigeaient généralement pas des fournisseurs qu'ils présentent des propositions écrites ou qu'ils signent des contrats, ils ne pouvaient pas prouver que les fournisseurs engagés pour fournir des services n'étaient pas en situation de conflit d'intérêts.

Nous avons remarqué qu'en 2003-2004, un fournisseur a reçu 10,5 millions de dollars, dont près de 4 millions de dollars de l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion. Les recherches effectuées sur l'entreprise ont révélé que le président et administrateur de cette agence était un ancien employé du

service des ressources humaines du Secrétariat. De nombreux employés temporaires de ce fournisseur étaient mieux rémunérés que les fonctionnaires comparables — dans certains cas, beaucoup mieux. Une autre agence a reçu près de 700 000 dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée en 2003-2004. Nous avons appris que le président et administrateur de cette agence était un ancien employé du ministère. Dans l'un et l'autre cas, le ministère qui a engagé l'agence a déclaré qu'il avait présumé que l'ancien employé était propriétaire de l'entreprise, mais il n'a pas demandé à l'agence de fournir des renseignements qui lui auraient permis de vérifier l'absence de conflit d'intérêts réel ou perçu.

Les ministères qui font beaucoup affaire avec des entités administrées par d'anciens fonctionnaires et qui leur accordent des contrats sans appel d'offres peuvent créer l'impression d'un avantage injuste et d'un conflit d'intérêts possible. À l'heure actuelle, aucun des ministères sondés n'a de mesures de sauvegarde en place, comme des contrats signés ou des déclarations annuelles, pour prévenir les conflits d'intérêts perçus ou réels.

RECOMMANDATION

Pour que les services de travail temporaire soient acquis conformément aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement et au meilleur prix, le ministère des Services gouvernementaux doit travailler avec tous les

autres ministères du gouvernement pour s'assurer que :

- les exigences de sélection en régime de concurrence pour l'acquisition des biens et services sont respectées et, s'il y a lieu, qu'un processus juste, ouvert et transparent est suivi;
- des contrats standard appropriés ou une documentation à l'appui sont en place pour tous les arrangements de travail temporaire afin de définir les droits et responsabilités du ministère et du fournisseur, la nature, la durée prévue et le coût du travail assigné;
- les procédures d'approvisionnement établies pour reconnaître et régler les conflits d'intérêts potentiels sont respectées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère souscrit à la recommandation.

Pour maintenir la qualité des principaux programmes et services gouvernementaux, la fonction publique de l'Ontario (FPO) a eu recours à des solutions de dotation à court terme au besoin, par exemple en période de pointe. Le ministère reconnaît que des arrangements contractuels temporaires constituent un volet essentiel de la prestation des services, mais qu'il doit néanmoins s'efforcer d'équilibrer ses effectifs et se conformer aux directives de la FPO en matière d'approvisionnement et de ressources humaines (RH). Les politiques et directives existantes dans ces domaines forment d'ailleurs un cadre global que les ministères doivent respecter.

Le 2 septembre 2005, le ministère a donné des instructions aux ministères pour s'assurer qu'ils se conforment à l'actuelle directive d'approvisionnement en biens et services lorsqu'ils acquièrent des services de travail temporaire. Pour aider les ministères à se procurer des services de travail temporaire, le ministère a mis en œuvre un ensemble de contrôles de gestion provisoires, notamment en clarifiant les politi-

ques existantes concernant l'utilisation appropriée des services de travail temporaire. En octobre 2005, le ministère lancera une boîte à outils en ligne pour aider les ministères à suivre le processus d'approvisionnement pour toutes les affectations actuelles et futures. Tous les ministères entreprendront également un examen des services de travail temporaire existants afin d'assurer la conformité aux politiques et pratiques en matière d'approvisionnement et de RH.

La boîte à outils aide à s'assurer que :

- les ministères suivent un processus concurrentiel approprié conforme au cadre de politique en matière d'approvisionnement pour acquérir des services de travail temporaire;
- tous les services de travail temporaire sont régis par une entente contractuelle écrite contenant des dispositions appropriées sur les conflits d'intérêts;
- les efforts des gestionnaires pour se conformer à la politique sont appuyés par des outils/modèles concernant les méthodes et procédures à employer dans l'acquisition et la gestion des services de travail temporaire.

Le ministère est en train d'élaborer une stratégie globale d'approvisionnement en services de travail temporaire et suivra un processus concurrentiel ouvert dans le but d'établir une entente pangouvernementale centralisée de fournisseur attiré pour les services de travail temporaire. Cette entente de fournisseur attiré permettra aux ministères d'obtenir des employés temporaires compétents et qualifiés au meilleur prix. L'entente devrait être en place d'ici l'hiver 2006. Entre-temps, les ministères devront se soumettre aux contrôles provisoires et appliquer les pratiques existantes en matière d'approvisionnement et de RH afin d'obtenir le meilleur prix pour les contribuables. Tous les ministères devront utiliser l'entente de fournisseur attiré, pour s'assurer que les fournisseurs de services de travail temporaire qui font affaire avec

le gouvernement signent une entente contractuelle écrite précisant la nature, la durée prévue et le coût du travail assigné et contenant les dispositions standard incluses dans tous les marchés publics pour prévenir les conflits d'intérêts.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'entente de fournisseur attiré, le ministère a lancé une vaste initiative pour sensibiliser les gestionnaires de tous les ministères aux exigences en matière d'approvisionnement pour les services de travail temporaire. Le ministère s'emploie également avec les services de vérification interne à déterminer si les ministères ont mis en place des contrôles et d'autres outils afin d'assurer leur conformité aux politiques touchant l'approvisionnement et les services de travail temporaire.

Recours à d'anciens fonctionnaires

Nous avons remarqué que, dans chacun des cinq ministères sondés, d'anciens fonctionnaires avaient été réengagés par l'entremise d'agences de placement temporaire. Au total, 20 % des membres du personnel d'agence temporaire étaient d'anciens fonctionnaires, dont la moitié étaient des retraités qui touchaient une pension de l'État. Le personnel du ministère nous a informés qu'il préférerait faire appel à d'anciens fonctionnaires parce qu'ils connaissent déjà les processus gouvernementaux et que leurs besoins en formation étaient moindres.

La *Loi sur le Régime de retraite des fonctionnaires* et la *Loi sur le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario* stipulent toutefois que la pension de tout ancien membre de la fonction publique de l'Ontario qui, de l'avis du conseil d'administration du régime de retraite, est réembauché ou engagé à n'importe quel titre par le gouvernement doit être réduite en conséquence. L'engagement par le gouvernement peut inclure le

travail pour une tierce société si le conseil d'administration du régime de retraite détermine que l'entente visait essentiellement à réembaucher la personne.

La réduction de la pension limite le total de la pension et du salaire versé au retraité réembauché à ce qu'il touchait juste avant de prendre sa retraite de la fonction publique. Nous avons appris que ces exigences visaient à prévenir le cumul simultané, par des fonctionnaires retraités, d'une pleine pension et d'un chèque de paye du gouvernement. Les conseils d'administration des régimes de retraite nous ont informés qu'ils comptaient sur les ministères pour les aviser des pensionnés qui retournent au travail. Nous reconnaissons que, dans la pratique, un ministère central aurait beaucoup de mal à recueillir cette information à l'échelle du gouvernement. Néanmoins, la *Loi sur les régimes de retraite*, qui s'applique à tous les régimes de retraite de l'Ontario, exige de l'employeur qu'il fournisse à l'administrateur du régime de retraite tous les renseignements que ce dernier requiert pour pouvoir se conformer aux conditions du régime de retraite.

D'après nos estimations, 80 % des anciens fonctionnaires de notre échantillon qui étaient retournés travailler comme personnel temporaire seraient assujettis à la réduction de leur pension. Cependant, lorsque nous avons assuré un suivi sur les deux tiers d'entre eux, nous avons découvert que ni les ministères responsables ni les anciens fonctionnaires n'avaient déclaré les gains du personnel temporaire au conseil d'administration du régime de retraite.

RECOMMANDATION

Pour assurer la conformité aux lois sur les régimes de retraite visant à prévenir le cumul simultané, par d'anciens fonctionnaires, d'une pleine pension et d'un revenu d'emploi du gouvernement, le ministère des Services gouvernementaux doit déterminer s'il est possible d'élaborer des procédures pangouvernementales afin

d'obtenir les renseignements pertinents sur les anciens fonctionnaires qui retournent travailler pour le gouvernement et de les communiquer aux conseils d'administration des régimes de retraite concernés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère prend au sérieux la nécessité de se conformer à la législation régissant les régimes de retraite et travaille en étroite collaboration avec la Commission du Régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du SEFPO afin d'honorer ses obligations à titre de répondant des régimes de retraite et d'employeur.

L'article 26 du Régime de retraite des fonctionnaires (une annexe de la *Loi sur le Régime de retraite des fonctionnaires*) spécifie nos responsabilités en tant qu'employeur lorsque nous réembauchons un retraité membre du Régime de retraite des fonctionnaires. De même, l'article 13 du Régime de retraite du SEFPO donne des conseils en ce qui concerne les membres de ce régime.

Ces dispositions visent à limiter les gains d'un membre qui touche une pension ou la pension d'un membre employé ou engagé par un employeur qui contribue au régime. Dans la pratique, la Commission du Régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du SEFPO exigent des membres de leur régime qu'ils déclarent toute situation de réemploi ou de réembauche. En ce qui concerne l'employeur tenu de déclarer les membres réembauchés aux régimes de retraite, il doit tenir compte des préoccupations en matière de protection de la vie privée lorsqu'il envisage de recueillir l'information ou de la communiquer à des tiers tels que les conseils d'administration des régimes de retraite. Par ailleurs, les conseils d'administration des régimes de retraite font tous les efforts

possibles pour informer les retraités de leurs responsabilités en cas de réemploi.

Le ministère continuera de s'employer avec la Commission du Régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du SEFPO à cerner les besoins en information. Il cherchera, en collaboration avec la Commission du Régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du SEFPO, à déterminer s'il est possible d'élaborer des procédures concernant la collecte et la communication des renseignements pertinents. Il sera tenu compte des lois en matière de protection de la vie privée et des exigences opérationnelles dans toutes les décisions.

Employés temporaires acquis par paiement de transfert

Un détachement est le transfert d'un employé d'un ministère ou organisme parapublic en affectation temporaire auprès d'un autre ministère ou organisme gouvernemental. Les employés détachés d'autres organismes peuvent offrir aux ministères l'expertise et les conseils stratégiques dont ils ont besoin. Nous avons découvert que plus de 200 employés temporaires avaient été détachés d'entités extérieures, dont des hôpitaux et des universités, qui reçoivent des paiements de transfert de la province. Les deux tiers de ces personnes ont été engagées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Nous avons examiné un échantillon de personnes détachées auprès du ministère de la Santé et des Soins de longue durée par des organismes qui reçoivent des paiements de transfert et découvert que 67 % d'entre elles n'étaient pas employées par ces organismes, qui étaient surtout des hôpitaux, avant leur détachement. Il arrivait souvent au ministère de recruter une personne, de demander à l'organisme bénéficiaire de paiements de trans-

fert d'employer cette personne, puis d'accroître le montant des paiements de transfert pour couvrir les coûts connexes. Dans certains cas, les ententes conclues avec les entités indiquaient clairement que ces personnes étaient engagées par l'organisme extérieur uniquement pour faciliter leur détachement auprès du ministère. En outre, dans la plupart des cas, les salaires et charges sociales connexes étaient comptabilisés comme paiements de transfert pour le fonctionnement des hôpitaux, alors que la plupart de ces personnes travaillaient comme employés du ministère dans d'autres secteurs de programmes.

Ces autres secteurs de programmes étaient généralement inscrits sous le même crédit et le même poste que les subventions aux hôpitaux, et étaient donc théoriquement en conformité avec l'autorisation de dépenser aux termes de la *Loi de crédits*. Cependant, la comptabilisation de ces dépenses comme subventions de fonctionnement pour hôpitaux ne satisfaisait pas aux exigences en matière de rapports dans les Comptes publics, selon lesquelles les dépenses doivent être consignées dans les catégories appropriées au titre des programmes et des salaires et charges sociales. Nous avons également découvert que, dans bien des cas, les détachements n'étaient pas temporaires : 10 % des employés examinés étaient au service du ministère depuis plus de cinq ans, dont deux depuis dix ans ou plus. Par ailleurs, environ la moitié des employés détachés que nous avons examinés étaient mieux rémunérés que les fonctionnaires exerçant des fonctions semblables. Par exemple, une personne touchait un traitement annuel de 315 000 dollars, comparativement à un maximum de 160 000 dollars pour un fonctionnaire de niveau équivalent. Nous avons également repéré des cas d'employés qui gagnaient plus de 100 000 dollars, mais dont les salaires n'étaient pas rendus publics, comme l'exige la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*.

En 2003, les auteurs d'un rapport de vérification interne portant sur un des programmes du minis-

tère de la Santé et des Soins de longue durée ont soulevé des préoccupations concernant les détachements de ce genre et recommandé au ministère de pourvoir les postes en y affectant des employés permanents réguliers. Le ministère a répondu qu'il rendrait les postes permanents, sous réserve de la disponibilité des fonds salariaux requis dans son budget. Le nombre total de détachements à l'échelle du ministère est toutefois passé d'une centaine en 2003 à 150 en 2004.

RECOMMANDATION

Pour s'assurer que le personnel du ministère est employé et comptabilisé conformément à l'esprit et à l'objet des politiques en matière de rapports financiers du gouvernement et des Comptes publics, le ministère des Services gouvernementaux doit travailler avec les cadres supérieurs des ministères à l'élaboration de politiques et procédures portant expressément sur le personnel détaché d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert.

RÉPONSE DES MINISTÈRES

Ministère des Services gouvernementaux

Le ministère s'emploiera avec les ministères concernés à examiner les politiques et procédures existantes en matière de détachements par paiement de transfert et recommandera des améliorations au besoin.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD)

Les soins de santé en Ontario et au Canada ont beaucoup évolué au fil des ans. En particulier, l'avancement des technologies de la santé, la complexité croissante des maladies et le manque de personnel sont trois enjeux critiques qui demandent souvent une intervention et une attention immédiates.

Il n'est plus de mise de voir une division marquée entre le MSSLD et les fournisseurs de soins

de santé, où le MSSLD élabore les politiques et les fournisseurs de soins de santé s'y conforment. La relation entre le MSSLD et les fournisseurs de soins de santé a évolué et s'est transformée en partenariat solide qui a bénéficié à la fois à l'élaboration des politiques et à la prestation des soins de santé, grâce aux détachements de personnel entre les partenaires. Ces détachements ont renforcé l'élaboration des politiques de même que la mise en œuvre d'initiatives clés visant à améliorer la prestation des soins de santé.

De l'avis du MSSLD, tous les fonds de ce crédit ont été dépensés pour renforcer et améliorer le régime de soins de santé. Cependant, en examinant la comptabilisation de ces employés dans les comptes publics, nous avons remarqué que plusieurs postes avaient été imputés au mauvais compte par erreur. Une écriture de correction sera passée durant l'exercice en cours pour les postes imputés à d'autres comptes afin d'assurer la conformité aux exigences en matière de rapports. Il s'agit néanmoins d'erreurs mineures.

Le MSSLD :

- prendra des mesures de responsabilisation provisoires pour centraliser les processus d'approbation et réduire le nombre d'arrangements de transfert;
- examinera immédiatement tous les arrangements existants par paiement de transfert pour s'assurer que les détachements des organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont comptabilisés en bonne et due forme;
- divulguera les traitements versés par les partenaires bénéficiaires de paiements de transfert, au besoin;
- rectifiera les rapports comptables au besoin et mettra en œuvre des contrôles afin d'uniformiser les rapports dans l'avenir.

GESTION DU RECOURS À DU PERSONNEL TEMPORAIRE

La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que tous les ministères doivent établir des structures, systèmes, politiques, processus et procédures organisationnels appropriés pour une gestion responsable et efficace de l'approvisionnement en biens et services. La directive ajoute que le rendement des fournisseurs doit être géré et documenté, et que tout problème de rendement doit être réglé.

Gestion des services de travail temporaire

Comme on pouvait s'y attendre, les employés temporaires qui ne satisfaisaient pas aux normes de rendement ont été renvoyés à leurs agences et remplacés. Des évaluations du rendement n'ont toutefois pas été préparées pour les agences de placement temporaire ni pour la plupart des employés qu'elles avaient affectés à des ministères. Conformément à la directive d'approvisionnement en biens et services, le rendement des fournisseurs doit être évalué au moins une fois l'an. Une évaluation du rendement de l'agence de placement temporaire et de ses employés faciliterait l'évaluation de la qualité du travail et aiderait à déterminer si l'agence ou ses employés possèdent les qualités requises pour accomplir le travail prévu.

Nous avons constaté qu'un ministère, Services sociaux et communautaires, exigeait des employés temporaires qu'ils signent le même serment d'entrée en fonction et de confidentialité que les fonctionnaires. Or, seulement la moitié des employés temporaires examinés dans les quatre autres ministères ont signé une déclaration de confidentialité. Les employés temporaires ont souvent accès à des renseignements personnels et gouvernementaux de nature très délicate. En janvier 2005, le procureur général a décrété que tous les employés des ministères, permanents ou temporaires, devaient se prêter à une vérification approfondie de leurs antécédents.

Depuis, trois employés temporaires ont été licenciés après avoir échoué à cette vérification.

Paiements versés aux agences de placement temporaire

La plupart des paiements que nous avons choisi d'examiner se composaient de factures et de feuilles de temps remplies par l'employé temporaire et signées par le personnel du ministère pour vérifier le nombre d'heures travaillées. Cependant, comme il est indiqué plus haut, dans presque tous les cas d'affectation temporaire examinés, il n'y avait ni contrat ni commande indiquant la nature, la durée prévue et le coût du travail assigné. Nos préoccupations incluaient ce qui suit :

- La directive d'approvisionnement en biens et services stipule que le fournisseur qui voit ses coûts augmenter ne peut hausser le prix du contrat que si le ministère en modifie les modalités de base. Toute modification de prix doit être approuvée à l'avance, par écrit, par le ministère. Nous avons toutefois noté des cas dans lesquels les taux ont changé au cours de l'affectation temporaire. Dans certains cas, les taux ont changé parce que les responsabilités de l'employé temporaire avaient changé. Mais, dans la plupart des cas, les services fournis n'avaient pas changé, et rien n'indiquait que les ministères avaient approuvé les modifications à l'avance.
- Un employé temporaire a reçu près de 130 000 dollars pour aider des municipalités à accéder à un système informatique provincial. Or, les paiements ont été effectués sans que les municipalités confirment par écrit que les heures avaient été travaillées et que les services facturés avaient été fournis.
- Nous avons remarqué de nombreux cas dans lesquels des services d'experts-conseils avaient été comptabilisés comme services de travail temporaire, et beaucoup d'autres où des services de travail temporaire avaient été consignés sous la rubrique services d'experts-conseils ou

paiements de transfert. Toute décision basée sur cette information et prise à des fins de gestion et de contrôle à l'échelle du ministère ou du gouvernement risque donc d'être faussée.

RECOMMANDATION

Pour garantir une gestion responsable et efficace des services de travail temporaire, le ministère des Services gouvernementaux doit s'employer avec les cadres supérieurs des ministères à mettre en œuvre des procédures qui lui permettront de s'assurer que :

- le rendement des agences de placement temporaire et de leurs employés est évalué périodiquement et, au besoin, au moins une fois l'an;
- toutes les personnes qui travaillent pour le gouvernement signent le serment requis de confidentialité et qu'une vérification approfondie des antécédents est effectuée pour les fonctions particulièrement délicates;
- les taux facturés et les services fournis par les fournisseurs de services de travail temporaire sont conformes aux commandes et aux contrats, cette vérification devant être effectuée avant le paiement;
- le coût des services de travail temporaire est consigné de façon exacte dans les registres comptables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère souscrit aux recommandations du vérificateur général.

Pour maintenir la qualité des principaux programmes et services gouvernementaux, la fonction publique de l'Ontario (FPO) a eu recours à des solutions de dotation à court terme au besoin, par exemple en période de pointe. Le ministère reconnaît que des arrangements contractuels temporaires constituent un volet essentiel de la prestation des services, mais qu'il doit néanmoins s'efforcer d'équilibrer ses effectifs

et se conformer aux directives de la FPO en matière d'approvisionnement et de ressources humaines (RH). Les politiques et directives existantes dans ces domaines forment d'ailleurs un cadre global que les ministères doivent respecter.

La boîte à outils susmentionnée expliquera clairement aux ministères comment documenter le rendement des fournisseurs.

L'entente de fournisseur attitré à l'échelle du gouvernement expliquera clairement la procédure à suivre aux ministères, y compris l'obligation de faire appel à la concurrence lorsque le travail prévu est estimé à 25 000 dollars ou plus. L'entente de fournisseur attitré exige une évaluation préalable des compétences, qualités et aptitudes des employés de l'agence de placement temporaire. Conformément à la politique gouvernementale, ces employés doivent se soumettre à une vérification de leurs antécédents et à tous les contrôles de sécurité requis, en plus de signer une entente de non-divulgaration. Aux termes du contrat cadre avec le ministère, tous les fournisseurs seront tenus de se conformer à toutes les exigences des lois et des politiques en matière de confidentialité.

Le ministère a amélioré les contrôles du processus de paiement en mettant pleinement en œuvre un système de contrôle financier à l'échelle de l'entreprise et en offrant une formation sur les contrôles connexes de vérification du processus de paiement. Les procédures comptables et de documentation requises pour traiter les dépenses en services de travail temporaire ont été communiquées, et un suivi annuel sera assuré pour vérifier la conformité à ces procédures.

POLITIQUES PANGOUVERNEMENTALES SUR LES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Évaluation des solutions de rechange au personnel temporaire

Le ministère des Services gouvernementaux est chargé de coordonner les initiatives pangouvernementales visant à améliorer la planification, l'acquisition et la gestion des biens et services. Les ministères sont tenus d'envisager et de documenter d'autres moyens de répondre à leurs besoins et de choisir l'option la plus appropriée.

Des solutions de rechange ont été envisagées pour la dernière fois en 1996, année où le gouvernement a considéré la possibilité d'éliminer sa réserve interne d'employés temporaires – ce qu'il a fini par faire –, gérée par l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion et appelée GO-Temp. Il a notamment été envisagé à ce moment-là de maintenir GO-Temp, de permettre aux programmes de recruter du personnel temporaire auprès d'agences de placement temporaire conformément aux pratiques d'approvisionnement habituelles, ou de conclure des ententes de fournisseur attitré mais seulement dans la région du grand Toronto.

Le gouvernement a choisi d'établir des ententes de fournisseur attitré, option basée sur un processus concurrentiel juste, ouvert et transparent qui autorise les fournisseurs qualifiés à fournir des biens ou des services conformément aux modalités de l'entente. La liste de fournisseurs aide les ministères à réaliser des économies, car une grande partie du travail requis pour identifier les fournisseurs éventuels et évaluer leurs taux et leurs références est effectué à intervalles périodiques et non chaque fois qu'un contrat est mis en adjudication.

Depuis 1997, le processus d'établissement des ententes de fournisseur attitré a entraîné la sélection de 20 fournisseurs de personnel temporaire pour 69 classifications de poste. Cette entente de fournisseur attitré est venue à expiration en 1999 et

n'a pas été renouvelée. Au moment de notre vérification, aucune entente de fournisseur attiré n'avait été conclue, que ce soit à l'échelle du gouvernement ou d'un ministère donné, pour l'acquisition de services de travail temporaire.

Le gouvernement a expliqué qu'il avait annulé les Services GO-Temp pour réaliser des économies, réduire la taille de la fonction publique et offrir des occasions d'affaires au secteur privé. Au moment de notre vérification, et neuf ans après le démantèlement de GO-Temp, le gouvernement n'avait effectué aucune analyse pour déterminer si ces objectifs avaient été atteints. En outre, depuis l'examen des Services GO-Temp en 1996, ni l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion ni les ministères examinés n'avaient formellement analysé d'autres modes de dotation temporaire. Nous avons étudié les pratiques d'autres administrations canadiennes et découvert que trois d'entre elles utilisent une réserve interne de personnel temporaire. La réserve interne du gouvernement fédéral et du Manitoba se limite au personnel de soutien, tandis que celle de la Nouvelle-Écosse regroupe du personnel aux compétences diversifiées. Comme le dernier examen de la dotation en personnel temporaire remonte à près de 10 ans et que les dépenses annuelles à ce chapitre varient entre 40 et 50 millions de dollars, une analyse du rapport coût-efficacité de l'approche actuelle pourrait être justifiée.

RECOMMANDATION

Pour assurer le meilleur rapport qualité-prix, le ministère des Services gouvernementaux doit faire une évaluation formelle des divers modes de dotation à court terme et évaluer périodiquement le processus choisi afin de déterminer si les avantages ou les économies prévus sont réalisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Un volet important du mandat du ministère est le renouvellement et la revitalisation des ressources humaines dans la fonction publique de l'Ontario (FPO). Le travail en ce sens a été amorcé en 2004 par le Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines. Le ministère est en train d'élaborer une stratégie d'examen des politiques et pratiques en matière de ressources humaines pour s'assurer que la planification des ressources humaines dans la FPO reflète les pratiques modernes.

Dans le cadre de notre examen continu de l'entente de fournisseur attiré, nous en surveillerons l'efficacité et l'utilisation. Nous entreprendrons également une analyse afin de déterminer les façons possibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ce mécanisme ainsi que les facteurs additionnels à prendre en compte pour optimiser les ressources.

Planification des ressources humaines

Le ministère des Services gouvernementaux est chargé de surveiller et d'évaluer l'efficacité des politiques de gestion des ressources humaines qui s'appliquent à toute la fonction publique de l'Ontario. En date du 31 mars 2005, le gouvernement provincial employait 65 000 fonctionnaires embauchés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Il fait également appel à du personnel d'agences de placement temporaire, à des travailleurs rémunérés à l'acte, à des experts-conseils, à des employés d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert et à d'autres personnes. Le ministère ne pouvait toutefois pas fournir une estimation du nombre de personnes engagées pour faire du travail pour le gouvernement. Bien qu'il ne puisse pas attester l'exactitude ou l'intégralité de l'information fournie, nous estimons à environ 4 400 le nombre de personnes engagées pour faire du travail pour le gouvernement qui ne sont pas des fonctionnaires.

Étant donné le grand nombre d'employés temporaires, les décisions de dotation touchant ce groupe devraient être intégrées aux plans globaux de gestion des ressources humaines. Nous avons examiné les plans les plus récents pour tous les ministères et constaté qu'ils ne tenaient pas compte des employés non gouvernementaux.

En août 2003, le gouvernement a annoncé un gel du recrutement à l'échelle de la fonction publique dans le cadre de son plan visant à réduire les dépenses de 800 millions de dollars. En décembre 2004, le gel du recrutement a été remplacé par des mesures permanentes de contrôle de l'embauche. Le recours substantiel à des travailleurs temporaires risque cependant de fausser le total des effectifs et d'aller à l'encontre du but des mesures de contrôle de l'embauche, qui est de réduire les dépenses.

Bien que le ministère des Services gouvernementaux soit tenu de surveiller le nombre réel de fonctionnaires, il ne possède pas de renseignements fiables sur le nombre d'employés approuvés et de postes vacants. Sans ces renseignements, il lui est impossible de déterminer si l'effectif des ministères est supérieur ou inférieur à l'objectif approuvé. En l'absence de données fiables sur l'effectif approuvé ou le nombre de travailleurs temporaires, il est difficile de prendre des décisions éclairées, particulièrement pour le gouvernement dans son ensemble.

RECOMMANDATION

Pour assurer une surveillance et un contrôle efficaces des ressources humaines du gouvernement, le ministère des Services gouvernementaux doit :

- tenir compte des employés non gouvernementaux dans ses plans et politiques de dotation;
- comparer l'effectif réel de chaque ministère à l'objectif approuvé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère reconnaît l'importance d'une planification efficace des ressources humaines et de la mise en place de procédures à l'appui de cet objectif. En fait, l'amélioration continue de la planification des ressources humaines est une des priorités de la fonction publique de l'Ontario (FPO). À cette fin, le gouvernement a converti 590 postes auparavant occupés par des contractuels en postes équivalents temps plein (ETP). La FPO est une organisation aussi vaste que complexe qui a besoin de modes alternatifs de dotation pour remplir son mandat, notamment pour obtenir une aide temporaire ou faire appel à des spécialistes. Les 43 millions de dollars affectés aux services temporaires en 2003-2004 ne représentent qu'environ 1 % du total des coûts salariaux pour la FPO.

En outre, les améliorations apportées à la planification des ressources humaines au cours des dernières années ont aidé la FPO à réduire sa dépendance envers le personnel temporaire et les experts-conseils rémunérés à l'acte. Les dépenses en services de travail temporaire ont d'ailleurs baissé de 24 %, passant de 52,4 millions de dollars en 2002-2003 à 40 millions de dollars en 2004-2005. Nous nous attendons à ce que cette tendance se maintienne.

En décembre 2004, le gouvernement a institué des mesures permanentes de contrôle de l'embauche pour s'assurer que des mécanismes de responsabilisation appropriés ont été mis en place pour les activités de dotation, que la responsabilité financière est maintenue, et que la taille de la FPO est conforme aux réalités financières et à la prestation des services prioritaires. Les mesures de contrôle incluaient l'attribution à chaque ministère d'un nombre limite d'ETP approuvé par le biais du processus annuel de planification axée sur les résultats. La FPO a également fait preuve d'efficacité dans la planification des ressources humaines en adoptant

un processus de planification des activités qui permet aux ministères de demander l'autorisation de convertir les entrepreneurs rémunérés à l'acte dans leur budget en ETP, avec justification à l'appui. En outre, la plus récente convention collective signée avec notre principal agent de négociation contient une disposition prévoyant des mesures afin de déterminer l'équilibre

approprié entre le personnel classifié et le personnel non classifié et de réduire d'une année à l'autre la dépendance envers les travailleurs non classifiés. Ces mesures témoignent de notre engagement à assurer un équilibre approprié des ressources humaines en tenant compte des besoins opérationnels, des dispositions des conventions collectives et des priorités émergentes.