

3.09—Programme des droits et responsabilités en matière d’emploi

CONTEXTE

La *Loi de 2000 sur les normes d’emploi* (la *Loi*) fixe les normes minimums applicables aux salaires et conditions de travail que les employeurs doivent offrir à leur personnel. Elle précise les différents droits dans le domaine de l’emploi : heures de travail, heures supplémentaires, salaire minimum, congés de maternité, congés parentaux, jours fériés, indemnités de vacances et indemnités de cessation d’emploi. Elle vise la plupart des employeurs et employés de l’Ontario, à quelques exceptions près, comme les entreprises réglementées par le gouvernement du Canada, notamment les transporteurs aériens et les banques.

L’application de la *Loi* relève du programme des droits et responsabilités en matière d’emploi adopté par le ministère du travail (le programme). Le programme est mis en œuvre par le siège social du ministère à Toronto et par des bureaux régionaux et de district situés dans toute la province. Il assure les services suivants :

- renseigner employeurs et employés, notamment par l’intermédiaire d’un centre d’appels du ministère des Finances;
- instruire et résoudre des plaintes, déposées principalement par d’anciens employés, concernant des infractions possibles aux droits en matière d’emploi;
- faire des enquêtes préventives sur les livres de paie et sur les pratiques suivies en milieu de travail;
- ordonner aux employeurs de payer les salaires et avantages sociaux dus et, s’il y a lieu, engager des poursuites et procéder à des recouvrements.

Des agents des normes d’emploi ont le pouvoir d’examiner les infractions éventuelles à la *Loi*. Pendant l’exercice 2003-2004, le ministère a instruit plus de 15 000 plaintes déposées par des employés et a procédé à environ 150 inspections préventives.

Pour l'exercice 2003-2004, les crédits que le ministère a affectés au programme s'élevaient environ à 22,4 millions de dollars, dont environ 75 % ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux d'un personnel composé de près de 220 personnes.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si les systèmes et processus mis en place par le ministère permettaient de réaliser son principal mandat, à savoir protéger les droits des travailleurs en matière d'emploi.

Nous avons fixé, au préalable, la base de notre vérification. La haute direction du ministère a examiné nos critères et les a acceptés.

Notre travail de vérification sur place, en grande partie terminé en mars 2004, consistait à examiner les dossiers et les politiques administratives applicables, et à interroger le personnel du siège social du ministère, de trois bureaux régionaux et de cinq bureaux de district. En outre, nous avons étudié des programmes semblables appliqués dans d'autres territoires. Enfin, nous avons évalué la suite donnée aux questions soulevées lors de notre vérification, en 1991, du Programme des pratiques d'emploi (la version précédente du programme actuel).

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons également étudié les récents rapports rédigés par la Direction des services de vérification interne du ministère et avons incorporé dans notre travail de vérification, s'il y avait lieu, d'importantes questions à examiner.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que le ministère concentrait ses efforts presque exclusivement sur l'instruction de plaintes déposées par des particuliers contre d'anciens employeurs. Par conséquent, les activités d'inspection que le ministère consacrait à la protection des droits des travailleurs en matière d'emploi laissaient, selon nous, à désirer. D'ailleurs, bon nombre des problèmes signalés pendant la présente vérification ont également été observés lors de notre vérification, en 1991, du Programme des pratiques d'emploi en vigueur à cette époque-là, comme l'indique le tableau ci-après.

**Problèmes constatés pendant la vérification de 1991
et situation lors de notre vérification actuelle**

Problèmes constatés en 1991	Situation actuelle
Lorsque l'instruction d'une enquête permettait de constater des infractions aux normes minimums, le ministère ne faisait rien, en règle générale, pour élargir la portée de l'enquête afin de déterminer si d'autres employés du même employeur avaient été victimes d'infractions semblables.	<i>Aucune amélioration importante.</i> Ayant constaté des infractions pour 70 % des plaintes instruites, le ministère n'étendait cependant pas, en règle générale, son enquête aux autres employés du même employeur. Comme 90 % des requérants n'ont déposé leur demande de paiement qu'après la cessation de leur emploi, le fait d'étendre la portée de l'enquête aux autres travailleurs de l'employeur serait un important moyen d'assurer la protection des droits de ces derniers.
Le ministère a renoncé essentiellement aux inspections préventives, qui pourtant produisent d'excellents résultats pour découvrir des infractions.	<i>Aucune amélioration importante.</i> En raison du nombre de plaintes à résoudre, les agents n'ont que peu de temps à consacrer aux inspections préventives d'employeurs. Ces inspections s'imposent de toute évidence car 40 % à 90 % d'entre elles (selon les secteurs) ont permis de découvrir des infractions.
Des poursuites ne sont, pour ainsi dire, jamais entamées, de sorte que les employeurs sont peu portés à se plier volontairement à la <i>Loi</i> .	<i>Aucune amélioration importante.</i> Ce n'est que rarement que le ministère entamait des poursuites ou infligeait des amendes. Nous avons trouvé des cas où le paiement d'une amende ou de frais d'administration n'était pas imposé à l'employeur, même si l'infraction concernait de gros montants. Ce manque de mesures punitives (amendes, poursuites...) pourrait amener certains employeurs à ne pas respecter leurs obligations légales envers les employés.
La technologie de l'information et de la communication laissait à désirer.	<i>Aucune amélioration importante.</i> Pour l'application du programme, le ministère employait des documents sur papier et des systèmes informatiques qui n'étaient pas intégrés. Les données utiles pour la coercition étaient peu accessibles, ce qui empêchait les agents de s'acquitter correctement de leurs fonctions.
Le système employé pour mesurer l'efficacité du programme et pour communiquer l'information à ce sujet était insatisfaisant. Les objectifs privilégiaient la productivité du personnel plutôt que l'efficacité du programme.	<i>Aucune amélioration importante.</i> Le ministère n'avait ni déterminé les éléments essentiels de rendement du programme, ni fixé d'indicateurs suffisants pour évaluer son efficacité et présenter des rapports à ce sujet. Il ne communiquait à l'Assemblée législative et au public qu'un seul critère : le délai du traitement des dossiers respecté par les inspecteurs.

Tableau établi par le Bureau du vérificateur provincial

Nous avons également relevé des faiblesses dans la perception des sommes non payées, dues par des employeurs à des employés requérants. Les agences de recouvrement engagées par le ministère étaient censées atteindre un taux de recouvrement de 35 %. Le taux effectivement obtenu était toutefois beaucoup plus faible, soit environ 15 %. En revanche, les taux de perception allaient de 20 % à 35 % en Alberta où les mesures de perception étaient beaucoup plus strictes.

L'administration, par le ministère, du fonds en fiducie de 11 millions de dollars pour les employés requérants présentait d'importantes faiblesses sur le plan du contrôle. Nous en avons trouvé plusieurs exemples : sommes recouvrées en 1995 qui n'avaient pas été transmises aux requérants, paiements faits en double, nombreuses erreurs comptables, et manque de contrôles essentiels en matière de rapprochement et de supervision.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

APPLICATION DE LA LOI

En vertu de la *Loi*, les agents des normes d'emploi ont le pouvoir de pénétrer dans les locaux de l'employeur pendant les heures d'ouverture normales afin d'enquêter sur des infractions éventuelles à la *Loi*. Pendant une enquête ou une inspection, ils peuvent interroger quiconque et demander de prendre connaissance des éléments d'information qu'ils considèrent comme importants.

La *Loi* permet aux agents des normes d'emploi de négocier le règlement d'une demande de paiement et, en outre, d'ordonner à l'employeur :

- d'indemniser des employés des montants qu'il leur doit (jusqu'à concurrence de 10 000 \$ par employé);
- de réintégrer des employés licenciés;
- de payer des frais d'administration réglementaires s'élevant à 10 % de l'indemnité qu'il était tenu de payer ou à 100 \$, soit le plus élevé des deux montants.

En outre, ces agents peuvent délivrer un avis de contravention qui oblige l'employeur à payer une amende de 250 \$ pour une première infraction et de 1 000 \$ par employé en cas de récidive.

L'employeur peut également être poursuivi et, en cas de condamnation, se voir infliger une amende allant jusqu'à 50 000 \$ ou une peine de prison de 12 mois au maximum. Une entreprise peut être condamnée à payer une amende allant jusqu'à 100 000 \$ pour une première infraction et à 500 000 \$ en cas de récidive.

Prolongation d'enquêtes et inspections préventives

Le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi était axé dans une large mesure sur les plaintes. Les activités de son personnel étaient surtout consacrées à l'instruction du grand nombre de plaintes déposées, dans la presque totalité des cas, par des particuliers contre leur ancien employeur. Pendant notre vérification de 1991, nous avons constaté ceci : lorsqu'une enquête mettait en lumière des infractions qui touchaient un requérant déterminé, rien n'était fait, en règle générale, pour déterminer si d'autres employés du même employeur avaient été victimes de la même infraction. Nous avons observé en outre, à cette époque, que le ministère avait entrepris peu d'inspections préventives, non liées à des plaintes, malgré leur efficacité.

Notre enquête actuelle a permis de révéler que la situation ne s'était guère améliorée depuis 1991. En effet, les prolongations d'enquêtes et les inspections préventives ne représentent toujours qu'une infime partie des mesures coercitives prises par le ministère, comme l'indique le tableau ci-après.

Résumé des activités d'inspection pour les exercices 1990-1991 et de 2000-2001 à 2003-2004

	1990-1991	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Dossiers réglés	18 582	13 975	12 457	15 078	15 771
Prolongations d'enquêtes	1 795	849	630	535	802
Inspections préventives	85	1 543	1 156	357	151

Source des données : Ministère du Travail

Nous avons relevé des infractions pour environ 70 % des plaintes déposées. Soulignons que la plupart des infractions en milieu de travail sont signalées par d'anciens employés, car les employés encore au service de l'employeur hésitent, en règle générale, à déposer une demande de paiement, de crainte de perdre leur emploi malgré la protection que leur offre la *Loi*. Ainsi, 90 % des plaintes étaient déposées par des personnes qui ne travaillaient plus pour les employeurs visés par leur demande de paiement. Pour pouvoir bien remplir son mandat, le ministère a l'obligation de protéger les droits des employés encore au service de l'employeur qui hésiteraient à déposer une demande de paiement.

Le fait, pour le ministère, d'étendre à d'autres employés du même employeur les enquêtes sur des demandes de paiement qui visent des sommes élevées, et ce, afin de déterminer l'existence d'autres infractions, serait un moyen efficace et efficient d'appliquer les normes d'emploi. À titre d'exemple, une plainte portée par un ancien employé contre un employeur en 2001 concernait des infractions pour le non-paiement de salaires, d'indemnités de vacances et d'indemnités de cessation d'emploi.

À l'époque, l'enquête n'avait pas été étendue aux autres employés. Cependant, entre 2001 et 2003, quatre enquêtes subséquentes sur des plaintes déposées contre le même employeur ont permis de révéler des infractions semblables dont le montant total dû aux intéressés était d'environ 25 000 \$. Nous avons également constaté qu'aucune action n'avait été intentée pour le règlement de ces demandes.

En ce qui concerne les inspections préventives, notons que les inspections ciblées effectuées par le ministère dans des secteurs à haut risque ont déjà produit de bons résultats. Elles ont en effet mis en lumière des infractions pour le non-paiement de salaires, d'heures supplémentaires et de jours fériés dans 40 % à 90 % des cas, selon les secteurs. Ce niveau élevé d'infractions fait ressortir la nécessité d'augmenter le nombre d'inspections préventives afin de mieux assurer le respect des normes d'emploi. Le tableau ci-dessus montre que, pendant les exercices 2000-2001 et 2001-2002, le nombre de plaintes traitées était moins élevé et que le ministère a alors pu affecter un plus grand nombre d'employés aux inspections préventives. Cependant, même pendant ces années-là, les inspections préventives ne touchaient qu'une proportion peu élevée d'employeurs ontariens, dont le nombre est estimé à 300 000.

Le ministère nous a fait savoir qu'il a l'obligation légale de donner suite aux demandes de paiement et qu'en raison de ses ressources limitées, son personnel n'a guère le temps de prolonger les enquêtes et de procéder à des inspections préventives. En outre, les ressources nécessaires pour procéder à des prolongations d'enquêtes ou à des inspections préventives risquent d'être importantes et exigent de 2 à 14 jours de plus par employeur, selon la taille de l'entreprise. Pendant nos visites sur place, nous avons constaté que les agents des normes d'emploi devaient terminer leurs enquêtes dans des délais fixes, ce qui laissait peu de temps pour les inspections préventives.

À notre avis, le ministère doit trouver le moyen de mieux équilibrer son travail d'inspection pour protéger les droits des travailleurs qui sont au service de l'employeur au moment de la plainte. L'augmentation du nombre d'inspections préventives dans les secteurs à haut risque pourrait se traduire, à la longue, par la réduction des plaintes déposées par les employés.

Une possibilité qui mérite d'être examinée serait d'adopter les normes d'emploi appliquées en Alberta et en Colombie-Britannique. Dans ces deux provinces, le ministère peut porter des accusations contre les employeurs qui enfreignent la loi et leur ordonner de payer les coûts des vérifications externes effectuées pour déterminer le respect global des normes. Ainsi, le coût des mesures coercitives est transféré aux employeurs chez qui des infractions ont été constatées, ce qui permet au ministère d'affecter des ressources à d'autres priorités, comme l'extension des activités d'inspection et la réalisation d'inspections préventives. En outre, le coût supplémentaire à prendre en charge par l'employeur pourrait être un moyen de dissuasion.

Recommandation

Pour mieux appliquer la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* et mieux protéger les droits des travailleurs qui sont au service de l'employeur au moment de la plainte, le ministère doit :

- étendre son enquête lorsqu'il constate une infraction et augmenter le nombre d'inspections préventives effectuées dans les secteurs à haut risque;
- évaluer l'effet, comme mesure coercitive et comme moyen de dissuasion, du transfert des coûts des enquêtes et des inspections aux employeurs qui enfreignent la *Loi*.

Réponse du ministère

Le ministère accepte l'ensemble des recommandations présentées par le vérificateur provincial et s'engage à y donner suite. Il est déterminé à améliorer l'efficacité de tous ses programmes de droits et responsabilités en matière d'emploi. Dans cet ordre d'idées, il a annoncé, le 26 avril 2004, une initiative de sensibilisation et d'optimisation des mesures coercitives.

En ce qui concerne la présente recommandation, le ministère admet que, depuis des années, ses méthodes coercitives sont surtout passives. Elles n'ont pas un effet de dissuasion suffisant sur les employeurs fautifs et font peu pour assurer le recouvrement des sommes dues. Le ministère a donc réorienté sa façon de procéder.

*Le ministère a adopté une démarche préventive pour assurer l'application de la *Loi*. Il a mis sur pied, le 1^{er} juillet 2004, une équipe d'inspection exclusive, et il a repéré les secteurs à haut risque. Au cours de l'année à venir, il procédera à 2 000 inspections préventives visant les employeurs des secteurs à haut risque et ceux qui ont fait l'objet de multiples demandes de paiement. Il évaluera les résultats pour pouvoir contrôler et améliorer de façon permanente l'efficacité du programme.*

En même temps, le processus passif d'instruction des plaintes est en révision. Lorsqu'un agent qui fait enquête estime que d'autres employés ont également des droits à faire valoir, il transmet ce renseignement à une équipe spéciale chargée de faire le suivi des mesures coercitives.

Le programme ne porte ses fruits que si les employeurs aussi bien que les travailleurs connaissent leurs droits et responsabilités. Un programme de sensibilisation a été lancé avec la collaboration de différents organismes pour déterminer les moyens à mettre en œuvre afin d'informer rapidement les employeurs qui ne connaissent vraiment pas leurs droits et responsabilités. Bon nombre des travailleurs les plus exposés aux infractions aux normes d'emploi sont ceux dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais. Depuis plusieurs mois, le ministère applique un vaste programme d'information destiné à ces travailleurs.

Il est prévu que ces initiatives produiront un certain nombre de résultats. En premier lieu, elles constitueront un moyen de dissuasion beaucoup plus énergique pour les employeurs fautifs. En deuxième lieu, elles faciliteront le recouvrement des sommes non payées (il ressort d'études internes que les inspections préventives sont un excellent moyen de recouvrement). Enfin, elles réduiront, à la longue, le nombre de demandes de paiement. D'autres travaux sont en cours pour transférer, dans la mesure du possible, les coûts des enquêtes et inspections aux employeurs qui enfreignent la Loi.

Poursuites judiciaires contre les contrevenants

La *Loi* permet aux agents des normes d'emploi de négocier le règlement des demandes de paiement. Nous avons constaté que la plupart de ces demandes étaient réglées sans qu'il soit nécessaire de rendre une ordonnance de paiement et d'imposer le paiement d'une amende et de frais d'administration. Cette démarche est justifiée dans certains cas : l'infraction est peu importante, et l'employeur n'a pas commis d'autres infractions et donne suite rapidement aux plaintes des employés. Cependant, si elle n'est pas appliquée avec prudence, les employeurs pourraient croire qu'ils bénéficient d'une marge de manœuvre, du fait qu'une amende ou une pénalité est peu probable, même en cas d'infraction. Toute augmentation des cas de non-respect de la *Loi* par des employeurs imposerait également un fardeau supplémentaire aux employés, obligés de déposer des plaintes auprès du ministère pour faire valoir leurs droits.

Au cours des cinq dernières années, sur les quelque 70 000 demandes de paiement déposées, une infraction a été prouvée pour 51 000 d'entre elles, soit un taux de 70 %. Sur ces 51 000 demandes, 18 seulement ont fait l'objet de poursuites, qui se sont traduites par 63 condamnations pour violation de différents articles de la *Loi* et par l'imposition de 210 000 \$ seulement en amendes. Nous avons constaté que, de façon générale, le ministère s'abstenait d'intenter des poursuites ou d'imposer des amendes, même lorsque de gros montants étaient en jeu. Citons, à cet égard, un certain nombre de cas où les sommes dues aux employés dépassaient 100 000 \$ sans que l'employeur n'ait eu à prendre en charge une pénalité ou des coûts supplémentaires. Nous avons observé la même faiblesse en ce qui concerne l'utilisation des avis de contravention, qui servent à informer l'employeur qu'il est condamné à une amende. Entre décembre 2001, moment de son adoption, et février 2004, 218 avis de contravention seulement avaient été délivrés et se sont traduits par l'imposition de pénalités d'environ 140 000 \$.

Le guide des normes d'emploi du ministère précise les facteurs et les infractions à prendre en considération par les inspecteurs pour déterminer si l'employeur fautif doit être poursuivi en justice. Comme le ministère privilégie le règlement rapide des dossiers, les agents hésitent cependant à poursuivre les employeurs fautifs et à

imposer le paiement d'amendes et de frais d'administration, même en cas de récidive. Par exemple, un employeur reconnu fautif en juillet 2003 pour non-paiement de salaires de 5 000 \$, avait déjà commis quatre infractions semblables. L'inspecteur n'a pas délivré d'avis de contravention ni intenté de poursuites.

En outre, le ministère n'avait pas vérifié si les agents des normes d'emploi appliquaient de façon uniforme les mesures correctives et si ces mesures étaient susceptibles d'encourager le respect de la *Loi* et de dissuader les infractions.

Recommandation

Pour que les mesures coercitives permettent effectivement de favoriser le respect de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* par les employeurs, le ministère doit donner, à ses agents des normes d'emploi, de meilleures instructions sur la bonne application de ces mesures, notamment la délivrance d'avis de contravention et les poursuites judiciaires, et mieux en surveiller l'application pour en assurer l'uniformité.

Réponse du ministère

La Loi de 2000 sur les normes d'emploi prévoit d'importantes mesures coercitives, qui n'ont cependant pas été appliquées dans la mesure du possible. Le ministère s'est attaqué à cette question de deux façons. Premièrement, dans son annonce sur l'initiative d'optimisation de l'application de la loi en avril 2004, il a souligné que toutes les mesures coercitives prévues par la Loi doivent être appliquées. Deuxièmement, les agents des normes d'emploi donnent, depuis le 1^{er} juillet 2004, des amendes aux employeurs qui enfreignent la Partie I de la Loi sur les infractions provinciales. Ces amendes ne concernent pas des infractions nouvelles, mais constituent un moyen nouveau et plus efficace de porter des accusations et de faciliter, s'il y a lieu, les poursuites. Les infractions sérieuses continueront de faire l'objet de poursuites au titre de la Partie III de la Loi sur les infractions provinciales, qui permet de fortes amendes et l'emprisonnement.

Le ministère a mis en application une politique complète des poursuites (mise à jour en juillet 2004) qui fixe les critères à suivre pour intenter des poursuites et qui donne des directives pour leur conduite en vertu de la Loi sur les infractions provinciales. Pour améliorer l'uniformité d'application des procédures révisées, les modifications ont été consignées dans le guide des agents des normes d'emploi et communiquées au personnel au moyen de cours de formation.

Recouvrements pour les requérants

Quand un employeur ne se conforme pas à une ordonnance de paiement, le ministère procède au recouvrement. Les montants recouvrés sont versés à un fonds en fiducie afin d'être payés, ultérieurement, aux employés actuels ou anciens touchés. Cette mesure coercitive fait que les employés obtiennent les montants qui leur sont dus légalement, favorise l'application des dispositions légales en matière de normes d'emploi et constitue un moyen de dissuasion pour les employeurs.

En moyenne, environ 40 % seulement des montants dus par les employeurs sont payés volontairement sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures de recouvrement. Pour les montants qui restent, le ministère s'est adressé, à partir de 1998, à trois agences de perception chargées de recouvrer les sommes en souffrance visées par les ordonnances de paiement. Les ordonnances de paiement restées infructueuses sont envoyées aux agences de recouvrement environ 30 jours après l'expiration du délai de paiement. Ces agences sont tenues de retourner au ministère les ordonnances après une année d'activités de recouvrement infructueuses. À l'époque de notre vérification, il n'y avait qu'une seule agence de recouvrement qui exécutait ce service. Le tableau ci-après indique les montants obtenus par les agences et leurs taux de recouvrement sur une période de quatre ans.

Résultats obtenus par les agences de recouvrement privées de 2000 à 2003

	2000	2001	2002	2003*
Montants recouvrés (en milliers de dollars)	1 002	707	772	988
Montants en souffrance confiés aux agences de recouvrement privées (en milliers de dollars)	4 901	4 727	4 890	7 931
Taux de recouvrement (%)	20,4	15,0	15,8	12,4

* Les recouvrements se rapportant à un certain nombre d'ordonnances de 2003 étaient en cours à la clôture de notre vérification, de sorte que le montant définitif recouvré sera légèrement supérieur.

Source des données : Ministère du Travail

Comme l'indique ce tableau, les résultats des recouvrements reculent nettement depuis trois ans. Les premières prévisions retenues pour l'analyse de rentabilisation du transfert des recouvrements à des agences privées, faite en 1998, supposaient un taux de recouvrement de 35 %. Jusqu'en 1993, année où le ministère a mis en place son service de recouvrement centralisé interne, le taux de recouvrement était de 22 %.

À titre de comparaison, le taux de recouvrement des sommes en souffrance visées par des ordonnances de paiement en Alberta était de 20 à 35 % au cours des cinq dernières années, grâce à l'effet combiné des mesures de recouvrement internes, du renforcement des mesures coercitives après l'expiration du délai de paiement (comme les ordonnances d'exécution inscrites auprès des tribunaux et prises contre les

employeurs pour les montants dus), et du recours à des agences de recouvrement privées.

Nous avons constaté un manque général de mesures coercitives énergiques, prises en temps opportun, tant à l'agence de recouvrement qu'au ministère, en cas de non-paiement par les employeurs. Ainsi, les employeurs n'étaient pas signalés à une agence d'évaluation du crédit, des ordonnances n'étaient pas inscrites contre eux ni appliquées par la saisie de biens, et des poursuites judiciaires étaient rarement intentées contre eux. En outre, il n'existait pas de rapports de gestion sur les genres de mesures coercitives appliquées ni sur les mesures qui avaient produit les meilleurs résultats.

En octobre 2003, le ministère a fait un examen interne de son service de recouvrement pour pouvoir recommander des améliorations à apporter aux méthodes qu'il utilise et aux relations qu'il entretient avec les agences de recouvrement privées. À l'époque de notre vérification, aucun rapport à ce sujet n'avait encore été produit.

Recommandation

Pour pouvoir recouvrer efficacement les montants dus aux employés, le ministère doit adopter des mesures coercitives plus vigoureuses, appliquées en temps opportun. En outre, il doit mieux suivre les résultats obtenus grâce à ces mesures.

Réponse du ministère

Le ministère a pris plusieurs mesures l'année dernière. Il a créé, dans son bureau de la région centrale, un service centralisé chargé de 55 % des activités provinciales de recouvrement. Ce service fait le contrôle de la qualité des dossiers transmis à l'agence de recouvrement et retournés par celle-ci, applique des mesures coercitives après l'intervention de l'agence, et fait des examens d'insolvabilité pour être sûr que toutes les options raisonnables de recouvrement et de coercition ont été épuisées avant le classement du dossier. Cette initiative a permis de recouvrer des fonds qui, sans ce service centralisé, auraient été perdus. Cependant, il reste beaucoup de choses à faire.

En outre, le ministère a adopté, en avril 2004, des modifications qui visent à accélérer le versement des sommes dues aux travailleurs et à rendre plus efficace le recouvrement des comptes non payés.

Les modifications que le ministère a apportées au processus de règlement des demandes de paiement permettront d'accélérer la transmission des dossiers au service de recouvrement. Grâce au traitement plus efficace des dossiers, la prise de décisions sera accélérée : faudra-t-il confier ou non le dossier au service de recouvrement ou faudra-t-il procéder au recouvrement? Grâce aux autres outils de recouvrement (ordonnances de

paiement, imposition de frais connexes, etc.), le nombre de dossiers transmis au service de recouvrement diminuera. Ce changement d'orientation est en cours actuellement. En outre, le ministère élabore un meilleur modèle de recouvrement. Il examine les modèles utilisés au pays et à l'étranger afin d'améliorer l'efficacité du processus.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Le ministère utilise des documents sur papier et des systèmes informatiques pour produire des informations de gestion sur ses activités de coercition et sur les résultats obtenus dans le cadre du programme. Les décisions, demandes de paiement et rapports d'enquête sont, en grande partie, des documents établis sur papier, conservés dans les bureaux de district. Chaque district utilise un système informatique autonome pour stocker l'information et pour surveiller l'état d'avancement des dossiers.

Lorsqu'une enquête est terminée, le district envoie un exemplaire sur papier du rapport au siège social, où les données sur l'enquête sont introduites manuellement dans une banque de données d'un système informatique distinct. Le système du siège social produit des rapports statistiques sommaires sur les activités et résultats des enquêtes par district. Ces rapports indiquent notamment les délais de traitement des dossiers, les délais d'exécution des enquêtes, le nombre d'employeurs fautifs, le nombre d'ordonnances de paiement rendues et les montants des paiements fixés et recouverts.

L'existence d'une trentaine de systèmes informatiques dans les districts et au siège social constitue un manque d'efficacité, exige une forte main-d'œuvre et entraîne la répétition inutile du travail de tenue des dossiers et de saisie des données. En outre, l'échange de renseignements sur la coercition entre les districts en souffre, car les renseignements détaillés sur les dossiers figurent dans des fichiers sur papier conservés dans différents bureaux de district. Des agents nous ont indiqué que, même dans le même district, l'obtention de certaines précisions sur des demandes antérieures ou connexes leur était difficile et que, par conséquent, ils y renonçaient souvent.

Aux renseignements stockés dans les systèmes informatiques des bureaux de district et du siège social s'ajoutent d'autres types de données. Comme celles-ci sont conservées dans différents systèmes informatiques au ministère, elles ne sont pas facilement accessibles aux agents dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit, notamment, de précisions sur les dossiers qui ont fait l'objet d'un recours devant la Commission des relations de travail de l'Ontario, sur les entrées et sorties du fonds en fiducie constitué par les paiements des employeurs, sur les résultats des poursuites, sur la situation des ordonnances en cours, sur les activités de recouvrement antérieures et sur les montants obtenus par les agences de recouvrement.

Le ministère était au courant de ces obstacles et du besoin d'adopter un système informatique centralisé propre à améliorer la gestion de l'information et l'application des processus administratifs. À l'époque de notre vérification, il mettait encore au point un projet lancé en 1998 pour la création d'un nouveau système d'information provincial qui, une fois en service, permettrait :

- d'enregistrer et de faciliter toutes les activités de coercition, comme la création des rapports d'enquête et des ordonnances de paiement;
- de fournir des précisions sur, notamment, la situation des dossiers, l'identité des récidivistes, la situation des recouvrements et les mesures prises en vertu du programme;
- d'améliorer l'intégrité des données grâce à la mise en place de contrôles d'édition et à l'élimination des entrées multiples de renseignements, et de sécuriser l'information.

Nous avons constaté, cependant, que le projet accusait des retards importants depuis son lancement en 1998. En date du 31 mars 2004, une somme de plus de 1,2 million de dollars avait été dépensée et, selon les estimations du ministère, il faudrait affecter 2 millions de dollars de plus pour terminer le projet. En outre, le ministère n'avait pas obtenu l'approbation requise pour ce système auprès du Conseil de gestion du gouvernement (cette approbation est obligatoire pour les projets dont le coût prévu s'élève au moins à 1 million de dollars).

Le ministère nous a informés que le projet a été mis en veilleuse en date du 31 mars 2004 et qu'aucune autre dépense ne serait autorisée avant l'obtention des approbations nécessaires.

Recommandation

Afin que le personnel et la direction du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi du ministère aient accès, en temps opportun, à des renseignements précis et pertinents pour la prise de décisions, le ministère doit :

- **obtenir du Conseil de gestion du gouvernement les approbations nécessaires pour la création de son nouveau système informatique;**
- **accélérer la création du nouveau système pour combler les besoins de tous les utilisateurs.**

Réponse du ministère

Le ministère admet qu'une infrastructure de technologie de l'information (TI) optimisée s'impose pour le programme. Une opération d'établissement des séquences et de renouvellement qui vise à rationaliser le programme et à en améliorer l'efficacité est en cours. Lorsque cette opération sera

terminée, le ministère déterminera le genre d'infrastructure de TI nécessaire pour les nouvelles pratiques et demandera alors les approbations.

Le ministère veut être sûr que l'infrastructure de TI soit bien adaptée au programme renouvelé. Il doit terminer le renouvellement avant de mettre en place un système de TI afin que celui-ci réponde à ses besoins en tous points.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Les agents des normes d'emploi sont tenus de rédiger un rapport d'enquête pour chaque dossier dont ils sont chargés. Ils doivent adresser une copie de ce rapport au siège social pour lui permettre d'introduire dans sa base de données les renseignements dudit rapport.

Au milieu de 2003, le ministère a adopté un système de contrôle de la qualité pour les rapports d'enquête de tous les bureaux de district. Chaque année, 5 % des rapports d'enquête établis par chaque agent des normes d'emploi sont être examinés par le coordonnateur du programme de la région. Dans toutes les régions que nous avons visitées, ces examens étaient faits, mais aucun compte-rendu des résultats n'avait encore été établi.

Un examen d'un échantillon de rapports d'enquête dans les bureaux de district nous a permis de constater que les motifs des décisions prises par les agents étaient bien documentés en règle générale. Cependant, une bonne partie des autres renseignements à présenter dans les rapports n'étaient pas complets dans plus de 50 % des cas que nous avons examinés. Les renseignements manquants étaient, entre autres, le numéro et la date de l'ordonnance, la date des paiements volontaires et les raisons pour lesquelles aucun recouvrement n'avait été fait.

Nous avons également observé que certaines des informations qui auraient dû figurer dans la base de données du siège social manquaient, et que d'autres étaient erronées à cause d'erreurs de traitement. En conséquence, les rapports de gestion étaient incomplets et inexacts. À l'époque de notre vérification, le contrôle de la qualité ne s'étendait ni au caractère complet ni à l'exactitude des renseignements sur les enquêtes, qu'ils soient stockés dans les bases de données locales ou dans celles du siège social.

Recommandation

Afin que la qualité de l'information sur les demandes de paiement déposées en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* soit suffisante pour l'exécution des mesures coercitives et pour la prise de décisions par la direction, le ministère doit :

- améliorer sa documentation des demandes de paiement et des enquêtes pour que les renseignements qui y figurent soient complets et exacts;
- étendre le contrôle de la qualité à la vérification du caractère complet et de l'exactitude de l'information qui se trouve dans ses bases de données.

Réponse du ministère

Le ministère accepte les recommandations du vérificateur. Le personnel affecté au programme a procédé à une vérification des dossiers d'enquête ouverts pour les demandes de paiement en 2003-2004, pour déterminer notamment la qualité et le caractère complet de la documentation ainsi que le respect des dispositions légales et des politiques. Il ressort de cette vérification que les renseignements à indiquer dans les rapports d'enquête sont insuffisants, que la politique du programme n'est pas toujours respectée de façon uniforme et que la documentation de base est parfois incomplète. Le ministère s'emploie à combler ces lacunes et à améliorer le contrôle de la qualité. Il s'engage à indiquer à son personnel qu'il est important de bien documenter les demandes de paiement et les enquêtes, et d'assurer l'exactitude des renseignements introduits dans la base de données du ministère.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi a pour mandat de protéger les droits des travailleurs, selon les dispositions de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*. Il appartient au ministère de présenter, au Conseil de gestion du gouvernement, un plan axé sur les résultats qui décrit les activités à accomplir dans le cadre du programme pendant l'année en cours et qui fait un compte-rendu des résultats obtenus l'année précédente. Ces informations doivent indiquer, aux législateurs et au public, le degré d'optimisation des ressources obtenu pour les programmes et services. Ce plan sert à souligner les réalisations et à présenter des recommandations. En outre, c'est un outil qui favorise la transparence et la reddition de comptes.

Nous avons cherché à déterminer si le ministère s'était doté des procédures et systèmes requis pour mesurer et déclarer l'efficacité du Programme. Les critères d'évaluation convenus avec le ministère englobait un ensemble de principes pour l'établissement des rapports sur le rendement, mis au point par la CCAF-FCVI (Canadian Comprehensive Auditing Foundation-Fondation canadienne pour la vérification intégrée), fondation nationale vouée à la recherche et à la formation qui travaille en consultation avec des législateurs, de hauts fonctionnaires et des vérificateurs législatifs de tout le Canada. Selon ces principes, les rapports sur le rendement doivent :

- se focaliser sur les quelques aspects essentiels du rendement;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé;
- expliquer les risques clés, les considérations relatives à la capacité et tout autre facteur essentiel lié au rendement;
- intégrer l'information financière à celle non financière;
- présenter une information comparative;
- présenter une information crédible, interprétée fidèlement;
- préciser les fondements des jugements posés.

Nous avons conclu que le ministère ne disposait pas, pour l'établissement des rapports sur le rendement du Programme, de systèmes ou procédures conformes aux principes de la CCAF-FCVI. Ainsi, il n'avait pas défini les aspects essentiels du rendement, ni expliqué les principaux risques du programme et les éléments qui influent sur sa capacité. À l'époque de notre vérification, il ne présentait de l'information que sur un critère : le pourcentage de dossiers clos dans un délai de 60 jours. Ce faisant, il privilégiait la réduction du temps de traitement pour optimiser le service à la clientèle. Malgré sa valeur, cette mesure ne suffisait pas, à elle seule, à informer l'Assemblée législative et le public des résultats obtenus par le programme afin de mieux protéger les droits des travailleurs.

Le ministère nous a informés que son plan de 2004-2005 axé sur les résultats visait l'adoption de critères d'efficacité. Ce plan ne prévoyait cependant que deux critères de plus : le pourcentage d'employeurs fautifs et le taux de satisfaction des employés requérants en ce qui concerne le règlement de leur dossier. Il faut des indicateurs de rendement plus complets et mieux adaptés pour informer l'Assemblée législative et le public des résultats obtenus par le programme.

Nous avons repéré d'autres points que le ministère pourrait évaluer et à l'égard desquels il pourrait présenter des rapports pour mieux informer l'Assemblée législative et le public des facteurs qui risquent de nuire à la mise en œuvre du programme, notamment :

- les infractions les plus courantes (non-paiement des congés fériés, des indemnités de vacances et des indemnités de départ), le nombre et l'importance de ces infractions par secteur, et les raisons qui expliquent le taux d'infractions élevé;
- les activités menées par les agents des normes d'emploi afin de cibler des entreprises à haut risque et d'étendre leurs enquêtes au-delà des plaintes, et les résultats de leurs efforts;
- les mesures coercitives (ordonnances de paiement, avis de contravention, poursuites...) qui existent, leur fréquence d'utilisation et la mesure dans laquelle elles ont permis d'obtenir la conformité.

Certains de ces renseignements (par exemple, les résultats des mesures coercitives) existent déjà. Le ministère pourrait donc les diffuser dans son plan axé sur les résultats.

Les critères et cibles de rendement axés sur les résultats peuvent également jouer un rôle non négligeable pour permettre à la direction d'orienter des ressources vers les secteurs et domaines qui présentent le plus grand risque pour les employés.

Recommandation

Pour favoriser la transparence du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi, mieux assurer la reddition de comptes à cet égard et aider la direction à prendre des décisions sur l'orientation du programme et sur l'affectation des ressources, le ministère doit mettre en place des indicateurs plus complets, propres à évaluer l'efficacité du programme et à communiquer de l'information à ce sujet.

Réponse du ministère

La Division des opérations a élaboré un ensemble d'objectifs clairs et a mis au point un programme pour surveiller leur réalisation. Le ministère procède à des inspections ciblées en fonction du risque afin de tirer le maximum des ressources consacrées à ses enquêtes.

Les mesures recommandées par le vérificateur provincial sont à l'étude, et les nouvelles mesures à appliquer dans le cadre du programme de 2004-2005 permettront de surveiller :

- ***le pourcentage d'employeurs qui ne respectent pas les dispositions légales en matière de normes d'emploi, comme il ressort des activités d'inspection du ministère;***
- ***la satisfaction de la clientèle à l'égard du programme des normes d'emploi;***
- ***la mesure dans laquelle les agents en arrivent à une décision pour 80 % des dossiers dans un délai de 90 jours.***

CONTRÔLES FINANCIERS

Fonds en fiducie

Au 31 mars 2004, le ministère gérait un fonds en fiducie valant environ 11 millions de dollars et plus de 1 000 comptes en fiducie en activité. Plus de la moitié des sommes à l'actif du fonds représentent des versements faits par des employeurs et détenus en fiducie pour des employés licenciés bénéficiant de droits de rappel. Ces droits permettent à d'anciens employés de reprendre leurs activités dans un délai précis s'il y a du travail. L'argent du fonds est versé aux employés si le droit de rappel n'est pas exercé dans le délai fixé. D'autres sommes sont détenues en fiducie en attendant le règlement des oppositions formulées par les employeurs contre les ordonnances rendues à leur égard. Le reste est composé de montants recouverts auprès d'employeurs pour des requérants. En 2003, le personnel du ministère a traité environ 2 000 versements faits par des employeurs (7 000 \$ par versement en moyenne) et a fait environ 3 000 paiements à des employés (3 000 \$ par paiement en moyenne).

Notre examen a permis de révéler que l'administration du fonds en fiducie présentait de sérieuses faiblesses sur le plan des contrôles internes. Parmi ces faiblesses, soulignons l'absence de rapprochements mensuels entre les dossiers de comptabilité et les comptes en banque du ministère pour assurer la bonne comptabilisation des entrées et sorties, et le manque de surveillance du travail fait par le personnel. Nous avons également relevé de sérieuses erreurs et omissions dans la comptabilisation des sommes à l'actif du fonds, d'importants retards dans les paiements aux employés requérants et des non-paiements. En effet :

- Nous avons observé des écarts allant de 2 000 \$ à 150 000 \$ causés par le manque de rapprochements mensuels entre les dossiers de comptabilité et les comptes en banque du ministère.
- Le ministère était incapable de payer des montants s'élevant à 27 000 \$, plus les intérêts, qu'il avait reçus au nom de deux employés en 1995 et 1996, faute de renseignements sur l'expiration de leurs droits d'appel. Il n'avait pas donné suite à l'affaire, bien qu'il ait versé, environ quatre ans auparavant, des sommes à d'autres employés de la même entreprise. Dans trois autres cas, le ministère détenait des versements faits par des employeurs pour environ 140 000 \$ au total qui étaient restés bloqués parce qu'il ne trouvait pas les pièces justificatives pour déterminer si l'argent était dû aux employés ou devait être remboursé à l'employeur.
- Nous avons constaté de nombreux retards, parfois jusqu'à trois ans, dans le paiement de sommes à des requérants. Dans un cas, le ministère a payé 16 200 \$ en janvier 2004 à une personne dont les droits de rappel avaient expiré trois ans auparavant. Dans un autre cas, il a payé en mars 2004 la somme de 8 400 \$ dont

le recouvrement remontait à juin 2002. Signalons que, dans les deux cas, ces paiements n'ont été faits que grâce à notre intervention.

- Dans un autre cas, le ministère avait fait des paiements d'environ 44 000 \$ au total à sept personnes, tandis que la somme versée par l'employeur ne concernait que six employés. Le ministère ne pouvait expliquer pourquoi le nombre d'employés était passé à sept. En outre, le montant versé comprenait des frais d'administration que le ministère aurait dû conserver. Il y avait également des cas où le ministère n'avait pas perçu les frais d'administration requis.
- Nous avons trouvé qu'un compte en activité avait un solde négatif qui s'expliquait par l'émission, à trois réquerants, de chèques en double d'environ 15 000 \$ au total remontant à 1998 et à 1999. Les tentatives de recouvrement entreprises par le ministère n'avaient pas abouti. Après notre intervention, le ministère a cependant pris des mesures qui lui ont permis de recouvrer les montants en question.

Depuis 1999, le ministère a transféré environ 2,1 millions de dollars au Trésor du gouvernement. Environ la moitié de cette somme était composée de paiements à l'actif du fonds en fiducie qui représentaient des salaires non réclamés (par exemple, des chèques destinés à des employés qui n'avaient pas été livrés ou qui étaient devenus périmés). L'autre moitié était composée de montants non réclamés pour des raisons semblables et qui étaient dus à des employés dans le cadre de l'ancien Fonds de protection des salaires des employé(e)s, liquidé en 1997. Le ministère n'avait pas essayé de retrouver les employés concernés, par exemple, en se basant sur les changements d'adresse déclarés pour les permis de conduire ou en consultant les annuaires téléphoniques locaux. De longs retards, parfois de plusieurs années, peuvent se produire entre le dépôt de la demande de paiement et le débloquage des fonds. Il est donc probable que l'intéressé ait déménagé. Nous estimons que le ministère doit s'employer davantage à retrouver les requérants avant de transférer les fonds en fiducie au gouvernement.

Recommandation

Afin de mettre tout en œuvre pour que les employés requérants reçoivent en temps opportun l'argent qui leur est dû au titre de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, et afin de bien protéger l'actif détenu en fiducie, le ministère doit :

- **examiner tous les comptes du fonds en fiducie pour déterminer s'ils comportent des erreurs ou des omissions et, s'il y a lieu, y apporter les corrections nécessaires;**
- **améliorer les contrôles de l'administration du fonds en fiducie et surveiller l'utilisation de ces contrôles de façon permanente;**

- adopter de meilleures méthodes pour retrouver les requérants et leur verser les sommes qui leur sont dues;
- charger son service de vérification interne d'examiner et de combler les écarts et d'effectuer les rapprochements nécessaires.

Réponse du ministère

Le ministère accepte la recommandation du vérificateur provincial. Il a commencé à prendre des mesures concrètes et immédiates pour régler les points soulevés et pour mettre en place des processus comptables et contrôles financiers efficaces.

Le ministère élabore un plan d'action, qui sera mis en œuvre à bref délai, pour améliorer l'obtention de renseignements sur les requérants, optimiser les processus, mieux assurer les rapprochements et les contrôles financiers, et faciliter l'administration des fonds non versés. Ainsi :

- **Le ministère a mis à jour son guide du contrôleur du fonds en fiducie et apporte, aux contrôles financiers actuels, des améliorations qui vont au-delà des rapports produits par la banque (par exemple, le rapprochement entre entrées et sorties et la vérification des frais bancaires par le ministère).**
- **Le ministère procédera à la division des fonctions (notamment entrées, sorties, saisie des données), s'il y a lieu, pour réaliser l'intégrité et le contrôle financiers.**
- **Le ministère collabore avec le ministère des Finances pour fixer des directives sur l'utilisation des sommes non versées, et il met l'accent sur le degré de diligence nécessaire pour retrouver les bénéficiaires avant qu'un transfert au Trésor puisse être autorisé. Il a optimisé les moyens mis en œuvre pour retrouver les bénéficiaires. Il a notamment ajouté une question sur les personnes-ressources dans le formulaire de demande de paiement et il utilise des méthodes de recherche pour retrouver les employés requérants, dont on a perdu la trace, figurant sur la liste actuelle.**

Il faut souligner que les sommes dues qui, faute de renseignements à jour sur l'adresse, passent au compte des salaires non réclamés et ensuite au Trésor, restent à la disposition du requérant, peu importe qu'elles soient à l'actif du compte en fiducie ou qu'elles aient été transférées au Trésor.