

Formation et évaluation des conducteurs

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le ministère des Transports (le Ministère) protège le public en s'assurant que seules les personnes qui démontrent qu'elles conduiront vraisemblablement avec prudence bénéficient du privilège de conduire sur une voie publique.

Bien que la province ne réglemente pas les auto-écoles, le Ministère administre actuellement un programme volontaire de cours de conduite pour débutants (CCD), en vertu duquel les auto-écoles qui satisfont aux exigences prescrites peuvent devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère. Ces écoles peuvent alors remettre aux élèves qui réussissent le cours un certificat de cours de conduite (certificat CCD) qui leur permet de retrancher jusqu'à quatre mois de l'étape G1, dont la durée minimale serait autrement de 12 mois, et qui pourrait leur donner droit à une réduction de leurs primes d'assurance. Environ 120 000, ou 55 %, des quelque 218 000 nouveaux conducteurs qui reçoivent leur permis chaque année ont suivi un CCD, et environ 67 000 d'entre eux choisissent de se présenter à l'épreuve de conduite pour le permis G2 avant la fin de la période d'attente normale de 12 mois.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avons conclu que le taux de collision des conducteurs débutants inscrits au programme CCD était sensiblement plus élevé que celui des conducteurs qui n'avaient pas participé au programme. Quoique cette statistique ne reflète pas nécessairement l'efficacité du programme CCD, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer pourquoi les taux de collision des conducteurs inscrits au programme étaient plus élevés. Nous avons également constaté ce qui suit :

- Notre analyse des statistiques concernant les conducteurs de l'Ontario et d'autres études montraient que les conducteurs qui tiraient parti de la réduction de délai affichaient des taux de collision plus élevés que ceux qui étaient supervisés durant une plus longue période.
- Pratiquement tous les intervenants de l'extérieur que nous avons interviewés craignaient que des auto-écoles sans scrupules ne vendent des certificats de cours de conduite à des élèves qui n'avaient pas suivi les CCD requis.
- Lors de l'inspection des auto-écoles offrant des CCD, le Ministère ne vérifiait pas si les cours étaient conformes au programme approuvé. Les inspections effectuées avaient toutefois permis de détecter de nombreux cas de non-conformité à répétition par les auto-écoles.

Bien que le Ministère soit l'ultime responsable de l'évaluation des conducteurs et de la délivrance des permis de conduire, l'administration des examens de conduite est impartie au secteur privé. Nous avons noté une amélioration appréciable des temps d'attente pour l'examen sur route, qui étaient une des grandes préoccupations de notre vérification de 2001. Nous avons toutefois constaté des différences dans les taux de réussite des examinateurs, qui étaient assez importantes pour indiquer que les candidats n'étaient pas traités de façon uniforme à l'échelle de la province. On notait également de nombreux cas dans lesquels les candidats n'avaient pas eu à exécuter toutes les manoeuvres nécessaires. De plus, certains candidats pourraient avoir parcouru d'importantes distances pour passer leur examen sur route dans un centre plus éloigné où les exigences semblaient moins rigoureuses.

L'entente d'impartition de l'administration des examens de conduite conclue entre le Ministère et le fournisseur de services comportait des mécanismes de surveillance efficaces établissant certaines normes de rendement. En surveillant le rendement du fournisseur de services, le Ministère a détecté beaucoup de lacunes qui pourraient révéler des problèmes persistants.

En vertu du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs, le Ministère désigne des autorités reconnues telles que des municipalités, des entreprises de camionnage et des compagnies d'autobus scolaires pour qu'elles offrent un programme approuvé de formation et d'examen à leurs employés. Les employés qui réussissent le programme peuvent passer du permis de catégorie G à un permis de catégorie commerciale. Environ 8 600 permis commerciaux, ou 20 % du total, sont délivrés ainsi chaque année. Les inspections effectuées par le Ministère et ses enquêtes sur les plaintes reçues avaient toutefois révélé des cas dans lesquels les autorités reconnues et leurs instructeurs avaient délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs qui n'avaient pas reçu la formation ou démontré les compétences nécessaires au volant ou à des personnes autres que des employés.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information que nous avons reçue, le Ministère aurait fait d'importants progrès dans la mise en oeuvre de plusieurs des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*. Il a notamment amélioré son processus d'inspection pour les cours de conduite donnés dans le cadre du programme CCD et renforcé les contrôles sur la délivrance des certificats de cours de conduite. Nous avons constaté que le Ministère avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de certaines autres recommandations, comme prendre des mesures correctives pour réduire les écarts dans les taux de réussite et déterminer le temps requis pour faire passer les examens sur route, et que ses efforts se poursuivaient. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

FORMATION DES CONDUCTEURS

Programme de cours de conduite pour débutants

Recommandation 1

Pour que les conducteurs inscrits au Programme de cours de conduite pour débutants (programme CCD) apprennent à conduire avec prudence, le ministère des Transports doit évaluer l'efficacité du programme, notamment en cherchant à savoir pourquoi le taux de collision des conducteurs qui ont suivi un CCD est plus élevé.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait apporté des changements importants afin d'améliorer les normes applicables aux CCD et de renforcer sa surveillance

des auto-écoles. Un examen interne du système de délivrance graduelle des permis de conduire (SDGPC) a aussi permis de repérer plusieurs améliorations au SDGPC qui affecteraient le programme CCD, comme accroître la période minimum de supervision des conducteurs débutants (étape G1). Le Ministère était en train de faire approuver les modifications aux règlements qui lui permettraient d'apporter ces améliorations.

Étant donné ce qui précède et les autres changements importants au programme CCD décrits dans la section qui suit, le Ministère a indiqué qu'il serait préférable d'attendre que les nouvelles normes soient mises en place avant d'évaluer l'efficacité du nouveau programme CCD. Selon ses estimations, il devrait être possible de faire une évaluation conjointe du SDGPC et du programme CCD dans environ trois à cinq ans, ce qui correspond au temps généralement requis pour accumuler les données nécessaires sur les collisions et les infractions.

Le Ministère a conclu un marché avec la Fondation de recherches sur les blessures de la route (FRBR) pour que celle-ci élabore une méthodologie d'évaluation du SDGPC, qui servira à l'avenir à déterminer l'effet des modifications récentes au système. Aux termes de ce marché, la FRBR doit procéder à une évaluation de la sécurité et mener un sondage auprès des conducteurs G1 qui ont suivi des CCD et qui ont été autorisés à réduire la période de conduite supervisée. Les méthodologies devaient être finalisées avant septembre 2009.

Programme de formation des conducteurs; Conducteurs bénéficiant d'une réduction de délai à l'étape G1

Recommandation 2

Pour s'assurer que les nouveaux conducteurs reçoivent une formation supervisée adéquate au volant, le ministère des Transports doit :

- *actualiser ses normes et son programme de façon à tenir compte des changements survenus sur les routes au cours de la dernière décennie;*

- *réexaminer l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée (étape G1) pour les conducteurs qui réussissent le programme de cours de conduite pour débutants.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait actualisé les normes CCD et élaboré un nouveau programme de formation tenant compte des changements survenus sur les routes. Les anciennes normes mettaient l'accent sur les techniques de conduite. Les nouvelles normes CCD couvriront encore les techniques de conduite, mais accorderont une plus grande importance à l'attitude du conducteur, particulièrement la sensibilisation au risque, l'attention et la responsabilité.

Les fournisseurs de CCD pouvaient acheter le nouveau programme de formation auprès du Ministère ou élaborer leur propre programme et le soumettre à l'approbation du Ministère avant le 17 avril 2009. Selon le Ministère, tous les fournisseurs de CCD s'étaient conformés à cette exigence et le règlement les obligeait à offrir le nouveau programme de formation à compter du 1^{er} septembre 2009. Le Ministère vérifiera les écoles dans le cadre de ses efforts de surveillance de la conformité pour s'assurer qu'elles ont toutes obtempéré.

En ce qui concerne l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée pour les conducteurs qui réussissent le programme CCD, les changements proposés au SDGPC prolongeraient la durée minimum de l'étape G1 et la période durant laquelle les conducteurs débutants doivent être supervisés avant de pouvoir bénéficier de la réduction de délai. Dans le cadre du SDGPC existant, les conducteurs débutants doivent rester à l'étape G1 pendant 12 mois avant de se présenter à l'examen sur route menant à l'étape non supervisée (G2), et cette période peut être ramenée à huit mois pour les conducteurs qui réussissent le programme CCD. Les changements proposés prolongeraient la durée minimum de l'étape G1 à 18 mois, et les conducteurs qui réussissent le programme CCD devraient rester à l'étape supervisée (G1) pendant 12 mois.

Inspection des auto-écoles

Recommandation 3

Le ministère des Transports doit s'assurer que les auto-écoles offrent une formation conforme au programme qu'il a approuvé :

- *en élaborant et en adoptant une stratégie d'inspection plus exhaustive et davantage axée sur le programme de formation approuvé;*
- *en suivant les lacunes décelées et en prenant des mesures plus sévères en cas d'infractions répétées;*
- *en s'employant avec le ministère des Services gouvernementaux à informer les élèves des auto-écoles figurant sur sa Liste de mises en garde pour les consommateurs.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en décembre 2008, il avait lancé un nouveau programme de vérification prévoyant l'inspection de toutes les écoles, particulièrement celles qui sont considérées comme présentant un risque élevé. Le programme de vérification tient compte des résultats des vérifications antérieures et comporte des volets tels qu'un programme amélioré de vérification sur le terrain pour les nouvelles écoles qui ouvrent leurs portes, la conformité aux normes du Ministère, la répression de la fraude et la sensibilisation au vol d'identité (qui survient lorsqu'on se sert des données sur les élèves pour réserver des examens sur route sous de faux prétextes). Le nouveau processus encourage aussi les inspecteurs à assister à des cours pour observer ce qu'on y enseigne. Le Ministère continuait également de procéder à des « évaluations mystères », c'est-à-dire qu'il engage des gens qui se font passer pour des membres du public et s'inscrivent à un CCD, puis déterminent si le cours en question est conforme aux normes du Ministère.

Le Ministère a ajouté qu'il avait pris des mesures pour retirer l'approbation du Ministère dans le cas des écoles qui ont été reconnues coupables de fraude. Après ses vérifications de 2007, huit écoles ont vu leur statut révoqué parce qu'elles avaient vendu des certificats de cours de conduite et 23

autres, parce que la qualité de leur enseignement était inférieure aux normes. Lorsque la non-conformité était suffisamment grave, le Ministère menait des vérifications de suivi pour s'assurer que tous les problèmes avaient été rectifiés. Il a affirmé que les mesures prises jusqu'ici avaient été efficaces et que les vérifications subséquentes indiquaient que les auto-écoles se conformaient généralement aux normes du Ministère.

En ce qui concerne les auto-écoles qui figuraient sur la « Liste de mises en garde pour les consommateurs » du ministère des Services aux consommateurs (ancien ministère des Services gouvernementaux), le Ministère affiche l'information pertinente sur son site Web pour que les élèves qui suivent des CCD ou qui envisagent d'en suivre connaissent les exigences du programme et les responsabilités du fournisseur de CCD.

Certificats de cours de conduite

Recommandation 4

Le ministère des Transports doit renforcer ses contrôles afin de réduire au minimum le risque que des certificats CCD soient remis à des élèves qui n'ont pas suivi la formation requise. Il doit aussi donner suite aux soupçons de vente frauduleuse de certificats et prendre des mesures immédiates lorsque ces soupçons sont confirmés.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en septembre 2008, il avait remplacé les certificats CCD sur papier par une interface électronique qui relie les données sur les certificats CCD à la base de données sur les examens de conduite. Ceci élimine la nécessité de délivrer des certificats papier en blanc et d'en assurer le suivi et empêche les écoles non approuvées par le Ministère d'accéder aux certificats. Le système électronique apparie le nom du conducteur et le numéro du permis de conduire avec les données correspondantes de la base de données sur les examens de conduite afin d'en assurer la légitimité. Le système ne permet pas d'antidater l'information sur les cours suivis et l'élève ne peut recevoir une

réduction de délai qu'au moment de réserver son examen. Ces contrôles aident à empêcher les fournisseurs sans scrupules de vendre des certificats de cours de conduite.

Le Ministère a ajouté que seuls les instructeurs et les écoles accrédités avaient accès au système, et le nombre de certificats délivrés par les écoles faisait l'objet d'un suivi. Si l'on découvre (par exemple, lors d'une vérification) qu'une école approuvée par le Ministère a délivré des certificats à des élèves qui n'avaient pas suivi de CCD, le statut de l'école sera révoqué et son accès au système sera bloqué. Le Ministère peut aussi porter des accusations contre l'école en vertu du *Code de la route*, s'il y a lieu.

Auto-écoles non approuvées par le Ministère

Recommandation 5

Pour protéger le public, le ministère des Transports doit travailler avec le ministère des Services gouvernementaux et prendre des mesures pour s'assurer que seuls les fournisseurs légitimes sont autorisés à exercer des activités et à se présenter comme fournisseurs de cours approuvés par le Ministère.

État actuel

Depuis juin 2007, toute école qui se dit approuvée par le Ministère alors qu'elle ne l'est pas commet une infraction au *Code de la route*. Dans le passé, le Ministère avait pour pratique de rendre une ordonnance d'interdiction contre toute école non approuvée qui prétendait l'être. Le Ministère nous a informés qu'il avait décidé de prendre des mesures plus rigoureuses et qu'il porterait désormais des accusations contre toute école faisant une fausse déclaration, lorsque les circonstances le justifient. Les règlements entrés en vigueur en septembre 2007 ont permis d'accélérer la prise des sanctions contre les écoles qui ne respectent pas les normes CCD et ils aident à empêcher les propriétaires sanctionnés d'ouvrir une nouvelle école sous un nom différent.

Depuis décembre 2007, seuls les instructeurs de conduite qui travaillent pour des auto-écoles approuvées par le Ministère peuvent offrir des CCD aux nouveaux conducteurs en Ontario. Le Ministère a indiqué que la transition des certificats papier de cours de conduite à un système électronique empêcherait les écoles non approuvées d'avoir accès à des certificats et d'en délivrer à leurs élèves.

Instructeurs de conduite

Recommandation 6

Pour s'assurer que les apprentis conducteurs reçoivent une formation appropriée et pour protéger la sécurité du public, le ministère des Transports doit :

- *actualiser le programme de formation des instructeurs de conduite et envisager de rétablir la formation des nouveaux maîtres instructeurs;*
- *envisager de renforcer les exigences en matière de formation pour le maintien d'un permis d'instructeur de conduite;*
- *veiller à ce que les instructeurs qui font l'objet de nombreuses plaintes soient traités de façon plus rigoureuse.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait établi des normes pour la formation des nouveaux maîtres instructeurs, mais il n'avait pas encore élaboré de programme de formation fondé sur les nouvelles normes. Il a précisé qu'il allait rencontrer des intervenants de l'industrie à l'automne 2009 dans le but de concevoir de nouveaux programmes de formation des maîtres instructeurs et des instructeurs de conduite.

Le Ministère a aussi indiqué qu'il avait pris des mesures afin de renforcer les exigences à respecter pour obtenir et conserver un permis d'instructeur de conduite. Mentionnons notamment que les candidats au permis ne doivent avoir aucun point d'inaptitude ni aucune condamnation au criminel, que leur permis sera révoqué s'ils sont reconnus coupables de fraude, et que le nombre de points d'inaptitude qu'un instructeur peut accumuler

après avoir reçu son permis a été réduit. Le Ministère a examiné tous les permis existants d'instructeur de conduite selon la politique révisée et cet examen a entraîné la révocation de plus de 150 permis. Le Ministère était aussi à mettre en oeuvre une exigence selon laquelle tous les instructeurs de conduite doivent suivre des cours de recyclage périodiques.

En ce qui concerne les instructeurs de conduite qui ont fait l'objet de nombreuses plaintes, le Ministère nous a informés qu'il pouvait déclarer les instructeurs « inaptes » s'ils s'adonnaient à des activités frauduleuses, par exemple en vendant des certificats de cours de conduite. Il s'agit d'une nouvelle approche – le Ministère était auparavant incapable de prendre de telles mesures. Bien que la révocation d'un permis d'instructeur pour cause d'inaptitude soit un processus compliqué exigeant beaucoup d'information, elle est maintenant possible alors qu'elle ne l'était pas auparavant.

Programme d'attestation de la compétence des conducteurs

Recommandation 7

Pour réduire au minimum le risque pour la sécurité du public et tenir compte des préoccupations découlant des inspections des organismes autorisés à former et à évaluer les candidats aux permis de catégorie supérieure, le ministère des Transports doit :

- *se conformer à sa politique d'inspecter ces organismes chaque année et d'étendre son inspection aux processus de formation et d'examen;*
- *prêter une attention particulière au risque que ces organismes délivrent des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que, pour améliorer l'intégrité des programmes et renforcer la protection du consommateur, il avait élaboré un processus d'inspection axé sur le risque afin de cibler les autorités reconnues à risque élevé et d'assurer un suivi à intervalles d'un à trois ans. Le nouveau processus

incluait une inspection des processus de formation et d'examen. Lorsqu'une vérification révèle un cas de non-conformité au programme, une suspension administrative est imposée à l'autorité reconnue. Au 31 mars 2009, le Ministère avait vérifié toutes les autorités reconnues non inspectées au cours des deux dernières années. Selon le Ministère, tout organisme qui a déjà délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés serait automatiquement désigné à risque élevé.

ÉVALUATION DES CONDUCTEURS

Surveillance de la prestation des services d'examen par le fournisseur de services

Recommandation 8

Pour s'assurer que le fournisseur chargé d'évaluer les conducteurs satisfait à l'objectif consistant à délivrer des permis uniquement aux personnes qualifiées, le ministère des Transports doit :

- *mener des inspections de conformité à la fréquence prévue par l'approche axée sur le risque;*
- *fournir de plus amples renseignements au fournisseur de services sur les défauts de conformité systémiques en l'absence d'avis de défaut formel et veiller à ce que ces lacunes fassent l'objet d'un suivi lors des futures vérifications de conformité;*
- *améliorer les capacités de consultation et de production de rapports du système d'information de gestion afin de permettre une identification proactive des problèmes récurrents plus graves.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que ses efforts de surveillance de la conformité mettaient désormais l'accent sur la surveillance des lieux à risque élevé et à problème. Il a élaboré de nouvelles normes d'évaluation fondées sur le rendement et les défauts antérieurs, l'emplacement géographique, le volume de transactions, etc., afin d'aider à déterminer la fréquence des vérifications. Ces normes ont été distribuées à tout le personnel sur le terrain afin d'assurer l'uniformité et la conformité aux normes.

Le personnel du Ministère avise les centres d'examen de conduite de tout problème de rendement tout de suite après la vérification. De nouvelles structures de gouvernance ont d'ailleurs été mises en place à l'automne 2007 afin d'améliorer la collaboration et le partage de l'information avec le fournisseur de services. Des comités de travail, regroupant des employés du Ministère et du fournisseur de services, se réunissent régulièrement pour discuter de différents problèmes opérationnels et de conformité et formuler des recommandations sur des points précis.

Le Ministère nous a informés qu'il avait remédié aux problèmes grâce à son système de rapports de surveillance de la conformité, qui peut procurer au fournisseur de services des données et rapports mensuels sur les problèmes systémiques, organisés par lieu et par norme de rendement. Outre les rapports réguliers, le système peut maintenant effectuer plus facilement des analyses ponctuelles qui auraient nécessité de grands efforts de programmation dans le passé.

Résultats des examens de conduite

Recommandation 9

Pour que les examens de conduite soient administrés de façon uniforme à l'échelle de la province, le ministère des Transports doit :

- *faire enquête sur les écarts importants dans le taux de réussite des centres d'examen et exiger que des mesures correctives soient prises pour réduire les écarts;*
- *examiner le temps requis pour faire passer les examens sur route en incluant toutes les manoeuvres à évaluer et en reconnaissant que ce temps pourrait varier selon la municipalité où le centre est situé.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que son fournisseur de services avait formalisé les procédures et protocoles que les superviseurs du centre d'examen peuvent utiliser lorsque les taux de réussite des examinateurs

s'écartent de la norme. Il était en train d'établir une norme acceptable pour chaque centre d'examen et le taux de rendement de chaque examinateur sera comparé à cette norme.

Le Ministère et le fournisseur de services ont commencé à comparer les caractéristiques des parcours utilisés aux exigences des examens sur route. Cet exercice avait pour but de repérer les lieux d'examen où l'infrastructure routière ne permet pas de vérifier l'aptitude du conducteur à exécuter les manoeuvres exigées, en plus d'estimer le temps raisonnable requis pour faire passer un examen sur chaque parcours. Le Ministère s'attendait à avoir vérifié tous les parcours avant la fin septembre 2009 et recueilli tous les renseignements nécessaires avant octobre 2009.

Service à la clientèle

Recommandation 10

Pour maintenir un niveau élevé de service à la clientèle, le ministère des Transports doit surveiller périodiquement la conformité du fournisseur aux normes de rendement en matière de service à la clientèle, y compris son processus de traitement et de règlement des plaintes.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'un sondage avait été réalisé auprès de la clientèle de tous les centres d'examen à l'automne 2007 et que les résultats finals lui avaient été présentés en août 2008. Le taux de satisfaction à l'échelle de la province s'élevait à 87 %. Le Ministère a indiqué qu'il continuait d'effectuer des sondages annuels auprès de la clientèle et de travailler avec le fournisseur de services à élaborer des plans d'action tenant compte des résultats des enquêtes annuelles.

Le Ministère a aussi travaillé avec son fournisseur de services à l'élaboration d'un protocole de rapport sur le service à la clientèle. Le rapport initial, portant sur la période de mai à juillet 2008, a été finalisé en octobre 2008. Le Ministère devait continuer de produire le rapport sur le service à la

clientèle deux fois l'an et travailler avec le fournisseur de services à l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux constatations du rapport.

Rendement et formation des examinateurs

Recommandation 11

Afin de maintenir une norme élevée pour les examens de conduite, le ministère des Transports doit s'assurer :

- *que tous les examinateurs de permis de conduire reçoivent la formation requise;*
- *que leur travail est évalué périodiquement et que des procédures efficaces de gestion du rendement sont suivies.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que le fournisseur de services lui avait fourni des dossiers détaillés sur tous les formateurs, les examinateurs de permis de conduire et les agents du service à la clientèle. Ces dossiers indiquaient que la formation requise avait été dispensée et que les renseignements pertinents avaient été dûment consignés et mis à jour.

De plus, depuis notre vérification de 2007, le fournisseur de services présente des rapports semestriels au Ministère pour lui prouver que les examens au volant ont été administrés et que les qualifications des examinateurs sont à jour. Il procédait aussi à des vérifications ponctuelles dans le cadre des activités de surveillance de la conformité pour s'assurer que les examinateurs faisant passer les examens sur route possédaient les qualifications requises.