

Services de travail temporaire

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Le ministère des Services gouvernementaux (anciennement le Secrétariat du Conseil de gestion) est responsable de l'élaboration des politiques pangouvernementales régissant la planification, l'acquisition et la gestion des services de travail temporaire requis par le gouvernement.

Au moment de notre vérification en 2005, environ 4 400 personnes travaillant au gouvernement de l'Ontario n'étaient pas des employés de la province. La plupart d'entre elles étaient des travailleurs temporaires employés par l'entremise d'agences de placement temporaire du secteur privé. En 2006-2007, les dépenses consacrées aux services de travail temporaire dans l'ensemble du gouvernement s'élevaient à 26 millions de dollars (elles atteignaient 40,1 millions de dollars en 2004-2005 et totalisaient 460 millions de dollars pour la période de 10 ans qui s'étend de 1993-1994 à 2003-2004).

Au cours de notre vérification de 2005, nous avons relevé des cas de non-conformité aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement pour les services de travail temporaire dans

quatre des cinq ministères sélectionnés aux fins des sondages détaillés. Dans le cinquième, soit 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.
- 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, des dizaines, voire des centaines de millions de dollars auraient été dépensés sans qu'un processus concurrentiel soit en place.

- 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 accordent beaucoup de contrats sans appel d'offres à des entités administrées par d'anciens fonctionnaires peuvent créer l'impression d'un avantage injuste.
- Nous avons noté d'importantes différences dans les taux facturés par les diverses agences de placement temporaire, 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.
- Nous avons constaté qu'un certain nombre d'employés temporaires étaient détachés d'organismes tels que des hôpitaux qui recevaient des fonds provinciaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Cependant, bon nombre d'entre eux avaient été recrutés par le Ministère et inscrits sur la liste de paye d'un hôpital, par exemple, dont le financement provincial était ensuite accru de manière à couvrir la rémunération des personnes détachées. Ainsi, des sommes inscrites comme dépenses de fonctionnement des hôpitaux étaient affectées en fait à d'autres programmes de soins de santé ministériels et à l'administration du Ministère.

État actuel des recommandations

D'après les renseignements fournis par le ministère des Services gouvernementaux, nous sommes arrivés à la conclusion que des progrès avaient été réalisés à l'égard de toutes les recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2005*; au moment de notre suivi, des progrès substantiels étaient réalisés, notamment, sur le plan de la conformité aux politiques gouvernementales en matière d'acquisition des services de travail temporaire. Plus précisément, plusieurs nouvelles politiques et procédures avaient été instaurées pour donner suite à un grand nombre de nos recommandations. Également, au moment de notre suivi, une vérification interne pangouvernementale était en cours pour confirmer que les ministères respectaient ces nouvelles politiques et procédures. L'état actuel des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PLANIFICATION DU RECOURS À DU 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.*

État actuel

Depuis l'exécution de notre vérification en 2005, le ministère des Services gouvernementaux a créé le site Web des services de travail temporaire, qui regroupe les directives, les politiques et les procédures en matière d'approvisionnement et de ressources humaines. De plus, au moment de notre suivi, le ministère des Services gouvernementaux avait élaboré une liste de contrôle à l'intention de tous les gestionnaires de la fonction publique de l'Ontario pour les guider dans le cadre de la planification, de l'acquisition et de la gestion des services de travail temporaire. Intitulé *Justification and Checklist for Temporary Help Services* (justification et liste de contrôle pour les services de travail temporaire), le document doit être rempli et conservé pour tout le personnel temporaire engagé et doit comprendre tous les renseignements et la documentation exigés conformément à ce qui est indiqué dans les sections sur la justification et la liste de contrôle. La documentation doit exposer clairement le processus appliqué pour l'acquisition des services de travail temporaire, le fondement des décisions ainsi que l'étendue de la conformité aux directives, aux politiques et aux procédures de même qu'aux conventions collectives applicables.

La première section de la liste de contrôle exige que les ministères indiquent la raison pour laquelle ils ont besoin des services de travail temporaire, les autres options examinées et la durée de l'affectation. La liste de contrôle exige l'approbation par écrit d'un gestionnaire attestant que les contrôles pertinents ont été exercés dans le cadre de l'acquisition.

Les gestionnaires sont aussi tenus dorénavant de joindre à la liste de contrôle un document supplémentaire dûment rempli intitulé *Rationale for Temporary Help Services Over Six Months* (justification des services de travail temporaire pour une durée de plus de six mois) lorsque l'affectation temporaire est censée durer plus de six mois ou lorsqu'un contrat est renouvelé et

que la durée totale de l'affectation dépasse six mois. Le document doit être approuvé et autorisé conformément à une délégation de pouvoir du ministère.

ACQUISITION DES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Acquisition en régime de concurrence, contrats, comparaison des coûts des services de travail temporaire et conflits d'intérêts potentiels

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.*

État actuel

Nous avons appris du ministère des Services gouvernementaux que dans les efforts qu'il a déployés pour obtenir des travailleurs temporaires au meilleur prix, il avait fait établir par sa Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information en mars 2006 une entente générale de fournisseur attitré de deux ans dont l'utilisation est obligatoire

pour 15 catégories administratives de services de travail temporaire. Vingt et un fournisseurs ont été sélectionnés pour fournir des services administratifs dans 26 bureaux de la province. D'après le *VOR User Guide* (guide d'utilisation de l'entente de fournisseur attitré), les ministères peuvent choisir n'importe quel fournisseur attitré pour les contrats d'une valeur inférieure à 25 000 \$, mais il est recommandé d'obtenir des propositions de trois fournisseurs au moins; dans le cas des contrats dont la valeur varie entre 25 000 \$ et 249 999 \$, les ministères doivent inviter au moins trois fournisseurs attitrés à présenter des soumissions ou des propositions; pour les contrats dont la valeur varie entre 250 000 \$ et 749 999 \$, les ministères doivent inviter au moins cinq fournisseurs attitrés à présenter des soumissions ou des propositions.

Les services administratifs d'une valeur estimative supérieure à 750 000 \$ ou les services de travail temporaire qu'il est impossible de se procurer au moyen d'une entente de fournisseur attitré doivent être acquis en conformité avec la Directive d'approvisionnement en biens et services du Conseil de gestion du gouvernement. Le ministère des Services gouvernementaux a réitéré ces exigences pangouvernementales pour les gestionnaires sur le site Web des services de travail temporaire et dans des trousseaux d'information à l'intention des gestionnaires qui ont été remis à tous les bureaux de contrôleur des ministères en décembre 2005 et de nouveau en juin 2006 à la suite de l'établissement de l'entente de fournisseur attitré.

Le ministère des Services gouvernementaux nous a également informés que chaque fournisseur attitré avait signé un contrat cadre avec le gouvernement qui définit les droits et les responsabilités des ministères et du fournisseur, y compris les taux de facturation maximums, les obligations relatives aux conflits d'intérêt, les accords de confidentialité pour les employés du fournisseur et les attestations de sécurité, le cas échéant. En plus du contrat cadre, les ministères requérants et le fournisseur

choisi doivent signer une entente de niveau de service qui précise les extraits à fournir, la durée de l'affectation et le coût plafond et qui identifie le personnel qui sera utilisé. Une entente de niveau de service est également requise pour les services de travail temporaire non acquis au moyen d'une entente de fournisseur attitré.

Pour faire en sorte que les ministères suivent le bon processus d'acquisition, le ministère des Services gouvernementaux a inclus une section sur l'approvisionnement et la passation de marchés dans le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* (le document à remplir pour tous les travailleurs temporaires engagés). On nous a également informés que le service de vérification interne devait entreprendre une vérification pangouvernementale en mars 2007 pour évaluer la conformité aux politiques et aux directives se rapportant à l'acquisition des services de travail temporaire.

À l'appui de l'acquisition des services de travail temporaire au moyen de l'entente actuelle de fournisseur attitré, le Ministère prévoyait de lancer à l'automne 2007 un nouvel outil électronique pangouvernemental appelé TempLink. Il s'agit d'un outil en ligne pour acquérir des services de travail temporaire au moyen de l'entente de fournisseur attitré; l'outil créerait une demande de service documentée avec approbations en ligne et rappels concernant les règles d'approvisionnement et les plans pour les ressources humaines.

Recours à d'anciens fonctionnaires

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.

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'il avait évalué la possibilité d'élaborer des procédures pangouvernementales pour assurer la conformité aux lois sur les régimes de retraite en ce qui a trait au cumul simultané par d'anciens fonctionnaires d'une pleine pension et d'un revenu d'emploi du gouvernement. De concert avec la Commission du régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), il s'est efforcé de définir les besoins en matière d'information et les procédures qui pourraient être mises en place pour repérer et régler les cas de retraités réembauchés et a examiné les règles actuelles sur le réembauchage pour s'assurer qu'elles concordent avec les exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le Ministère a précisé que tant la Commission du régime de retraite de l'Ontario que la Fiducie du régime de retraite du SEFPO l'ont avisé qu'elles n'avaient ni les moyens ni la capacité de surveiller les retraités qui reviennent au travail et continuent de toucher une pension. Elles ont précisé qu'il incombe au retraité ou à la retraitée qui revient au travail d'aviser le ministère qui le ou la réembauche qu'il ou elle touche également une pension.

Au moment de notre suivi, à cause de certaines préoccupations concernant les questions de confidentialité et la publication de l'information, le Ministère avait décidé de ne pas adopter de procédures pour informer les conseils d'administration des régimes de retraite que le gouvernement avait embauché d'anciens fonctionnaires. Il a plutôt mis en œuvre différentes mesures pour informer les retraités et les pensionnés qu'ils ont l'obligation de se conformer aux règles sur le réembauchage. Ces mesures comprennent la communication d'information dans les séances de préparation à la retraite, des foires aux questions sur les sites Web

des régimes de retraite et la distribution de feuillets d'information à tous les nouveaux employés.

Employés temporaires acquis par paiement de transfert

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.

État actuel

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a informés qu'il élaborait une politique pour régler la question de l'utilisation de travailleurs complémentaires, y compris ceux acquis au moyen d'ententes sur les paiements de transfert, et qu'il prévoit diffuser cette politique au cours du troisième trimestre de l'exercice 2007-2008. Entre-temps, le Ministère a élargi le suivi et le compte rendu de ce genre d'ententes et centralise le processus d'approbation.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée s'était engagé en 2005 à réduire le nombre d'ententes sur les paiements de transfert. Toutefois, d'après l'information reçue, le nombre d'employés de ce type qui travaillent au Ministère était passé de 150 au moment de notre vérification à plus de 170 en mai 2007. La plupart des employés temporaires actuels embauchés par l'entremise d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert avaient été embauchés après notre vérification. Le Ministère a déclaré que l'augmentation est imputable à l'élargissement du programme des soins de santé, à la rotation du personnel, au besoin de spécialistes et à d'autres facteurs découlant d'une réorganisation du Ministère.

GESTION DU RECOURS À DU PERSONNEL TEMPORAIRE

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.

État actuel

Dans le *VOR User Guide*, on recommande fortement aux gestionnaires de remplir un formulaire d'évaluation du rendement et de le transmettre à la Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information du ministère des Services gouvernementaux dans les 15 jours suivant la fin d'une entente de niveau de service. La réalisation d'une évaluation du rendement contractuel est également prévue dans le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* et est exigée tant pour les services fournis par des fournisseurs attitrés que pour ceux fournis par d'autres fournisseurs. Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés que les fournisseurs doivent également transmettre à la Direction des politiques d'approvisionnement

et de l'acquisition de services de technologie de l'information des renseignements en provenance de leurs clients concernant la satisfaction à l'égard du rendement des employés temporaires provenant des agences de placement. Le but est de communiquer les constatations aux bureaux des finances des ministères pour pouvoir les utiliser dans la planification de l'acquisition ultérieure des services de travail temporaire.

Les ententes cadres de prestation de services conclues avec les nouveaux fournisseurs attitrés comprennent des exigences en matière de confidentialité pour les employés d'agences de placement temporaire qui travaillent au gouvernement. Chaque travailleur temporaire doit signer une entente de confidentialité avant d'entreprendre une affectation auprès d'un ministère. Le *VOR User Guide* précise également que certains employés temporaires peuvent être tenus de se soumettre à un contrôle de sécurité pour du travail effectué dans des secteurs de programmes précis comme le Bureau du registraire général de l'état civil et le secteur des cartes Santé. Toutes les demandes de contrôle de sécurité sont envoyées à la Direction de la gestion des situations d'urgence et de la sécurité du ministère des Services gouvernementaux. Le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* exige que les gestionnaires donnent leur approbation par écrit pour démontrer que les ministères ont obtenu les attestations de sécurité appropriées et signé des ententes de confidentialité avec les travailleurs temporaires.

Dans un nouveau guide sur les prix des services de travail temporaire dispensés par des fournisseurs attitrés, le ministère des Services gouvernementaux rappelle aux ministères que les taux indiqués par les fournisseurs de services de travail temporaire doivent correspondre à ceux indiqués dans l'entente cadre du fournisseur attitré et représentent les taux maximums qui peuvent être facturés – c'est-à-dire que le fournisseur ne peut pas les augmenter. Le guide précise également que des heures supplémentaires

sont payées uniquement passé 44 heures de travail par semaine. Le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* exige de vérifier l'exactitude et la pertinence des factures avant de les payer et de s'assurer que la valeur totale des factures ne dépasse pas la valeur maximale du contrat.

Dans les trousseaux d'information envoyées aux gestionnaires en 2005 et 2006, le ministère des Services gouvernementaux a mis l'accent sur l'obligation supplémentaire d'imputer les dépenses en services de travail temporaire à l'un de deux comptes de charges salariales. L'un des comptes s'applique au coût des services de travail temporaire acquis pour combler des postes à court terme et l'autre compte, aux coûts des services de travail temporaire acquis pour faire face à la charge de travail accrue en période de pointe.

Par ailleurs, au moment de notre suivi, le service de vérification interne avait prévu de procéder en mars 2007 à une vérification pangouvernementale pour évaluer si les services de travail temporaire sont acquis conformément aux directives pertinentes du Conseil de gestion du gouvernement.

POLITIQUES PANGOUVERNEMENTALES SUR LES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Évaluation des solutions de rechange au personnel temporaire

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.

État actuel

Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés qu'il avait embauché un consultant externe pour effectuer une analyse des services

d'emploi temporaire au sein de la fonction publique de l'Ontario (FPO). En 2006, le consultant a présenté un rapport accompagné de ses recommandations après avoir examiné l'état actuel des services temporaires dans la FPO, dans des organisations connexes des secteurs public et privé et dans l'industrie du travail temporaire.

Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés qu'il mettait au point un outil de sélection en ligne des fournisseurs de services de travail temporaire, appelé TempLink, qu'il prévoyait de mettre en œuvre à l'automne 2007. Cet outil fournirait des rapports détaillés sur l'utilisation du service, sur les dépenses, sur l'utilisation des fournisseurs, sur les économies (c'est-à-dire la fréquence d'utilisation des fournisseurs au plus bas prix) et ainsi de suite. La Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information analysera l'information et transmettra les résultats de son analyse au directeur général de l'administration de chaque ministère. Les rapports serviront à la planification de l'acquisition des services de travail temporaire dans l'ensemble du gouvernement.

Planification des ressources humaines

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.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que la fonction publique de l'Ontario (FPO) avait effectué un nettoyage des données du Réseau d'information sur les ressources humaines (le système logiciel de gestion des ressources humaines à l'échelle de la FPO) et qu'il disposait donc au moment de

notre suivi d'un tableau plus exact des effectifs gouvernementaux. Le Ministère a également précisé qu'il était davantage en mesure de définir les besoins en matière de personnel temporaire et les mécanismes pour acquérir les ressources humaines de façon appropriée. En ce qui a trait à l'obtention d'information sur le nombre d'employés temporaires travaillant dans la FPO, le Ministère a indiqué qu'il prenait des dispositions pour améliorer l'acquisition et le suivi du personnel temporaire au moyen de l'outil TempLink.

Le Ministère a également indiqué qu'il avait entrepris le suivi et la comparaison des nombres limites d'équivalents temps plein (ETP), lesquels représentent les niveaux de dotation maximums approuvés, avec l'effectif réel de chaque ministère à la fin de l'année. D'après les renseignements fournis par le Ministère, les nombres limites approuvés étaient respectés dans l'ensemble du gouvernement.