



Rapport annuel 2011



Bureau du
vérificateur
général de
l'Ontario



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificateur général, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2011* du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jim McCarter'.

Jim McCarter, FCA

Automne 2011

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport, au prix de 9,00 \$, en communiquant avec Publications Ontario au 416 326-5300 ou par interurbain sans frais au 1 800 668-9938. Une version électronique du rapport est accessible à www.auditor.on.ca

© 2011, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (imprimé)

ISBN 978-1-4435-7285-9 (éd. imprimée 2011)

ISSN 1911-7076 (en ligne)

ISBN 978-1-4435-7286-6 (éd. PDF 2011)

Photos en couverture :

en haut à gauche : © iStockphoto.com/Birch Logs/Aleksander

en haut à droite : Dick Hemingway Photographs

au milieu à gauche : tours d'éoliennes

au milieu au centre : Kevin Thom Photography

en bas à gauche : © iStockphoto.com/Alexander Raths

en bas au centre : © Veer.com/Classroom/Ocean Photography

Table des matières

Chapitre 1	Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens	1
Chapitre 2	Comptes publics de la province	22
Chapitre 3	Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens	44
Section 3.01	Surveillance de la réglementation en matière d'assurance automobile	45
Section 3.02	Secteur de l'électricité – Surveillance réglementaire	72
Section 3.03	Secteur de l'électricité – Initiatives en matière d'énergie renouvelable	96
Section 3.04	Secteur de l'électricité – Dette insurmontable	134
Section 3.05	Programme de gestion forestière	141
Section 3.06	Diversification des modes de financement pour les médecins de famille	168
Section 3.07	Diversification des modes de financement pour les médecins spécialistes	192
Section 3.08	Acquisition de nouveaux produits par la RAO	209
Section 3.09	Aide juridique Ontario	228
Section 3.10	Bureau de l'avocat des enfants	247
Section 3.11	Fondation Trillium de l'Ontario	269
Section 3.12	Collèges privés d'enseignement professionnel	284
Section 3.13	Initiatives visant la réussite des élèves	306
Section 3.14	Services de soutien pour les personnes handicapées	329
Chapitre 4	Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2009	348
Section 4.01	Programme d'appareils et accessoires fonctionnels	349
Section 4.02	Inspection et entretien des ponts	359
Section 4.03	Protection du consommateur	369
Section 4.04	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation	381
Section 4.05	Tarifification gouvernementale	389
Section 4.06	Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée	396

Section 4.07	Secrétariat de la littératie et de la numératie	405
Section 4.08	Programme AchatsOntario	413
Section 4.09	Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées	419
Section 4.10	Fonds pour la recherche en Ontario	429
Section 4.11	Programme Ontario au travail	438
Section 4.12	Logement social	448
Section 4.13	Services de télétriage	455
Section 4.14	Dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail	464
Chapitre 5	Examen de la publicité gouvernementale	470
Chapitre 6	Comité permanent des comptes publics	486
Chapitre 7	Bureau du vérificateur général de l'Ontario	489
Annexe 1	Organismes de la Couronne	513
Annexe 2	Sociétés contrôlées par la Couronne	515
Annexe 3	Arrêtés du Conseil du Trésor	517

Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Aperçu

L'INFORMATION DE BONNE QUALITÉ FAVORISE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Dans mon neuvième rapport annuel, nous avons relevé de nombreux cas où des renseignements utiles et fiables n'étaient pas recueillis ou utilisés à bon escient afin d'améliorer le fonctionnement des programmes gouvernementaux. En plus d'améliorer les décisions quotidiennes, une information de meilleure qualité aiderait les gestionnaires du gouvernement à mesurer les résultats obtenus en contrepartie des fonds dépensés. Elle permettrait également à l'Assemblée législative et au public de tirer des conclusions éclairées sur la mesure dans laquelle on a fait une utilisation optimale des fonds publics. Une information de meilleure qualité s'impose dans les domaines suivants :

Réforme réglementaire de l'assurance automobile

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) surveille les services d'assurance fournis par le secteur privé. Les primes d'assurance automobile sont considérablement plus élevées

en Ontario qu'ailleurs au Canada, et les niveaux élevés des primes sont principalement attribuables aux coûts élevés des indemnités versées. Cependant, la CSFO n'obtient pas suffisamment de renseignements pour déterminer si les compagnies d'assurance font un traitement judicieux des demandes et versent les montants appropriés. En outre, on estime que les cas de fraude à l'assurance automobile représentent jusqu'à 15 % de la totalité des demandes d'indemnisation en Ontario. Or, pour que le gouvernement et la Commission puissent réagir de manière proactive à ce problème, une meilleure information et des mesures plus opportunes sont requises.

Secteur de l'électricité – Initiatives en matière d'énergie renouvelable

La *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* accorde au ministre de l'Énergie le pouvoir d'accélérer le développement de l'énergie éolienne et solaire, et ce, en l'absence de bon nombre des processus habituels de planification et de surveillance réglementaire. Cela a sans aucun doute contribué à la mise en oeuvre rapide de projets d'énergie renouvelable se chiffrant en milliards de dollars, mais cette initiative s'accompagne de coûts importants à long terme. Dans ce contexte, il sera essentiel que le ministère de l'Énergie et l'Office de l'électricité de

l'Ontario mesurent de façon objective les progrès réalisés à ce jour par rapport aux coûts engagés, et qu'ils formulent des options stratégiques fondées sur des analyses sous-jacentes fiables que pourront utiliser les décideurs gouvernementaux à l'avenir.

Secteur de l'électricité – Dette insurmontable

Au terme de la restructuration du secteur de l'électricité en 1999, Ontario Hydro a laissé une dette insurmontable d'environ 20 milliards de dollars – des emprunts que les entreprises lui ayant succédé ne pouvaient vraisemblablement pas gérer dans le nouveau marché plus concurrentiel de l'électricité. C'est à la nouvelle Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO) qu'a incombé la responsabilité d'assurer le service et la gestion de cette dette. Il a été prévu que le secteur de l'électricité ne pourrait rembourser 7,8 milliards de dollars de la dette, montant qui a été qualifié de « reliquat de la dette insurmontable ». La *Loi sur l'électricité* autorisait la perception d'une redevance de liquidation de la dette auprès des consommateurs d'électricité jusqu'à ce que le reliquat de la dette insurmontable soit remboursé. En vertu de la Loi, le ministre des Finances doit, « périodiquement », présenter au public une mise à jour du solde impayé du reliquat de la dette insurmontable. La perception de la redevance de liquidation de la dette a débuté en 2002, et la SFIEO a recueilli jusqu'ici plus de 8 milliards de dollars, mais aucune mise à jour n'a été fournie au public. Nous croyons que cette information devrait être communiquée aux consommateurs d'électricité dans un proche avenir.

Programme de gestion forestière

Les entreprises forestières privées qui récoltent du bois d'œuvre doivent reboiser les secteurs qu'elles exploitent, et il revient au ministère des Richesses naturelles de veiller à ce que ces entreprises s'acquittent de cette tâche comme il se doit. L'efficacité de la surveillance est particulièrement importante,

car la régénération des forêts peut prendre jusqu'à 70 ans et il y a donc peu d'incitatifs financiers immédiats pour encourager les entreprises privées à entreprendre des activités de reboisement. Nous avons constaté que le Ministère avait mis en place un processus judicieux d'évaluation des activités de reboisement, sans toutefois avoir effectué de suivi en entreprenant la surveillance requise, et qu'il ne disposait donc pas de renseignements fiables sur la mesure dans laquelle des activités de reboisement efficaces étaient de fait réalisées dans les zones récoltées.

Diversification des modes de financement pour les médecins de famille

Traditionnellement, la province rémunérait les médecins de famille à l'acte. Ces dernières années, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a toutefois encouragé les médecins de famille à signer une entente sur la diversification des modes de financement ayant pour but, entre autres, d'améliorer l'accès aux soins pour les patients. Bien que ces ententes aient entraîné des hausses importantes de coûts, le Ministère ne dispose pas de renseignements appropriés lui permettant de déterminer si les nouveaux mécanismes de rémunération ont produit les résultats escomptés.

Diversification des modes de financement pour les médecins spécialistes

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a offert des ententes sur la diversification des modes de financement aux médecins spécialistes pour, par exemple, les inciter à offrir une formation universitaire et à travailler dans les régions éloignées. Bien que les paiements globaux versés aux spécialistes aient considérablement augmenté, à l'instar des médecins de famille, le Ministère a fait peu d'analyses officielles pour déterminer si les avantages prévus ont été réalisés, notamment l'accès des patients aux services de spécialistes.

Aide juridique Ontario

Aide juridique Ontario a pour mandat de procurer une aide juridique aux Ontariens à faible revenu ou sans revenu. L'Ontario consent, au titre de l'aide juridique, un financement par habitant supérieur à celui de toute autre province, mais il délivre le moins de certificats par habitant pour assurer une représentation juridique complète. Par conséquent, un plus grand nombre de personnes doivent faire appel à l'avocat de service ainsi qu'à l'information communiquée par son centre d'appels et sur son site Web. Aide juridique Ontario n'a pas effectué, de concert avec le ministère du Procureur général, d'analyse officielle des répercussions sur les personnes à faible revenu ayant besoin de représentation juridique.

Acquisition de nouveaux produits par la Régie des alcools de l'Ontario

La Régie des alcools de l'Ontario verse à ses fournisseurs un pourcentage du prix de détail qu'elle entend demander pour leurs produits. D'autres provinces utilisent un mécanisme similaire d'établissement des prix. Mais si la Régie obtenait des renseignements sur le prix le plus bas qu'accepteraient les fournisseurs, elle serait en mesure de déterminer si le fait de payer ce prix lui permettrait d'atteindre ses objectifs en matière de prix de détail et d'augmenter par le fait même sa marge bénéficiaire.

Bureau de l'avocat des enfants

Il est ressorti de nos recherches qu'aucune autre administration canadienne ne fournit aux enfants un éventail de services juridiques centralisés comparable à celui du Bureau de l'avocat des enfants de l'Ontario, qui fait partie du ministère du Procureur général. Jusqu'ici, le Bureau a exercé son pouvoir discrétionnaire en refusant environ 40 % des affaires de garde d'enfants et de droit de visite que lui ont renvoyées les tribunaux. Toutefois, il n'a jamais évalué officiellement l'incidence de ces refus sur les enfants, leurs parents ou tuteurs et le système judiciaire.

Fondation Trillium de l'Ontario

La Fondation Trillium de l'Ontario accorde des subventions à des centaines d'organismes sans but lucratif et de bienfaisance à l'échelle de la province et dépense environ 110 millions de dollars chaque année. Bien qu'elle ait mis en place un processus structuré d'évaluation et d'approbation des demandes de subventions, la documentation à l'appui ne démontrait pas que les projets les plus méritoires avaient reçu un financement adéquat et la Fondation ne vérifiait pas si les bénéficiaires utilisaient toujours les subventions aux fins prévues.

Collèges privés d'enseignement professionnel

Le ministère de la Formation, des Collèges et des Universités supervise 470 collèges privés d'enseignement professionnel fréquentés par 60 000 étudiants en Ontario. Il y a cinq ans, le Ministère a cessé de recueillir des renseignements sur les taux de diplomation et d'emploi après l'obtention du diplôme. Les étudiants qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que cette information serait très utile pour évaluer les collèges et leurs programmes. Ces données renseigneraient également le Ministère sur la mesure dans laquelle les collèges répondent aux besoins des étudiants et des employeurs.

Services de soutien pour les personnes handicapées

Le Programme de services de soutien du ministère des Services sociaux et communautaires a dépensé 571 millions de dollars pour offrir des services visant à aider les personnes ayant une déficience intellectuelle à vivre chez elles et à travailler dans leur collectivité. Cependant, le Programme fait appel à des organismes communautaires pour la prestation de la plupart des services, et le Ministère ne savait pas si les organismes fournissaient le niveau approprié de service en contrepartie des fonds reçus. En outre, il ne dispose pas de

renseignements fiables sur l'importance des besoins non satisfaits dans chaque collectivité à l'échelle de la province.

Sentiment de déjà vu

À la première page du Rapport annuel du dernier exercice, j'ai formulé quelques observations sur les défis auxquels l'Ontario fera face au cours de la prochaine décennie. J'ai ensuite précisé que je ne pouvais m'attribuer le mérite de ces observations pragmatiques, puisqu'elles étaient tirées de rapports publiés – il y a une quarantaine d'années – par le Comité de la productivité au sein du gouvernement de l'Ontario. Il convient de répéter l'une de ces observations datant du début des années 1970, car elle résume bien mon opinion que la qualité d'une décision est directement tributaire de la qualité de l'information qui la sous-tend : « L'information fiable est le fondement de toute prise de décision judiciaire. Au sein du gouvernement, où les décisions ont des répercussions profondes, les moyens d'obtenir et d'utiliser efficacement l'information sont des outils de gestion d'une importance cruciale ».

UN THÈME CENTRAL DE NOTRE TRAVAIL

Vérifications financières

Ce sont habituellement nos vérifications de l'optimisation des ressources qui retiennent le plus l'attention de l'Assemblée législative, des médias et du public. Toutefois, la réalisation de vérifications financières demeure une de nos plus importantes responsabilités législatives. L'objectif de ces vérifications est de déterminer si les états financiers de la province, ainsi que ceux des organismes de la Couronne tels que la Régie des alcools de l'Ontario, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et Aide juridique Ontario, entre autres, donnent une image fidèle de la situation. Tout comme les actionnaires dans le secteur privé recherchent une garantie indépendante que les états financiers d'une société présentent fidèlement les résultats d'exploitation et

le bilan, le public veut obtenir les mêmes garanties à l'égard des entités du secteur public.

Je suis heureux d'annoncer que, pour la 18^e année consécutive, le Bureau a été en mesure de donner à l'Assemblée législative et au public l'assurance que les états financiers consolidés de l'Ontario préparés par le gouvernement – la plus grande entité vérifiée dans la province – sont présentés fidèlement et conformément aux principes comptables généralement reconnus au Canada. Les résultats de ce travail sont présentés dans le Chapitre 2.

De même, je peux annoncer que nous avons conclu que les états financiers de l'ensemble des organismes de la Couronne qui ont fait l'objet d'une vérification cette année étaient également présentés fidèlement.

Vérifications de l'optimisation des ressources

Le Bureau consacre environ les deux tiers de ses ressources à l'exécution de vérifications de l'optimisation des ressources. Ces vérifications visent à évaluer la prestation de services au public, au lieu de porter expressément sur les « chiffres », comme le font les vérifications financières. La section suivante du présent chapitre inclut une page où sont résumés les 14 vérifications de l'optimisation des ressources et examens effectués cette année.

Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige que le ministre des Finances publie un rapport sur les finances de l'Ontario avant une élection provinciale, afin de fournir des renseignements détaillés sur les revenus futurs estimés de la province, les dépenses et l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices. Selon un principe clé de la Loi, la politique financière de l'Ontario doit se fonder sur des hypothèses prudentes. Puisqu'une élection

générale provinciale avait été annoncée pour le 6 octobre 2011, le gouvernement a publié le 26 avril dernier son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*.

En vertu de la Loi, le vérificateur général est également tenu d'examiner le rapport préélectoral pour déterminer s'il est raisonnable et de publier un rapport sur les résultats de cet examen. Nous avons publié notre rapport le 28 juin 2011.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que les estimations du gouvernement concernant ses revenus et l'intérêt de la dette publique étaient fondées sur des hypothèses prudentes. Cependant, bon nombre des hypothèses sous-tendant les estimations de charges de programmes (c'est-à-dire, les charges excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) nous sont apparues optimistes et audacieuses au lieu de prudentes, particulièrement en ce qui concerne les salaires dans le secteur public et les coûts des soins de santé qui, ensemble, comprennent la majeure partie des dépenses totales.

Loi sur la publicité gouvernementale

En vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, notre Bureau doit examiner la plupart des publicités gouvernementales avant qu'elles soient diffusées, publiées ou affichées. En 2010-2011, nous avons examiné 1 082 documents publicitaires. Une discussion de notre travail à cet égard est présentée au Chapitre 5.

125^e anniversaire du Bureau

Le 25 mars 1886, une loi prévoyant une meilleure vérification des comptes publics de l'Ontario a été adoptée, ce qui a donné lieu à la création du Bureau du vérificateur provincial. Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario célèbre donc ses 125 ans d'existence en 2011.

Des députés ainsi que d'anciens et d'actuels membres du personnel, y compris les anciens vérificateurs généraux Doug Archer et Erik Peters, ont

assisté à une réception en avril tenue à l'Assemblée législative.

Nous avons également publié une brochure sur l'histoire du Bureau, où sont brièvement présentés les 12 vérificateurs généraux qui ont été en fonction au cours de ces 125 années, ainsi que la transition du Bureau de la comptabilité à la responsabilisation et de la vérification de la conformité à la vérification de l'optimisation des ressources.

Vous pourriez croire que les 125 années d'histoire d'un organisme de vérification n'ont absolument rien de palpitant, mais vous auriez tort. Je vous recommande fortement de parcourir la brochure et je suis convaincu qu'au fil de votre lecture, vous serez séduits par le texte et les photos qui illustrent des périodes vraiment intéressantes de notre histoire.

La brochure est consultable à : http://www.auditor.on.ca/fr/downloads_fr/oago_anniversary_booklet_fr.pdf.

Résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens figurant au Chapitre 3 sont résumés ci-après.

3.01 SURVEILLANCE DE LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE D'ASSURANCE AUTOMOBILE

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme autonome du ministère des Finances chargé, entre autres, de réglementer le secteur de l'assurance de l'Ontario. Parmi ses activités liées à l'assurance automobile, la CSFO doit rendre des décisions quant aux demandes présentées par les sociétés d'assurances du secteur privé concernant la modification des taux de prime

que doivent payer les propriétaires de véhicule. La CSFO doit s'assurer que le taux de prime proposé est justifié en fonction de différents facteurs, par exemple les coûts antérieurs et prévus des sinistres de l'assureur et une marge bénéficiaire raisonnable. En outre, la CSFO examine périodiquement les indemnités d'accident légales versées aux blessés dans un accident d'automobile, et offre des services de règlement des différends afin de résoudre les divergences d'opinions entre les assureurs et les blessés à propos de l'admissibilité à des indemnités d'accident légales.

Le gouvernement doit trouver un juste équilibre entre la stabilité financière du secteur de l'assurance automobile et la nécessité de veiller à ce que les consommateurs paient des primes abordables et raisonnables et reçoivent en temps opportun les indemnités auxquelles ils ont droit en cas d'accident. Le règlement des sinistres constitue la plus importante fraction du coût des primes d'assurance automobile et, comme le coût moyen d'un sinistre relatif à des blessures s'établit en Ontario à environ 56 000 \$, soit cinq fois plus que le coût moyen dans les autres provinces, les conducteurs ontariens paient généralement des primes beaucoup plus élevées que les autres conducteurs canadiens. Les primes en Ontario sont également plus élevées parce que la protection offre les indemnités les plus complètes et les plus élevées au Canada.

Le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour résoudre le problème du coût élevé des sinistres en Ontario. Cependant, les constatations qui suivent mettent en lumière certains des défis que la CSFO devra relever pour jouer de façon plus proactive son rôle dans la protection de l'intérêt public :

- Entre 2005 et 2010, le coût total des sinistres pour blessures au titre de l'Annexe sur les indemnités d'accident légales a crû de 150 %, alors que le nombre de réclamations pour blessures n'a augmenté que d'environ 30 % durant cette période. C'est dans la région du grand Toronto que la hausse des paiements d'indemnités a été la plus forte, et les primes

sont également beaucoup plus élevées pour les conducteurs de cette région.

- La CSFO n'a pas obtenu d'attestations périodiques des sociétés d'assurances confirmant qu'elles ont versé des indemnités appropriées ni qu'elles ont traité les demandes de règlement de façon judicieuse. Sans de telles attestations, il existe un risque que les coûts de sinistres indûment élevés aident les sociétés d'assurances à obtenir plus facilement l'approbation de la CSFO concernant des augmentations supérieures des primes.
- D'après les estimations de l'industrie, les fraudes en matière d'assurance automobile en Ontario représentaient entre 10 % et 15 % de la valeur des primes en 2010, soit près de 1,3 milliard de dollars. L'Ontario n'a pas pris de mesures importantes de lutte contre la fraude, et la CSFO attend les recommandations d'un groupe de travail antifraude établi par le gouvernement, qui devraient être présentées à l'automne 2012.
- Lorsqu'elle approuve les taux de prime des sociétés d'assurances individuelles, la CSFO prévoit un taux de rendement raisonnable pour les assureurs; ce taux a été établi à 12 % en 1996, selon un taux de référence des obligations à long terme fixé en 1988 de 10 %. Toutefois, cette marge bénéficiaire n'a pas été rajustée à la baisse depuis, même si le taux des obligations à long terme s'établit à environ 3 % depuis quelque temps. En outre, la CSFO doit améliorer sa documentation pour pouvoir démontrer qu'elle traite uniformément toutes les demandes de modification des taux de prime présentées par les assureurs et que ses approbations sont justes et raisonnables.
- Les services de médiation de la CSFO accusent un tel arriéré que le règlement des différends entre les demandeurs et les assureurs prend de 10 à 12 mois, au lieu du délai de 60 jours prévu par la loi.
- Au 31 mars 2011, le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules

automobiles, qui est administré par la CSFO et vise à indemniser les blessés d'accidents automobiles en l'absence d'assureur pouvant répondre à la demande d'indemnisation, affichait un actif inférieur de 109 millions de dollars au montant nécessaire pour acquitter les coûts estimatifs, au cours de la vie des assurés, de toutes les demandes d'indemnisation dont le régime est saisi. On prévoit que cette dette non provisionnée triplera d'ici 2021-2022, sauf si, par exemple, on double les frais de 15 \$ actuellement imputés pour le renouvellement des permis de conduire.

3.02 SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ – SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) est chargée de surveiller le secteur de l'électricité, qui fournit un service public essentiel en situation de quasi-monopole. La Commission est chargée de protéger les intérêts des 4,7 millions de consommateurs d'électricité de l'Ontario et d'aider à faire en sorte que le secteur fonctionne de façon efficace et rentable et qu'il reste durable et financièrement viable.

La Commission compte quelque 170 employés et ses frais d'exploitation s'élèvent à près de 35 millions de dollars, dont la totalité est acquittée par les entités qu'elle réglemente. Elle établit les tarifs de l'électricité et les frais de livraison, surveille les marchés de l'électricité, et approuve les frais d'administration de l'Office de l'électricité de l'Ontario et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité.

Les tarifs de l'électricité pour le consommateur moyen ont augmenté de 65 % depuis la restructuration du secteur en 1999, et l'on prévoit que les coûts augmenteront encore de 46 % d'ici cinq ans. Par conséquent, le rôle de la Commission consistant à protéger les consommateurs tout en établissant des tarifs justes et raisonnables qui permettront à l'industrie d'obtenir un taux de rendement satisfaisant s'avère des plus importants.

Cependant, certains facteurs limitent la capacité de la Commission de s'acquitter de ses obligations dans la mesure à laquelle les consommateurs et le secteur de l'électricité seraient en droit de s'attendre. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le critère selon lequel les factures d'électricité doivent être justes et raisonnables s'applique seulement aux domaines qui relèvent de la compétence de la Commission, ce qui correspond à seulement la moitié environ des frais qui figurent sur une facture type. La Commission ne peut fixer les tarifs que pour l'énergie nucléaire et une partie de l'hydroélectricité produites par Ontario Power Generation (OPG) ainsi que le transport, la distribution et certains autres frais. L'autre moitié des frais sur une facture d'électricité type découlent de décisions stratégiques du gouvernement sur lesquelles la Commission n'a aucun pouvoir, et ils ne font pas l'objet d'une surveillance de la part de la Commission. Ces frais englobent l'électricité vendue à des clients résidentiels provenant d'autres fournisseurs, qui représente 50 % de la totalité de l'électricité vendue, et ils constituent au total 65 % des frais d'électricité d'une facture type.
- Les consommateurs peuvent acheter l'électricité auprès de leur entreprise de services publics aux tarifs de la grille tarifaire réglementée fixés par la Commission ou encore d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par ce dernier. Environ 15 % des clients résidentiels, qui recherchent la stabilité des frais sur leur facture d'électricité, ont signé des contrats à forfait avec des détaillants en électricité. Ces consommateurs paient parfois entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité que s'ils n'avaient pas signé de tels contrats. Depuis cinq ans, la Commission a reçu plus de 17 000 plaintes du public, dont la grande majorité visaient des détaillants en électricité. Les problèmes soulevés comprenaient des déclarations trompeuses de la part des agents de vente et des signatures contrefaites dans

les contrats. Même si la Commission assure le suivi des plaintes, elle n'a pris qu'un nombre limité de mesures d'application de la loi à l'endroit des détaillants.

- Dans les secteurs relevant de sa compétence, la Commission établit les tarifs dans un processus quasi judiciaire selon lequel les entreprises de services publics et les autres entités réglementées, comme OPG et Hydro One, sont tenues de justifier toute augmentation des tarifs proposée lors d'une audience publique. Beaucoup de petites et moyennes entreprises de services publics affirment que le coût de ce processus, qui va de 100 000 \$ à 250 000 \$ par demande, peut représenter jusqu'à la moitié de la hausse de revenus qu'elles cherchaient au départ. Ces coûts sont généralement engagés tous les quatre ans et sont recouverts auprès des consommateurs.
- Les personnes et les organismes qui désirent participer aux audiences au nom des consommateurs peuvent obtenir le statut d'intervenants et être admissibles au remboursement de leurs dépenses. Toutefois, bon nombre d'entreprises de services publics et d'autres entités réglementées qui doivent rembourser les intervenants soulignent que les nombreuses demandes peuvent être onéreuses et que les coûts de la communication d'information détaillée aux intervenants sont élevés, et elles souhaitent que la Commission assure une meilleure gestion de ce processus.

3.03 SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ – INITIATIVES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Le gouvernement de l'Ontario a proposé que la province mette de plus en plus l'accent sur les énergies renouvelables, et plus particulièrement les énergies éolienne et solaire. Cette proposition découle notamment du besoin de remplacer la perte d'énergie attribuable à l'élimination progressive des centrales de production d'électricité au

charbon, qui sera menée à terme en 2014. En 2009, le gouvernement a promulgué la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* (la Loi) afin d'attirer des investissements et de créer des emplois dans le secteur des énergies renouvelables, de promouvoir l'économie d'énergie et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le ministère de l'Énergie (le Ministère) a élaboré des programmes et des politiques pour mettre en oeuvre la Loi, tandis que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) a joué un rôle clé pour ce qui est de planifier et d'assurer l'approvisionnement en énergie renouvelable en négociant des contrats d'achat d'électricité avec des promoteurs de projets d'énergie renouvelable. En vertu de la Loi, le ministre a le pouvoir de contourner bon nombre des processus habituels de planification et de surveillance réglementaire du gouvernement afin d'accélérer le développement d'énergies renouvelables.

Les énergies renouvelables de sources éolienne et solaire feront augmenter substantiellement les factures d'électricité des contribuables. On a estimé que les coûts supérieurs associés aux énergies renouvelables étaient acceptables compte tenu des avantages prévus sur les plans de l'environnement, de la santé et de la création d'emplois. De plus, ces sources d'énergie renouvelable ne sont pas aussi fiables que les sources traditionnelles et doivent être appuyées par d'autres sources d'énergie telles que le gaz naturel.

En ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière d'énergie renouvelable, nous avons notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario est en voie d'éliminer d'ici la fin de 2014 sa production d'électricité au charbon – dont la capacité dépassait 7 500 mégawatts (MW) en 2003. Elle sera remplacée par l'énergie produite par des centrales nucléaires remises à neuf, une hausse d'environ 5 000 MW de l'énergie produite à partir du gaz naturel et de l'énergie renouvelable, dont la capacité devrait être portée à 10 700 MW en 2018.

- Étant donné que le Ministère et l'OEO se sont efforcés de mettre en oeuvre le plus rapidement possible les directives du ministre, on n'a procédé à aucune évaluation exhaustive des effets de cet engagement d'un milliard de dollars à l'égard de l'énergie renouvelable sur les prix futurs de l'électricité, la création ou la perte nette d'emplois dans la province, et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Au moment d'adopter la Loi, le Ministère a affirmé que sa mise en oeuvre entraînerait une modeste augmentation des factures d'électricité d'environ 1 % par an. L'augmentation a par la suite été portée à 7,9 % par an au cours des cinq prochaines années, 56 % de cette hausse étant attribuable au coût de l'énergie renouvelable.
- On a demandé à l'OEO de remplacer un programme réussi – le Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER) – par le Programme de tarifs de rachat garantis (TRG), beaucoup plus coûteux, qui exigeait des composantes fabriquées en Ontario et encourageait les projets de production d'énergie d'envergure plus ou moins grande, mais qui offrait aux producteurs d'énergie renouvelable des prix contractuels beaucoup plus intéressants que le POSER.
- L'OEO a formulé un certain nombre de recommandations qui auraient pu réduire considérablement les coûts du Programme de TRG, mais on a retardé leur mise en oeuvre jusqu'à ce que l'examen bisannuel du Programme soit entrepris, de manière à assurer la stabilité des prix et à maintenir la confiance des investisseurs.
- Un consortium coréen engagé par le Ministère pour élaborer des projets d'énergie renouvelable recevra deux autres incitatifs s'il atteint les objectifs de création d'emplois : un paiement de 110 millions de dollars en sus des TRG déjà très avantageux, ainsi qu'un accès prioritaire au réseau de transport d'électricité déjà limité de l'Ontario. Cependant, aucune analyse

économique ou de rentabilisation n'a été faite pour déterminer si l'entente conclue avec le consortium était rentable, et ni la Commission de l'énergie de l'Ontario ni l'OEO n'ont été consultés au sujet de l'entente.

3.04 SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ – DETTE INSURMONTABLE

La restructuration, en 1999, du secteur de l'électricité de l'Ontario et la création, en mai 2002, de marchés concurrentiels de gros et de détail pour l'électricité ont obligé la province à faire face à la dette insurmontable de ce secteur. Par dette insurmontable, on entend la partie de la dette totale de l'ancienne Ontario Hydro dont le service ne pouvait être assuré sur un marché concurrentiel.

Le 1^{er} avril 1999, le ministère des Finances a déterminé que la dette totale et les autres passifs d'Ontario Hydro s'élevaient à 38,1 milliards de dollars, soit beaucoup plus que la valeur marchande estimative de 17,2 milliards de dollars des actifs transférés aux cinq sociétés créées pour succéder à Ontario Hydro. La différence de 20,9 milliards correspondait à la « dette insurmontable ». La responsabilité d'assurer le service et la gestion de la dette insurmontable a été confiée à la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO).

Pour assurer le service et la liquidation de la dette insurmontable, le gouvernement a élaboré un plan à long terme selon lequel 13,1 milliards de dollars proviendraient des flux de rentrées réservés prévus du secteur de l'électricité, tandis que les 7,8 milliards de dollars restants — c'est-à-dire le « reliquat de la dette insurmontable » — seraient financés au moyen d'une nouvelle redevance de liquidation de la dette (RLD) facturée aux consommateurs. Presque toutes les factures d'électricité envoyées aux consommateurs de l'Ontario depuis le printemps 2002 incluaient la RLD.

Nos rapports annuels antérieurs faisaient le point sur la dette insurmontable du secteur de l'électricité et, cette année, nous avons décidé d'examiner également la RLD en réponse à l'intérêt

soutenu manifesté à son sujet par les députés à l'Assemblée législative, les membres du public et les médias.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Les progrès réalisés dans la liquidation de la dette insurmontable globale n'ont pas été à la hauteur des attentes, principalement en raison de la rentabilité plus faible que prévu de Hydro One et surtout d'Ontario Power Generation (OPG). En effet, plus leurs gains sont faibles, moins les paiements en remplacement d'impôts qu'elles doivent verser à la SFIEO sont élevés. Les facteurs qui ont eu une incidence sur la rentabilité d'OPG au cours des 11 dernières années comprennent les dépassements de coûts des projets de production d'électricité, l'instabilité du rendement des investissements ainsi que les pressions publiques et politiques exercées pour maintenir les tarifs d'électricité à un niveau abordable.
- L'intention originale, énoncée par le ministre de l'Énergie en exercice en 2000 et réitérée dans les rapports annuels 2010 et 2011 de la SFIEO, était que les consommateurs continueraient de payer la RLD jusqu'à extinction du reliquat de la dette insurmontable. Cependant, les conseillers juridiques de l'extérieur que nous avons engagés pour contribuer à l'examen de la RLD ont confirmé notre avis que l'article 85 de la *Loi sur l'électricité* (la Loi), titré « Reliquat de la dette insurmontable et redevance de liquidation de la dette », autorise la SFIEO à utiliser la RLD à toute fin conforme à ses objectifs et non seulement à liquider le reliquat de la dette insurmontable.
- En application de l'article 85, le ministre des Finances est tenu de calculer « périodiquement » le reliquat de la dette insurmontable et de rendre publics les résultats de ses calculs, ce qu'il n'a toujours pas fait. Puisque plus de 8 milliards de dollars en RLD ont été perçus auprès des consommateurs d'électricité depuis près de dix ans, nous sommes d'avis que le ministre devrait calculer le reliquat de

la dette insurmontable dans un proche avenir et rendre publics les résultats de ce calcul.

Nous recommandons également au gouvernement d'envisager de préciser par voie de règlement, comme le permet l'article 85, comment calculer le montant du reliquat de la dette insurmontable et quand diffuser les résultats.

3.05 PROGRAMME DE GESTION FORESTIÈRE

Les forêts de l'Ontario couvrent une superficie de plus de 700 000 kilomètres carrés, soit environ les deux tiers de la province. Plus de 80 % des forêts se trouvent sur les terres de la Couronne et leur gestion (c'est-à-dire l'abattage, la régénération et l'entretien) est principalement régie par la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC). La LDFC vise à prévoir la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario et à les gérer de manière à répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations présentes et futures.

L'industrie forestière est une importante source de travail, en particulier dans les collectivités du Nord. En 2009, le nombre total estimatif d'emplois dans l'industrie forestière s'élevait à 166 000, et la valeur des produits du secteur était estimée à 12 milliards de dollars. L'industrie a toutefois subi un recul important ces dernières années, imputable principalement à l'appréciation du dollar canadien et à la détérioration de l'économie américaine. De nombreuses usines ont fermé leurs portes, ce qui s'est traduit par une réduction des niveaux de récolte de bois d'oeuvre et des activités associées de gestion forestière.

Avant l'adoption de la LDFC, la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario, notamment la régénération, relevait directement de la province. La LDFC chargeait les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis de la planification globale de la durabilité des forêts ainsi que de l'exécution de toutes les activités clés de gestion forestière, y compris la récolte et les soins sylvicoles, pour le compte

de la Couronne. Le rôle de la province pour assurer la durabilité des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en un rôle de surveillance des activités exercées par les sociétés de gestion forestière du secteur privé. Cette surveillance est essentielle puisque la régénération d'une forêt peut prendre 70 ans et qu'il y a peu d'encouragements financiers immédiats pouvant inciter ces entreprises à effectuer les traitements sylvicoles appropriés.

Dans l'ensemble, nous sommes arrivés à la conclusion que des améliorations s'imposaient pour que le ministère des Richesses naturelles (MRN) et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts aient une assurance suffisante concernant la durabilité des forêts de la Couronne de l'Ontario. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En 2008-2009 (la plus récente période pour laquelle nous disposions de renseignements au moment de notre vérification), les deux tiers des sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis ayant rendu compte des résultats de leurs activités de gestion forestière ont indiqué que, si 93 % de la superficie totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de la superficie totale évaluée atteignait le taux de succès de la sylviculture, qui est une mesure de la régénération des essences appropriées ou privilégiées.
- La norme de densité relative de 40 % fixée par le MRN n'a pas changé depuis les années 1970. Plusieurs autres provinces canadiennes imposent une norme plus élevée à l'industrie.
- Deux facteurs influent sur la probabilité que la régénération donne les résultats escomptés : la préparation du terrain, non seulement avant la plantation et l'ensemencement, mais aussi avant la régénération naturelle, et l'entretien subséquent du terrain en vue de détruire la végétation concurrente. Or, de 2004-2005 à 2008-2009, environ le tiers seulement de la zone de régénération ciblée à des fins de régénération avait fait l'objet de

travaux de préparation ou d'entretien par les sociétés de gestion forestière. Plusieurs vérifications indépendantes des forêts réalisées en 2008 et 2009 faisaient état de préoccupations au sujet de la préparation insuffisante du terrain ou de pratiques d'entretien inexistantes ou insuffisantes qui réduisent la croissance, le rendement et la densité des peuplements.

- Bien que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles constitue une initiative louable en vue d'évaluer les efforts que l'industrie forestière déploie en matière de régénération, nous avons constaté que beaucoup de bureaux de district du MRN n'exécutaient pas les « tâches de base » associées au programme.

3.06 DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT POUR LES MÉDECINS DE FAMILLE

Dans le passé, les médecins de famille de l'Ontario étaient presque toujours payés par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario selon le mode de la rémunération à l'acte pour la prestation de services médicaux. Ces dix dernières années, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a considérablement accru le recours à des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille afin, entre autres choses, d'améliorer l'accès des patients aux soins et de stabiliser le revenu des médecins.

En 2011, on comptait 17 types de plans de diversification des modes de financement s'appliquant aux médecins de famille. Aux termes de nombreux plans de financement, au lieu de recevoir des honoraires pour chaque service rendu, le médecin reçoit une rémunération annuelle (paiement par capitation) pour la prestation de services particuliers couverts auprès de chaque patient inscrit (c'est-à-dire chaque patient qui accepte de le consulter comme médecin de famille habituel). Les médecins peuvent être rémunérés à l'acte pour des services additionnels ainsi que des services fournis

à des patients non inscrits. En 2010-2011, les plans relatifs aux groupes de santé familiale (GSF), aux organismes de santé familiale (OSF) et aux réseaux de santé familiale (RSF) représentaient plus de 90 % des plans de diversification des modes de financement visant les médecins de famille et plus de 90 % des patients inscrits.

À la fin de 2009-2010, plus de 7 500 des quelque 12 000 médecins de famille de la province participaient à des plans de diversification des modes de financement, et plus de 9 millions d'Ontariens étaient inscrits auprès de ces médecins. Des 3,7 milliards de dollars versés aux médecins de famille ontariens en 2009-2010, plus de 2,8 milliards étaient destinés aux médecins participant à des plans de diversification des modes de financement, dont 1,6 milliard était lié à des paiements autres qu'à l'acte, par exemple les paiements annuels par capitation.

En 2007-2008, la plupart des médecins de famille qui participaient à ces plans étaient payés au moins 25 % de plus que leurs collègues rémunérés à l'acte. En 2009-2010, 66 % des médecins de famille participaient à un plan de diversification des modes de financement et recevaient 76 % du montant total de la rémunération versée aux médecins de famille. Le Ministère n'a pas fait de suivi des coûts totaux associés à chacun de ces plans depuis 2007-2008, et il n'a pas déterminé si les avantages attendus des plans dispendieux se sont concrétisés.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En se fondant sur les résultats d'un sondage mené à sa demande, le Ministère a estimé que, grâce à diverses initiatives, y compris les plans de diversification des modes de financement, le nombre d'Ontariens ayant un médecin de famille avait augmenté de près de 500 000 entre 2007 et 2010. Toutefois, selon les répondants, les temps d'attente pour voir un médecin n'avaient pas beaucoup changé. Plus de 40 % des patients réussissaient à voir leur médecin dans les 24 heures, mais les autres devaient attendre jusqu'à une semaine ou plus.
- Des 8,6 millions de patients inscrits auprès d'un OSF ou d'un GSF, 1,9 million (22 %)

n'avaient pas consulté leur médecin en 2009-2010, alors que les médecins dans ces pratiques ont reçu au total 123 millions de dollars simplement parce que ces patients étaient inscrits auprès d'eux. En outre, près de la moitié de ces patients ont consulté un autre médecin, consultations que l'Assurance-santé a payées.

- Le paiement annuel par capitation pour chaque patient inscrit auprès d'un OSF peut être de 40 % supérieur à celui pour les patients inscrits auprès d'un RSF, parce que les plans des OSF couvrent près de deux fois plus de services. Néanmoins, en 2009-2010, 27 % de tous les services fournis aux patients rattachés à un OSF n'étaient pas couverts par le plan, et le Ministère a versé 72 millions de dollars de plus aux médecins pour la prestation de ces services. Trente pour cent de ces services concernaient l'administration de vaccins contre la grippe et des services techniques relatifs à des tests Pap; pourtant, le Ministère n'a toujours pas déterminé s'il était plus rentable d'intégrer ces services et d'autres services médicaux relativement courants au paiement annuel par capitation.

3.07 DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT POUR LES MÉDECINS SPÉCIALISTES

Les médecins spécialistes fournissent des services dans plus de 60 domaines, dont la cardiologie, l'orthopédie et les services d'urgence, et la majeure partie de leur revenu provient de la facturation à l'acte qu'ils soumettent à l'Assurance-santé de l'Ontario. Dans les années 1990, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a instauré des ententes sur la diversification des modes de financement pour inciter les médecins spécialistes à offrir certains services comme la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche ainsi qu'à travailler dans les régions éloignées de la province. En 1999, le

Ministère a mis en place des ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes à l'intention des médecins qui fournissaient des services d'urgence dans les hôpitaux.

En 2009-2010, le Ministère a versé près de 1,1 milliard de dollars à plus de 9 000 médecins dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes, ce qui représente environ 17 % des 6,3 milliards que le Ministère a payés à l'ensemble des spécialistes au cours de cet exercice et une hausse de plus de 30 % par rapport à 2006-2007. Au 31 mars 2010, la moitié des quelque 13 000 spécialistes de la province et plus de 90 % des 2 700 médecins d'urgence avaient reçu des paiements dans le cadre d'une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes.

Nous avons constaté que le Ministère avait procédé à peu d'analyses officielles pour déterminer si les avantages escomptés des ententes, tels que l'amélioration de l'accès des patients aux services de spécialistes, s'étaient concrétisés ou si les ententes s'avéraient rentables. Nous avons observé, par exemple, que les paiements versés aux médecins d'urgence ont crû de près de 40 % de 2006-2007 à 2009-2010, alors que le nombre de médecins travaillant dans les services d'urgence n'a augmenté que de 10 % et le nombre de visites de patients, de 7 %.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Étant donné les nombreux types de paiements et de primes que peuvent recevoir les spécialistes dans le cadre des ententes sur la diversification des modes de financement, il est difficile pour le Ministère de surveiller les contrats et les paiements connexes. Par exemple, pour les services offerts dans des centres hospitaliers universitaires, on compte jusqu'à neuf différentes catégories de paiements.
- Dix centres hospitaliers universitaires ont reçu un « financement des spécialités » totalisant 19,7 millions de dollars en 2009-2010 à titre de mesure provisoire pour remédier aux pénuries de personnel dans cinq domaines de spécialité. Cependant, un financement

provisoire similaire avait été accordé tous les ans depuis 2002.

- Le Ministère a versé 15 000 \$ à chacun des 234 spécialistes travaillant dans le Nord qui lui ont donné l'autorisation de recueillir des renseignements sur le revenu de chaque médecin qui provenait de sources financées par le gouvernement provincial.
- Afin de déterminer si les spécialistes rémunérés dans le cadre de contrats relatifs au milieu universitaire exécutaient les services requis, le Ministère leur a fourni une liste de contrôle pour qu'ils procèdent à l'autoévaluation de leur rendement. Cependant, le Ministère ne leur a pas demandé de lui remettre les listes de contrôle remplies et il a effectué très peu d'autres activités de surveillance.
- En avril 2008, le Ministère a versé plus de 15 millions de dollars à 292 médecins qui avaient signé un document indiquant leur intention de participer à une entente conjointe sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord. Cependant, 11 de ces médecins, qui ont reçu 617 000 \$ en tout, n'ont finalement pas participé à une telle entente, et le Ministère leur a quand même permis de conserver l'argent qui leur avait été versé.

3.08 ACQUISITION DE NOUVEAUX PRODUITS PAR LA RAO

La Régie des alcools de l'Ontario (RAO), un organisme de la Couronne ayant le pouvoir d'acheter, d'importer, de distribuer et de vendre des boissons alcoolisées en Ontario, a pour mandat d'être un détaillant socialement responsable et innovateur qui axe ses activités sur le rendement et génère des profits. Pour l'exercice 2010-2011, les ventes et les autres revenus de la RAO s'élevaient à environ 4,6 milliards de dollars et les bénéfices nets s'établissaient à 1,56 milliard de dollars, dont la quasi-totalité a été remise au gouvernement provincial. En dix ans, les ventes de la RAO ont crû

de 67 % et les bénéfices nets de l'organisme ainsi que les dividendes qu'il verse au gouvernement provincial ont augmenté de 80 %.

La RAO offre aux consommateurs plus de 21 000 produits dans ses quelque 600 magasins. Elle sélectionne et achète de nouveaux produits selon trois différentes méthodes. La principale, qui touche les produits du répertoire général ainsi que les vins haut de gamme et les spiritueux de choix de la division Vintages, consiste à diffuser un appel d'offres, appelé « lettre de besoins », visant une catégorie particulière de produits. La RAO achète aussi des produits de façon ponctuelle et, dans le cas des produits de Vintages, peut s'approvisionner directement auprès des fournisseurs.

La RAO est autorisée à fixer les prix de détail des produits qu'elle vend, en veillant à respecter son mandat de promouvoir la responsabilité sociale en matière de vente et de consommation d'alcool et de générer des revenus pour la province. La Loi sur les alcools de l'Ontario établit les prix de détail minimaux des boissons alcoolisées afin d'encourager la responsabilité sociale, et la plupart des administrations canadiennes oeuvrent dans un contexte similaire. Cela signifie que la RAO, à l'instar d'autres administrations canadiennes, ne vend pas ses produits aux plus bas prix possible; par conséquent, les prix de détail des produits alcoolisés sont généralement plus élevés qu'aux États-Unis.

Bien que certains produits vendus par la RAO soient offerts à des prix inférieurs dans d'autres administrations canadiennes, les résultats d'un sondage mené en avril 2011 ont révélé que les prix de détail de l'ensemble des boissons alcoolisées offertes par la RAO sont inférieurs à ceux dans toutes les autres administrations canadiennes, et que l'Ontario occupe la troisième place pour ce qui est des plus bas prix de détail pour les spiritueux et les bières et la première place pour ce qui est des vins.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans le secteur privé, les grands détaillants profitent de leur pouvoir d'achat pour négocier avec les fournisseurs et obtenir des prix inférieurs. Or, la RAO, bien qu'elle soit l'un des plus

importants acheteurs d'alcool du monde, ne met pas l'accent sur l'obtention du prix le plus bas possible pour un produit. Le prix qu'elle paye est plutôt fondé sur le prix de détail que l'organisme veut demander pour le produit. La RAO donne aux fournisseurs une fourchette de prix à l'intérieur de laquelle elle veut vendre le produit. Les soumissions de produits des fournisseurs spécifient notamment le prix de détail auquel ils veulent que leur produit se vende dans les magasins de la RAO. Les fournisseurs font ensuite le calcul à l'envers, en appliquant la structure de prix fixes de la RAO pour déterminer le prix de gros qu'ils demanderont. Nous avons constaté des cas où les fournisseurs ont soumis des prix de gros considérablement inférieurs ou supérieurs aux prix attendus par la RAO, et celle-ci leur a demandé de réviser les prix afin qu'ils correspondent aux prix de détail convenus. Dans les faits, la RAO a donc versé à ces fournisseurs un prix supérieur ou inférieur à celui de la soumission initiale.

- La RAO ne négocie pas de ristourne pour les achats de volumes importants. C'est également le cas des autres administrations canadiennes examinées. La structure de prix fixes de la RAO ne favorise pas la négociation de prix de gros inférieurs, qui entraîneraient des prix de détail moins élevés qui, à leur tour, généreraient moins de profits. Cela irait à l'encontre du mandat de la RAO qui vise à générer des profits pour la province et à encourager une consommation responsable.
- Nous avons constaté que la RAO compte de nombreuses pratiques d'approvisionnement bien établies comparables à celles d'autres administrations canadiennes et étrangères. Elle pourrait toutefois améliorer certains de ses processus relatifs à l'approvisionnement et à la surveillance subséquente du rendement des produits, afin de mieux démontrer leur exécution juste et transparente.

3.09 AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario est une société autonome qui relève du ministère du Procureur général et qui a pour mandat de fournir, d'une manière efficiente et rentable, des services d'aide juridique de haute qualité aux personnes à faible revenu, tout en reconnaissant que les avocats du secteur privé et les cliniques jouent un rôle de premier plan dans la prestation des services.

Aide juridique Ontario offre de l'aide de trois façons : elle délivre des certificats d'aide juridique à des personnes qui peuvent ensuite retenir les services d'avocats dont les honoraires seront acquittés par Aide juridique Ontario; elle paie et gère environ 1 500 avocats salariés et contractuels qui fournissent des services d'avocats de service devant les tribunaux criminels et de la famille; elle finance et supervise 77 cliniques juridiques communautaires indépendantes qui procurent de l'aide aux personnes relativement à des questions relevant de l'assistance de l'État et de la représentation devant les tribunaux, notamment dans les litiges entre propriétaires et locataires. Aide juridique Ontario a reçu des fonds de 354 millions de dollars au cours de l'exercice 2010-2011, dont la majorité provenait du gouvernement provincial.

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a dépensé plus que toute autre province pour le soutien à l'aide juridique par habitant, alors que ses seuils d'admissibilité financière sont les plus faibles et qu'elle délivre moins de certificats d'admissibilité à l'aide juridique par habitant que la plupart des autres provinces. Aide juridique Ontario reconnaît qu'elle doit régler son déficit de fonctionnement de longue date, améliorer la rentabilité de ses activités, accroître l'accès à ses services et contribuer à améliorer l'efficacité des tribunaux. Nous avons constaté que la Société est dotée d'une stratégie précise à long terme visant à régler ces problèmes et qu'elle a pris des mesures pour améliorer l'accès à l'aide juridique au-delà de la délivrance de certificats, notamment par le recours accru aux avocats de service dans les palais de justice et à son nouveau centre d'appels.

À notre avis, la stratégie pluriannuelle d'Aide juridique Ontario était dans la bonne voie. Cependant, les secteurs suivants du programme devront être améliorés de façon à réaliser pleinement son mandat :

- Seules les personnes à très faible revenu ou sans revenu ont droit à des certificats d'aide juridique ou à l'aide des cliniques juridiques communautaires, et les seuils d'admissibilité financière sont demeurés inchangés depuis 1996 et 1993, respectivement. Pour ce motif ainsi qu'en raison de la hausse des honoraires moyens pour chaque certificat délivré, au cours des dernières années, moins de personnes ont eu droit à un certificat et plus de clients ont dû faire appel aux avocats de service, aux conseils juridiques et au site Web d'Aide juridique Ontario pour obtenir de l'information sur les services juridiques.
- Depuis sa création en 1999, Aide juridique Ontario n'a pas établi de programme de vérification d'assurance de la qualité avec le Barreau du Haut-Canada pour aider à garantir la haute qualité des services juridiques fournis par les avocats salariés et contractuels aux clients à faible revenu et vulnérables.
- Au moment de notre vérification, Aide juridique Ontario s'employait à remédier aux lacunes de son système de paiement des avocats. Le plus important est qu'elle renforce ses contrôles pour assurer que les paiements, qui se chiffrent à 188 millions de dollars par année, sont justifiés.
- Les efforts déployés par Aide juridique Ontario pour accroître les gains d'efficacité dans ses cliniques juridiques communautaires ont mené à une détérioration des relations avec celles-ci.
- Compte tenu de l'importante quantité d'information visée par le secret professionnel des avocats se trouvant dans ses systèmes informatiques, nous nous attendions à ce qu'Aide juridique Ontario ait effectué de récentes évaluations complètes des facteurs relatifs à la vie privée et des menaces et des risques dans ses

bases de données informatisées. Cependant, la dernière évaluation de ces facteurs date de 2004, et ses systèmes ont changé considérablement depuis.

Comme ce fut le cas lors de notre vérification de 2001, nous avons constaté l'absence de mesures clés du rendement concernant les services qu'Aide juridique Ontario fournit aux clients et aux intervenants, et son rapport annuel tardait de trois ans.

3.10 BUREAU DE L'AVOCAT DES ENFANTS

Le Bureau de l'avocat des enfants (le Bureau), qui fait partie du ministère du Procureur général, fournit des services de représentation juridique aux enfants de moins de 18 ans dans les affaires de protection de l'enfance, de garde et de visite, et les causes de droits réels telles que les actions en dommages-intérêts. Bien que le Bureau soit tenu de fournir une représentation juridique aux enfants dans des affaires de protection de l'enfance et de droits réels lorsqu'il est nommé par un tribunal, il peut accepter ou refuser à sa discrétion de prendre part à des affaires concernant des droits de garde et de visite pour lesquelles un tribunal demande sa participation.

Le Bureau compte environ 85 employés, dont des avocats, des travailleurs sociaux et des membres du personnel de soutien. Il fait également appel aux services de ce qu'il appelle des « agents inscrits », soit environ 440 avocats du secteur privé et 180 enquêteurs cliniques, qui sont rémunérés à l'acte à un tarif horaire. En 2010-2011, le Bureau a dépensé environ 32 millions de dollars. Il accepte environ 8 000 nouveaux cas par an et, au 31 mars 2011, il comptait plus de 11 000 cas en instance.

Les services de représentation juridique et d'enquête clinique du Bureau sont en grande demande. Le Bureau est unique en son genre – aucune autre administration canadienne n'offre aux enfants un éventail si large de services juridiques centralisés. Le travail juridique et d'enquête effectué par le

Bureau est généralement valorisé par les tribunaux, les enfants et d'autres intervenants. Il reste que, dans bien des cas, ces services ne sont pas assignés ou fournis en temps opportun.

Nous avons relevé plusieurs secteurs dans lesquels les systèmes, politiques et procédures du Bureau nécessitaient des améliorations. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le système de gestion des cas du Bureau ne répondait pas à ses besoins en information et le processus mis en place pour évaluer la rentabilité de ses activités laissait à désirer. Par exemple, le Bureau n'avait pas fait d'analyse adéquate afin de déterminer pourquoi ses paiements aux agents inscrits avaient augmenté de plus de 8 millions de dollars, ou 60 %, en dix ans, malgré le fait que le nombre de nouveaux dossiers accueillis ait baissé de 20 % et que sa charge de travail active globale n'ait pas beaucoup changé au cours de cette période.
- En 2010-2011, le Bureau a refusé à sa discrétion plus de 40 % des affaires concernant les droits de garde et de visite qui lui avaient été renvoyées par un tribunal. Or, nous avons remarqué que le Bureau n'avait pas fait d'évaluation satisfaisante de l'incidence de ces refus sur les enfants et les tribunaux. Beaucoup de refus étaient principalement motivés par le manque de ressources financières.
- Le Bureau a considérablement réduit le temps requis pour décider d'accepter ou de refuser les affaires concernant les droits de garde et de visite, qui est passé de 68 jours en 2008-2009 à 39 jours en 2010-2011, mais il n'a pas encore atteint sa cible de 21 jours.
- Dans les affaires de garde et de visite pour lesquelles on demande au Bureau de procéder à une enquête et de présenter un rapport et des recommandations au tribunal, il doit s'acquitter de cette fonction dans un délai de 90 jours par application des Règles en matière de droit de la famille. Or, le Bureau avait respecté ce délai dans moins de 20 % des cas, et il n'avait

pas adopté de stratégie officielle pour améliorer son rendement à cet égard.

- Le Bureau s'est doté d'un mécanisme efficace pour faire en sorte que ses avocats en droits personnels et ses enquêteurs cliniques possèdent les qualifications requises et soient choisis de manière équitable. Il n'y avait toutefois pas de processus de sélection libre en place pour les quelque 100 avocats en droits réels que le Bureau avait engagés.
- Le Bureau permet aux avocats inscrits spécialisés en droits réels de soumettre des factures au taux horaire maximal de 350 \$ pour recouvrer leurs coûts auprès du fonds de succession, de fiducie ou de règlement d'un enfant. Cependant, lorsque ces avocats facturent leurs services directement au Bureau, ils touchent 97 \$ l'heure.
- Les programmes mis en place par le Bureau pour examiner la qualité du travail exécuté par les agents inscrits ne permettaient pas de déterminer si les honoraires facturés étaient raisonnables.

3.11 FONDATION TRILLIUM DE L'ONTARIO

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation), qui a vu le jour en 1982, est un organisme du gouvernement de l'Ontario. Elle a pour mission de « favoriser l'épanouissement de communautés saines et dynamiques en Ontario, en investissant dans des initiatives communautaires qui renforcent les capacités du secteur bénévole ».

En 2010-2011, la Fondation a octroyé environ 1 500 subventions totalisant plus de 110 millions de dollars à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance oeuvrant dans les domaines des services sociaux et à la personne, des arts et de la culture, de l'environnement, des sports et des loisirs. Les subventions servent surtout à payer les salaires et traitements du personnel de ces organismes.

La Fondation a un conseil d'administration composé de bénévoles et un effectif d'environ 120 employés à temps plein, qui travaillent à l'administration centrale à Toronto ainsi que dans 16 bureaux régionaux. En outre, plus de 300 bénévoles peuvent être nommés pour participer aux activités des équipes d'évaluation des demandes de subvention dans la province (chaque équipe compte de 18 à 24 bénévoles) et voter afin de déterminer les projets ou les organismes qui devraient recevoir un financement.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- L'une des principales responsabilités de la Fondation consiste à s'assurer qu'elle distribue à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance les fonds de plus de 100 millions de dollars qui lui sont octroyés chaque année. Elle peut financer un large éventail de projets, pourvu qu'ils soutiennent la collectivité locale et portent sur les activités susmentionnées. La détermination de la valeur reçue en contrepartie de chaque subvention peut être subjective, et cela est conforme au contexte d'exploitation de la Fondation.
- La Fondation a des procédures bien établies relatives aux demandes de subvention et à leur évaluation afin de sélectionner les bénéficiaires de subvention, mais souvent le processus sous-jacent et la documentation subséquente ne permettaient pas de démontrer que les projets les plus méritoires recevaient un financement adéquat. Cette situation découlait du fait que, dans de nombreux cas, peu d'éléments de preuve indiquaient que la Fondation comparait de façon objective les mérites relatifs des différentes propositions, procédait à une évaluation judicieuse du caractère raisonnable des montants demandés et approuvés, et surveillait et évaluait efficacement les dépenses des bénéficiaires.
- Bon nombre des bénéficiaires de subvention que nous avons visités ne pouvaient étayer les renseignements sur leurs dépenses et leur

rendement qu'ils avaient communiqués à la Fondation.

- Il nous est apparu que le site Web de la Fondation était complet et instructif. Elle pourrait toutefois en faire plus pour renseigner les organismes communautaires au sujet de la disponibilité des subventions et du processus de demande. Par exemple, elle pourrait envisager de faire paraître des publicités dans les quotidiens locaux et les journaux des communautés ethniques.
- Les frais administratifs de la Fondation sont relativement modestes, mais elle doit néanmoins resserrer ses procédures administratives afin de les rendre conformes aux directives du gouvernement concernant les dépenses liées aux acquisitions et aux employés.

3.12 COLLÈGES PRIVÉS D'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Les collèges privés d'enseignement professionnel sont des organismes indépendants qui offrent des programmes menant à un certificat ou à un diplôme dans des domaines tels que l'administration, les services de santé et les technologies de l'information. Ils fournissent souvent des services aux adultes qui doivent acquérir des compétences professionnelles spécifiques pour faire partie de la population active ou qui veulent être plus concurrentiels sur le marché du travail. L'Ontario compte environ 470 collèges privés d'enseignement professionnel que fréquentent 60 000 étudiants.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) est chargé d'appliquer la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel* (la Loi). La Loi met l'accent sur la protection des droits des étudiants. Par l'entremise du Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation, la Loi accorde également aux étudiants le droit d'achever leur formation, sans frais supplémentaires, dans un autre établissement si le collège privé d'enseignement professionnel fréquenté cesse ses activités.

Bien que le Ministère ne finance pas directement les collèges privés d'enseignement professionnel, il accorde un financement important au secteur par l'entremise de ses programmes de formation professionnelle et d'aide financière aux étudiants. Au cours des trois derniers exercices, près de 350 millions de dollars au total ont été versés dans le cadre des programmes Deuxième carrière et Développement des compétences du Ministère chaque année à 13 000 étudiants en moyenne pour payer les droits de scolarité de collèges privés d'enseignement professionnel. De plus, durant les trois dernières années scolaires, des prêts et des subventions d'une valeur de près de 200 millions de dollars ont été accordés chaque année à 9 500 étudiants en moyenne par l'entremise du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

Le Ministère a récemment entrepris certaines initiatives valables pour améliorer sa supervision des collèges privés d'enseignement professionnel et renforcer les protections offertes aux étudiants. D'autres améliorations sont toutefois nécessaires pour assurer la conformité à la Loi, à ses règlements et aux politiques ministérielles, et pour protéger les étudiants. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que plusieurs mesures aient été prises pour repérer les collèges non inscrits et intervenir auprès de ceux-ci, le Ministère pourrait mieux utiliser les renseignements auxquels il a accès pour repérer les collèges qui continuent de fonctionner dans l'illégalité. Par exemple, le Ministère ne vérifie pas régulièrement si les écoles qui ont été fermées restent fermées. Nous avons examiné un échantillon d'écoles qui ont été fermées et avons constaté que certaines d'entre elles semblaient offrir des cours.
- En 2006, le Ministère a cessé de recueillir des renseignements sur les taux de diplomation et l'emploi pour les collèges privés d'enseignement professionnel, alors qu'il le fait pour les collèges publics. Plus de 85 % des diplômés des collèges privés d'enseignement professionnel qui ont répondu à notre questionnaire

ont dit que de telles données sur les résultats des étudiants les auraient aidés à choisir un collège et des cours.

- Le Ministère n'avait pas mis en place de processus adéquats pour évaluer la viabilité des collèges lorsque ceux-ci soumettaient une demande pour renouveler leur inscription annuelle. L'inscription d'un collège privé d'enseignement professionnel qui avait subi d'importantes pertes a été renouvelée malgré l'absence de preuve d'examen de sa viabilité financière. Le collège a par la suite fermé ses portes, ce qui a coûté plus de 800 000 \$ au Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation.
- Le Ministère peut visiter et inspecter les locaux d'un collège privé d'enseignement professionnel inscrit ou d'un établissement non inscrit qui devrait l'être. Même si une récente évaluation des risques effectuée par le Ministère a permis de repérer 180 campus de collèges privés d'enseignement professionnel présentant de multiples facteurs de risques liés à la conformité, le Ministère ne pouvait pas démontrer qu'il avait entrepris un nombre suffisant d'inspections pour gérer adéquatement le risque de non-conformité à la Loi et à ses règlements. L'Ontario compte environ 470 collèges privés d'enseignement professionnel inscrits et 650 campus, mais le Ministère estimait que seulement 30 campus avaient été inspectés en 2010.

3.13 INITIATIVES VISANT LA RÉUSSITE DES ÉLÈVES

La Stratégie visant la réussite des élèves de l'Ontario consiste en un ensemble d'initiatives mises en oeuvre par le ministère de l'Éducation (le Ministère) depuis 2003 pour aider les élèves à terminer leurs études secondaires et à obtenir leur diplôme. Selon un rapport du Ministère publié en 2003, le taux de diplomation se situait à l'époque à 68 %. La Stratégie visant la réussite des élèves avait pour objectif de réduire le taux de décrochage dans les

écoles secondaires et de porter à 85 % le taux de diplomation d'ici l'année scolaire 2010-2011.

La Division du rendement des élèves du Ministère est responsable de l'élaboration et de la surveillance de la Stratégie visant la réussite des élèves, tandis que les conseils scolaires et les écoles sont chargés de l'exécution des initiatives de la Stratégie. Chaque conseil scolaire reçoit des fonds pour l'embauche d'un leader pour la réussite des élèves, dont le mandat consiste à aider à mettre en oeuvre les programmes dans ses écoles, ainsi que d'un enseignant pour la réussite des élèves par école secondaire qui est chargé d'offrir un soutien aux élèves qui risquent de décrocher. Durant l'année scolaire 2010-2011, le Ministère a versé près de 130 millions de dollars aux conseils scolaires pour assurer l'exécution des initiatives visant la réussite des élèves.

Des progrès constants ont été réalisés en vue d'atteindre l'objectif : un taux de diplomation de 85 %; ce taux était de 81 % en 2009-2010. Cependant, nous avons relevé certains domaines où des ajustements aux initiatives contribueraient à l'atteinte des objectifs du Ministère et à l'acquisition par les élèves des connaissances et habiletés nécessaires pour poursuivre des études postsecondaires ou réussir dans un emploi. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les conseils scolaires de l'Ontario que nous avons visités recensent les facteurs de risque tels que le sexe, l'absentéisme et l'insuccès en classe pour identifier les élèves à risque et leur offrir du soutien. Cependant, selon nos observations, d'autres administrations ont constaté que l'orientation des soutiens vers des groupes particuliers d'élèves en fonction de facteurs tels que l'origine ethnique, l'invalidité ou la situation économique pouvait être très efficace pour améliorer le taux de diplomation. À titre d'exemple, les programmes ciblés offerts dans une école secondaire aux États-Unis ont établi un taux de diplomation de 92 % chez les élèves afro-américains, un résultat nettement supérieur à la moyenne de l'État de 67 % pour ce groupe.

- Le taux de diplomation déclaré par le Ministère est établi en calculant le pourcentage des élèves de 9^e année qui obtiennent leur diplôme en cinq ans. Toutefois, le taux de diplomation en 2009-2010 aurait été de 72 % si une période de quatre ans seulement avait été retenue. Par ailleurs, le taux de diplomation aurait été de 91 % si le Ministère avait déclaré le taux de diplomation des élèves à l'âge de 25 ans.
- Le Ministère s'appuie principalement sur les fluctuations du taux de diplomation pour mesurer le résultat de la Stratégie visant la réussite des élèves. Toutefois, les taux de diplomation par conseil scolaire ne sont généralement pas rendus publics, et les conseils scolaires n'utilisent pas de méthode uniforme pour calculer ces taux; il est donc difficile d'effectuer des comparaisons significatives des taux à l'échelle de la province. Il faudrait également disposer de meilleurs renseignements sur le niveau de préparation des diplômés aux études postsecondaires et à l'emploi.
- Nous avons constaté des situations où les stages en milieu de travail dans le cadre du Programme d'éducation coopérative ne semblaient pas compléter les attentes d'apprentissage du curriculum en classe. Les élèves ont acquis des crédits dans une diversité de stages en milieu de travail, comme dans des boutiques de vêtements, des établissements de restauration rapide, des cafés et des laboratoires.
- En 2009-2010 et 2010-2011, seulement 15 millions de dollars sur les 245 millions que le Ministère a versés aux conseils scolaires pour financer des initiatives visant la réussite des élèves ont été affectés en fonction des résultats de l'évaluation directe des besoins des élèves. Une grande partie des fonds restants a été affectée en fonction du nombre d'élèves inscrits à chaque conseil scolaire, au lieu d'être distribuée en tenant compte des conseils scolaires, des écoles et des élèves qui ont le plus besoin d'aide.

3.14 SERVICES DE SOUTIEN POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance différents programmes de services de soutien conçus pour aider les personnes ayant une déficience intellectuelle à vivre chez elles et à travailler dans leur collectivité. En 2010-2011, le Ministère a dépensé 571 millions de dollars au titre de tels programmes, dont 472 millions dans le cadre de 412 contrats conclus avec des organismes bénéficiaires de paiements de transfert dans neuf régions, lesquels ont offert des services à quelque 134 000 personnes admissibles. Le Programme de services particuliers à domicile (PSPD) administré par le Ministère a reçu 99 millions de dollars pour servir 24 000 familles.

Les organismes qui reçoivent des paiements de transfert fournissent ou font fournir des services d'évaluation et de counseling, d'orthophonie, d'intervention comportementale, de relève et autres. Ils administrent également le programme Passeport, qui offre un financement direct aux familles pour des cours de développement personnel et d'autres activités sociales et récréatives. Le PSPD fournit un financement direct aux familles pour l'obtention de soutiens et de services en sus de ceux généralement prodigués par les familles, et qui visent principalement à favoriser le développement et l'épanouissement personnels et à offrir des soins de relève pour donner un répit aux familles.

Bon nombre des préoccupations soulevées dans notre dernière vérification de ce programme il y a 15 ans n'ont toujours pas donné lieu à des mesures correctives satisfaisantes. Le Ministère n'a toujours pas d'assurance suffisante que ses organismes de prestation des services offrent de manière rentable un niveau de soutien approprié et cohérent aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Les procédures de surveillance du Ministère ne lui permettent toujours pas de s'assurer que des services de qualité sont offerts et que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert dépensent les fonds publics de façon appropriée.

Bien que le Ministère travaille à un vaste projet de transformation des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle visant à remédier, entre autres, à ces lacunes, il faudra plusieurs années avant que bon nombre des problèmes que nous avons relevés soient réglés de façon efficace.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans la moitié des cas examinés, les organismes n'avaient pas de documentation de soutien adéquate pour démontrer l'admissibilité ou les besoins d'une personne. Ainsi, les organismes n'étaient pas en mesure de montrer qu'une personne recevait le niveau de service approprié ou avait besoin de soutien supplémentaire, et le Ministère ne pouvait pas évaluer la situation.
- Le Ministère n'a pas établi de normes de service acceptables ni les processus nécessaires pour surveiller de façon appropriée la qualité des services fournis. Il ne peut donc déterminer si les fonds alloués aux organismes communautaires sont optimisés. Le personnel du Ministère visite rarement les organismes à ces fins.
- Le Ministère ne connaît pas le nombre de personnes qui attendent de recevoir les services de soutien offerts par les organismes, alors que cette information est indispensable pour évaluer les besoins non comblés en matière de services.
- On pourrait s'attendre à ce que le Ministère ait établi un ensemble de règles cohérent sur ce qui constitue des services appropriés et, par le fait même, des dépenses acceptables dans le cadre du programme Passeport, mais ce n'est pas le cas. En conséquence, les services remboursés dans une région pouvaient être jugés inadmissibles à un remboursement dans une autre région.
- Dans la pratique, le financement annuel des organismes est essentiellement fondé sur les niveaux de financement précédents plutôt que les besoins, ce qui exacerbe les iniquités de financement antérieures. Par conséquent, les coûts horaires demandés pour certains services semblaient excessifs, et l'éventail de coûts horaires pour des services semblables variait beaucoup à l'échelle de la province.
- Le Ministère ne savait pas au juste si les organismes financés et leur conseil d'administration avaient mis en place des structures de gouvernance et de contrôle efficaces.
- Au 31 mars 2011, près de 9 600 personnes répondant aux critères d'admissibilité du PSPD étaient encore inscrites sur la liste d'attente de financement du Programme.

Comptes publics de la province

Introduction

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle et des procédures à l'appui pour donner l'assurance que les opérations sont autorisées, les biens sont protégés et les registres nécessaires tenus.

Le Bureau du vérificateur général vérifie ces états financiers consolidés. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur indépendant à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2010-2011 de la province contient en outre une section intitulée Étude et

analyse des états financiers, qui présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, notamment un aperçu détaillé des réalisations du gouvernement au cours de l'exercice 2010-2011. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et autres passifs, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le volume 2, qui contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province ainsi que divers autres états financiers;
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information dans le rapport annuel du gouvernement provincial et les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel

auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours de la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours de la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les dix jours de la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel et les états financiers consolidés de la province pour 2010-2011 ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics le 23 août 2011, soit avant l'échéance du délai prescrit de 180 jours.

Notre vérification annuelle des Comptes publics est effectuée en étroite collaboration avec le ministère des Finances, particulièrement avec le Bureau du contrôleur provincial. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur toutes les questions, mais nos relations de travail ont toujours été professionnelles et constructives.

États financiers consolidés 2010-2011 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. Je suis heureux de déclarer que mon rapport d'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2011 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard est formulé comme suit :

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de

l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2011 et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en oeuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération

le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2011, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Le vérificateur général,

[signé]

Toronto (Ontario) Jim McCarter, FCA
Le 8 août 2011 Expert-comptable autorisé

En conséquence des nouvelles normes de vérification canadiennes entrées en vigueur en décembre 2010, mon rapport de cette année diffère de celui des années précédentes. Quelques-uns des principaux changements découlant des nouvelles normes sont expliqués ci-après.

- *Titre* – le titre du rapport signale maintenant aux lecteurs que l'auditeur est « indépendant »;

- *Paragraphe sur la responsabilité de la direction* – le rapport comprend maintenant un paragraphe distinct indiquant que le gouvernement est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers conformément aux normes comptables applicables, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs;
- *Paragraphe sur la responsabilité du vérificateur* – les normes exigent maintenant une description plus claire de la responsabilité du vérificateur, ainsi qu'une description plus détaillée du processus d'audit. Le rapport doit notamment préciser que le vérificateur doit obtenir des éléments probants suffisants et appropriés et qu'il n'exprime aucune opinion sur l'efficacité du contrôle interne.

Fardeau de la dette de l'Ontario

La dette publique est devenue un enjeu économique à l'échelle mondiale, particulièrement depuis la récession de 2008 qui a obligé des gouvernements partout dans le monde à encourir de grands déficits pour payer les programmes de stimulation économique visant à contrer les effets de la récession.

L'Ontario n'est pas à l'abri de la récession, et le gouvernement a enregistré de grands déficits annuels au cours des trois derniers exercices. Le gouvernement projette d'autres déficits pour les six prochains exercices, comme le montre la Figure 1.

Les projections du gouvernement indiquent que d'ici l'exercice 2017-2018, lorsque les revenus de l'Ontario lui permettront de faire face à ses dépenses, les déficits annuels combinés de 2008-2009 à 2016-2017 auront atteint près de 110 milliards de dollars. Le gouvernement devra émettre de

Figure 1 : Revenus et dépenses de l'Ontario, 2008-2009 – 2017-2018 (en milliards de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011 et Budget de l'Ontario 2011

	Chiffres réels			Perspectives à moyen terme			Perspectives à long terme			
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Total des revenus	96,9	95,8	106,7	108,5	111,8	117,0	122,8	129,0	135,4	142,2
Dépenses										
dépenses de programme	94,8	106,4	111,2	113,8	114,6	116,7	118,8	121,0	122,9	124,9
intérêt sur la dette	8,5	8,7	9,5	10,3	11,4	12,6	13,7	14,8	15,7	16,3
Total des dépenses	103,3	115,1	120,7	124,1	126,0	129,3	132,5	135,8	138,6	141,2
réserve	–	–	–	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Excédent/(déficit)	(6,4)	(19,3)	(14,0)	(16,3)	(15,2)	(13,3)	(10,7)	(7,8)	(4,2)	–

nouveaux titres de créance pour financer les déficits annuels projetés, ce qui accroîtra considérablement la dette courante de l'Ontario avant que la province ne soit en mesure d'équilibrer son budget dans six ans.

Dans cette section, nous commençons par décrire les différentes façons de mesurer la dette publique. Ensuite nous comparons la dette croissante de la province à la vigueur de l'économie provinciale et au fardeau de la dette d'autres gouvernements pour une mise en contexte. Enfin, nous examinons certaines conséquences du niveau d'endettement important pour la province.

DIFFÉRENTES MESURES DE LA DETTE

La dette publique se mesure de différentes façons. La Figure 2 donne des détails sur la dette des quatre derniers exercices, telle qu'elle est déclarée dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que sur la dette projetée pour les trois prochains exercices déclarée dans le Budget de 2011.

Les trois mesures de la dette provinciale présentées à la Figure 2 se définissent comme suit :

- La *dette totale*, qui représente le montant total que le gouvernement doit à des tiers, se compose d'obligations émises sur les marchés publics, d'une dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. Elle constitue la mesure la plus large du fardeau de la dette d'un gouvernement et de tous les emprunts qu'il a contractés jusqu'ici.
- La *dette nette* représente la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créanciers ainsi que les obligations en matière de prestations de retraite et de paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, 2007-2008 – 2013-2014 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget de l'Ontario 2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Chiffres réels				Chiffres estimatifs		
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
dette totale	162 217	176 915	212 122	236 629	254 800	279 200	299 900
dette nette	156 616	169 585	193 589	214 511	238 300	261 700	281 700
déficit accumulé	105 617	113 238	130 957	144 573	160 800	176 000	189 300

dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.

- Le *déficit accumulé* représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est établi en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

Généralement considérée comme un indicateur utile de la situation financière du gouvernement, la dette nette donne une idée de sa capacité à financer les services futurs. Une dette nette importante réduit la capacité du gouvernement à consacrer des ressources financières et des revenus futurs à la prestation des services publics. La publication de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) intitulée *20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements* souligne que la dette nette est considérée comme un indicateur important de la capacité financière du gouvernement.

Le gouvernement, quant à lui, considère le déficit accumulé comme un meilleur indicateur de sa situation financière et de sa capacité à offrir des services à l'avenir, car il prend en compte les actifs non financiers, comme les immobilisations corporelles, acquis par emprunt. En vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*

(LTRF), le gouvernement doit maintenir un rapport prudent entre la dette provinciale (définie dans la LTRF comme le déficit accumulé) et le produit intérieur brut de l'Ontario, examiné en détail dans la section qui suit.

PRINCIPAUX FACTEURS CONTRIBUANT À LA CROISSANCE DE LA DETTE NETTE

La croissance de la dette nette de la province depuis 2007-2008 est principalement attribuable aux déficits importants des dernières années ainsi qu'aux investissements dans des immobilisations, comme les immeubles et autres infrastructures, ainsi que le matériel et l'outillage acquis directement par le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics, comme le montre la Figure 3.

Le gouvernement n'a pas fourni de détails sur sa dette après l'exercice 2013-2014, mais nous estimons – en nous fondant sur les déficits qu'il a projetés dans le Budget de 2011 et en supposant que ses investissements dans les immobilisations seront maintenus aux niveaux des dernières années – que la dette nette de l'Ontario pourrait dépasser 300 milliards de dollars d'ici 2017-2018.

En résumé, la dette nette de l'Ontario passera de 157 milliards de dollars à la fin de 2007-2008 à plus de 300 milliards en 2017-2018, c'est-à-dire qu'elle aura presque doublé en 10 ans avant que le gouvernement prévoie être en mesure d'équilibrer

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, 2007-2008 – 2013-2014 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget de l'Ontario 2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit/ (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles ¹	Ajustements divers ²	Dette nette en fin d'exercice
2007-2008	153 742	(600)	4 033	(559)	156 616
2008-2009	156 616	6 409	5 348	1 212	169 585
2009-2010	169 585	19 262	5 832	(1 090)	193 589
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511
2011-2012	214 511	16 300	7 489	–	238 300
2012-2013	238 300	15 200	8 200	–	261 700
2013-2014	261 700	13 300	6 700	–	281 700

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et équipements appartenant au gouvernement ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement.

2. Pertes/(gains) non réalisés liés à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc.

son budget. Ainsi, la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario passera d'environ 12 000 \$ par personne en 2008 à près de 21 000 \$ par personne en 2018.

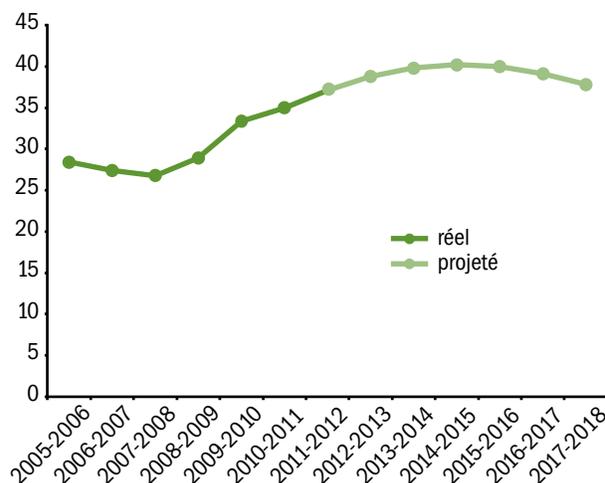
RAPPORT ENTRE LA DETTE NETTE DE L'ONTARIO ET LE PIB

Le niveau d'endettement relatif à la taille de l'économie – c'est-à-dire le rapport entre la dette et la valeur sur le marché de tous les biens et services produits sur une période donnée, valeur correspondant au produit intérieur brut (PIB) — est généralement considéré comme un bon indicateur de la capacité du gouvernement à régler ses dettes. Le rapport entre la dette nette et le PIB mesure la relation entre les obligations du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour honorer ces obligations. Un rapport en hausse signifie que la dette nette du gouvernement augmente plus rapidement que l'économie de la province.

Le rapport entre la dette nette et le PIB de la province a été relativement stable entre 2005-2006 et 2007-2008, s'établissant en moyenne à environ 30 % à la fin de chaque exercice, comme le montre la Figure 4. Il a commencé à croître en 2008-2009

Figure 4 : Rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario, 2005-2006 – 2017-2018 (%)

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011



et devrait atteindre 40 % en 2014-2015 avant de commencer à régresser.

Le rapport entre la dette nette et le PIB montre que la dette publique augmentera plus rapidement que l'économie provinciale jusqu'en 2014-2015 et qu'elle commencera à baisser seulement en 2015-2016, lorsque le taux de croissance prévu de la dette publique tombera au-dessous du taux de croissance prévu de l'économie provinciale.

Une autre façon utile d'évaluer la dette de l'Ontario est de la comparer à celle d'autres administrations canadiennes. La dette nette ainsi que le rapport entre la dette nette et le PIB de la plupart des provinces et du gouvernement fédéral sont illustrés à la Figure 5.

En général, le rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario est beaucoup plus élevé que celui des provinces de l'Ouest, à peu près semblable à celui des Maritimes et beaucoup plus faible que celui du Québec.

Le rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario est plus faible que celui des États-Unis et de plusieurs pays européens qui supportent eux aussi d'importantes dettes, comme le montre la Figure 6. Une certaine prudence est de mise, car ces pays ne définissent pas nécessairement les passifs et

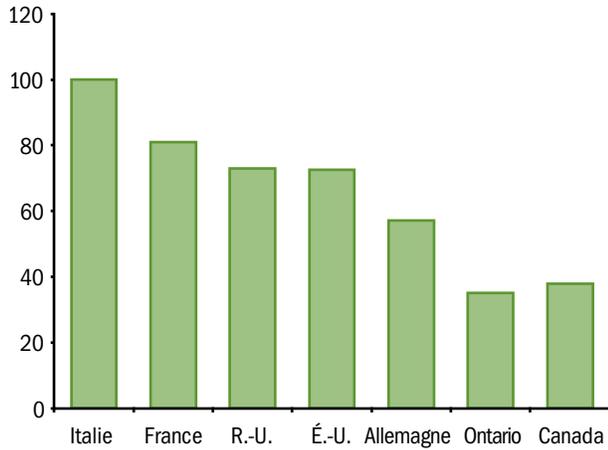
Figure 5 : Dette nette et rapport entre la dette nette et le PIB des administrations canadiennes, 2010-2011

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget fédéral 2011, mises à jour budgétaires et budgets 2011 de provinces choisies, et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Dettes nette/ (actif net) (en millions de dollars)	Rapport entre la dette nette et le PIB (%)
C.-B.	30 637	15,2
Alb.	(21 653)	(7,4)
Sask.	3 783	6,2
Man.	12 837	24,0
Ont.	214 500	34,9
Qc	158 955	50,1
N.-B.	9 480	33,2
N.-É.	12 837	35,7
Î.-P.-É.	1 695	34,9
Fédéral	616 900	38,0

Figure 6 : Comparaison du rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario et de pays industrialisés choisis, septembre 2011 (%)

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario



les actifs financiers de la même façon que l'Ontario, mais cette information permet quand même une comparaison utile.

CONSÉQUENCES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ D'ENDETTEMENT

Comme tout chef de ménage le sait, un niveau élevé d'endettement comporte certaines conséquences.

Il en va de même pour les gouvernements, qui doivent notamment supporter les conséquences suivantes :

- *Les frais de service de la dette réduisent les fonds pour d'autres programmes gouvernementaux* – Plus le niveau d'endettement de la province est important, plus il faut d'argent pour assurer le service de la dette. Des frais d'intérêt plus élevés consomment une plus grande partie des ressources du gouvernement, limitant les fonds qu'il peut affecter à d'autres fins. Pour mettre cet « effet d'éviction » en perspective, disons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire, et que les frais d'intérêt continuent de croître.

Les frais de service de la dette que le gouvernement a dû assumer sont passés

de 8,5 milliards de dollars en 2008-2009 à 9,5 milliards en 2010-2011. Ces frais sont censés grimper à 16,3 milliards en 2017-2018, où la province devrait être en mesure d'équilibrer son budget. En termes de pourcentage des revenus provinciaux, les frais de service de la dette devraient passer de 8,9 % en 2010-2011 à 11,5 % en 2017-2018. Autrement dit, on estime que, d'ici 2017-2018, 11,5 cents de chaque dollar payé par les contribuables serviront seulement à payer l'intérêt annuel sur la dette.

- *Vulnérabilité accrue à une augmentation des taux d'intérêt* – Ces dernières années, les gouvernements ont généralement profité de la faiblesse des taux d'intérêt pour financer des dettes plus élevées. Par exemple, l'Ontario payait un taux d'intérêt réel moyen d'environ 8 % en 2000, mais ce taux est tombé à moins de 5 % en 2011. Cependant, un niveau plus élevé d'endettement rend la province plus vulnérable à l'augmentation des taux d'intérêt. Par exemple, dans le budget 2011 de l'Ontario, le gouvernement indiquait qu'au niveau d'endettement actuel, une augmentation de 1 % des taux ajouterait 500 millions de dollars à ses frais d'intérêt.

- *Cotes de crédit et sentiment des investisseurs* – Les agences de notation évaluent la solvabilité d'un gouvernement en se fondant sur sa capacité à gérer sa dette, et elles tiennent compte de facteurs tels que les ressources économiques du gouvernement, ses forces institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques majeurs. La cote attribuée a un impact sur le coût des futurs emprunts gouvernementaux, car une cote plus faible signifie généralement que les investisseurs exigeront une plus grande prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'acheter la dette de ce gouvernement.

En ce qui concerne la cote de crédit de l'Ontario, un analyste bancaire de TD Canada Trust indiquait en mars 2011 qu'il y avait peu d'indications que la situation financière

de l'Ontario inquiétait les investisseurs en obligations ou que les agences de notation comptaient réviser à la baisse la cote de crédit AA dont jouit l'Ontario depuis longtemps. Les analystes soulignent néanmoins que les grands besoins de financement du gouvernement et sa dépendance accrue envers les investisseurs étrangers font augmenter le risque de révision à la baisse de sa cote de crédit, ce qui obligerait l'Ontario à payer des intérêts plus élevés sur ses futurs emprunts.

CONCLUSION

La dette publique, particulièrement si elle est utilisée pour financer les déficits de fonctionnement, a été assimilée à un fardeau imposé aux générations à venir. La dette utilisée pour financer les investissements en infrastructure est plus susceptible de laisser des investissements dont les futures générations pourront bénéficier.

Il importe de noter que le gouvernement a présenté un plan afin d'éliminer le déficit annuel d'ici 2017-2018, mais sans l'accompagner de stratégie ou de prévisions claires pour rembourser la dette existante et future.

Lorsque les déficits annuels seront chose du passé, une stratégie possible pour rembourser la dette est d'éviter son augmentation à l'avenir et d'utiliser les revenus supplémentaires générés par la croissance de l'économie pour réduire la dette. Quelle que soit la stratégie envisagée, nous croyons que le gouvernement devrait établir des objectifs à long terme pour les législateurs et le public ainsi qu'une stratégie sur les mesures à prendre pour régler la dette existante et projetée.

Le point sur la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous recommandions au gouvernement de réexaminer la décision d'exclure des états financiers consolidés de la province les résultats financiers de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT). L'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT est fondée sur sa classification à titre de « fiducie » par le gouvernement. Cependant, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous demandons dans notre rapport si le fonctionnement de la CSPAAT était bel et bien similaire à celui d'une fiducie aux fins des états financiers, comme le prescrivent les normes comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

La dette non provisionnée de la CSPAAT, qui s'élevait à 5,9 milliards de dollars en 2006 et à 11,5 milliards au 31 décembre 2008, avait atteint 11,8 milliards au 31 décembre 2009 et 12,4 milliards au 31 décembre 2010. Si la CSPAAT avait été incluse dans le périmètre comptable du gouvernement pour l'exercice 2010-2011, il aurait fallu ajouter environ 330 millions de dollars au déficit déclaré de l'Ontario, ce qui aurait fait augmenter la dette nette de la province de près de 5 % et son déficit accumulé de plus de 7 %. De toute évidence, l'inclusion de la CSPAAT dans les états financiers de la province aurait une incidence considérable sur les états financiers consolidés de la province.

Au Chapitre 4 du présent rapport annuel, nous donnons suite à notre examen de la dette non provisionnée de la CSPAAT de 2009 et faisons le point sur les mesures prises par la CSPAAT et le gouvernement à la suite de notre examen de 2009. Selon l'information reçue de la CSPAAT et du ministère du Travail, et les discussions tenues avec des

cadres supérieurs de la CSPAAT, un certain nombre d'initiatives sont en cours pour compenser le passif non capitalisé. Par exemple, la CSPAAT a lancé un examen indépendant du financement dirigé par un universitaire de l'extérieur, qui demande conseil aux différents intervenants sur la meilleure façon de compenser le passif non capitalisé. Le gouvernement a également adopté une loi qui, une fois proclamée, exigera de la CSPAAT qu'elle atteigne un niveau prescrit de financement dans des délais spécifiés. Le financement et les délais seront établis par règlement et tiendront compte des résultats de l'actuel examen indépendant du financement.

Compte tenu de ces initiatives visant à remédier au problème de la dette non provisionnée de la CSPAAT, nous convenons pour le moment avec le gouvernement que la Commission peut conserver son statut de « fiduciaire ». Cependant, nous poursuivons notre surveillance des progrès réalisés vers la résolution du problème de l'importante dette non provisionnée et, si nous jugeons ces progrès insuffisants, nous réévaluerons notre position.

Le point sur le Fonds de garantie des prestations de retraite

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) garantit le paiement de certaines

prestations de retraite lorsqu'un régime à prestations déterminées admissible du secteur privé est liquidé selon les conditions stipulées dans la *Loi sur les régimes de pension*. Aux termes de cette loi, le FGPR est financé au moyen de primes payées par les répondants des régimes de retraite privés. La participation au FGPR est obligatoire pour de nombreux régimes à prestations déterminées enregistrés en Ontario. Le FGPR est censé s'autofinancer au moyen des fonds reçus sous forme de primes annuelles fondées sur des cotisations par participant et liées au risque.

Comme la CSPAAT, le FGPR est traité à titre de fiduciaire dans les états financiers consolidés de la province. En conséquence, ses actifs, ses passifs et ses résultats d'exploitation sont exclus des comptes de la province, mais ils doivent être déclarés dans les notes afférentes aux états financiers consolidés de la province.

Les récents cas d'insolvabilité et faillites d'entreprises causés par le ralentissement économique et d'autres facteurs ont entraîné une augmentation des demandes de paiement présentées au FGPR. En conséquence, le FGPR a déclaré une dette non provisionnée de 102 millions de dollars au 31 mars 2008 et de 47 millions au 31 mars 2009, comme le montre la Figure 7. Cette dette non provisionnée existait malgré un prêt sans intérêt de 330 millions de la province en 2003-2004, à rembourser en versements de 11 millions par année sur 30 ans.

En 2009, le gouvernement a modifié la *Loi sur les régimes de retraite* pour clarifier le fait que le FGPR

Figure 7 : Situation financière du FGPR, 2007-2008 – 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : FGPR

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
revenus	75 169	123 974	555 806 ¹	67 105
dépenses ²	64 546	69 107	406 641	176 671
recouvrements			(1 529)	(42)
excédent/(insuffisance) des revenus sur les dépenses	10 623	54 867	150 694	(109 524)
excédent/(déficit) du fonds au début de l'exercice	(112 841)	(102 218)	(47 351)	103 343
excédent/(déficit) du fonds à la fin de l'exercice	(102 218)	(47 351)	103 343	(6 181)

1. Comprend une subvention de 500 millions de dollars de la province

2. La plupart des dépenses se rapportent à des demandes de prestations relatives à des régimes de pension résiliés

est une entité autonome indépendante du gouvernement. Les modifications autorisent le gouvernement, sans toutefois l'y obliger, à consentir des subventions et des prêts au FGPR. La Loi modifiée insiste également sur le fait que la responsabilité du FGPR se limite à ses actifs.

Le 25 mars 2010, l'Assemblée législative a approuvé une subvention de 500 millions de dollars au FGPR pour l'aider à stabiliser sa situation financière et à couvrir le coût des liquidations récentes de régimes. Grâce à cette subvention, le FGPR a déclaré un excédent de 103 millions au 31 mars 2010. Au 31 mars 2011, malgré les 500 millions injectés au cours de l'exercice précédent, le gouvernement a déclaré une dette non provisionnée de 6 millions de dollars parce que les charges dépassaient les revenus de 109 millions de dollars. Les fonds injectés par le gouvernement sont donc déjà épuisés.

L'actuaire indépendant nommé par le gouvernement pour examiner la stabilité et la situation financière du FGPR a souligné en juin 2010 qu'en l'absence d'augmentation des cotisations des membres du secteur privé, le Fonds aurait besoin d'une réserve (après déduction des demandes de paiement en janvier 2010) de l'ordre de 680 millions à 1,023 milliard de dollars pour couvrir les demandes futures prévues. L'actuaire a calculé que, pour être considéré financièrement autonome à long terme et couvrir les remboursements de prêts existants, le FGPR devrait hausser de 450 % les taux de cotisation des employeurs et des employés afin de financer les prestations selon la couverture maximale actuelle de 1 000 \$ par mois par employé.

En août 2010, le gouvernement a également annoncé une stratégie en quatre volets visant à atténuer les risques et à améliorer la viabilité du FGPR :

- hausser les réserves grâce à la subvention de 500 millions de dollars accordée en mars 2010;
- accroître les revenus futurs du FGPR en augmentant les cotisations au Fonds en 2012;
- atténuer les risques auxquels le FGPR est exposé en prolongeant la période au cours de

laquelle les nouveaux régimes peuvent être couverts et les prestations peuvent être améliorées, pour la faire passer de trois à cinq ans;

- atténuer l'exposition du FGPR en renforçant les règles de capitalisation des régimes de retraite.

Nous reconnaissons que le gouvernement a pris des mesures pour essayer de stabiliser la situation financière du FGPR. Nous croyons néanmoins que le FGPR ne répond pas aux critères qui lui permettraient de conserver sa désignation de « fiducie » pour l'exercice 2010-2011, car il dépend de l'aide financière du gouvernement pour s'acquitter de ses obligations financières et il continuera probablement d'en avoir besoin à l'avenir, selon l'actuaire. À notre avis, si le gouvernement choisit d'intervenir de temps à autre pour lui fournir des ressources financières, le FGPR ne répond pas à la définition de « fiducie » ni à l'intention de la norme comptable qui permet d'exclure les fiducies indépendantes des états financiers d'un gouvernement.

Cette année cependant, nous avons conclu que l'exclusion du FGPR des états financiers consolidés du gouvernement n'avait pas un impact suffisant pour modifier notre opinion d'audit du 31 mars 2011. Nous continuerons de recommander au ministère des Finances d'inclure le FGPR dans les états financiers consolidés de la province jusqu'à ce que le Fonds puisse améliorer sensiblement sa situation financière sans l'aide du gouvernement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souligne que le vérificateur général reconnaît la stratégie à quatre volets du gouvernement visant à renforcer la viabilité du FGPR, notamment en prenant des mesures pour accroître les revenus du Fonds et limiter sa responsabilité.

De l'avis du Ministère, ces propositions stabilisent le fondement financier du Fonds en lui permettant de conserver son statut de fiducie et en éliminant la nécessité d'une consolidation.

Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* exige du ministre des Finances qu'il publie un rapport sur les finances de l'Ontario avant une élection provinciale. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés sur les revenus et charges estimatifs futurs de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices financiers. La Loi exige du vérificateur général qu'il examine le rapport du gouvernement pour déterminer s'il est raisonnable et diffuse un rapport énonçant les résultats de son examen.

Puisqu'une élection générale provinciale a eu lieu le 6 octobre 2011, le gouvernement a publié son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011* le 26 avril 2011. Le plan financier sur lequel se fondait le rapport préélectoral a été énoncé dans le Budget de l'Ontario 2011.

Comme l'exige la Loi, le rapport fournissait des renseignements sur :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier du gouvernement;
- les estimations des revenus et des charges de l'Ontario, y compris leurs composantes principales;
- des précisions sur la réserve budgétaire exigée pour pourvoir à une détérioration imprévue des revenus et des charges;
- le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

Un principe clé de la Loi est que la politique financière de l'Ontario soit fondée sur des hypothèses prudentes. Dans l'ensemble, nous avons déterminé que le gouvernement avait fondé son estimation des revenus et de l'intérêt sur la dette publique sur des hypothèses prudentes. Nous avons toutefois conclu que beaucoup des

hypothèses sous-tendant l'estimation des dépenses de programme (c'est-à-dire les dépenses excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) étaient optimistes et audacieuses plutôt que prudentes. C'était particulièrement le cas pour les salaires du secteur public et les coûts liés aux soins de santé qui, ensemble, représentent la majorité des dépenses de programme.

Nous soulignons que le rapport préélectoral était de nature essentiellement prévisionnelle et qu'il y aurait sans doute des différences entre les estimations et les résultats réels. Comme beaucoup des hypothèses sous-tendant les projections de dépenses étaient optimistes plutôt que prudentes, il existait un risque accru que les dépenses réelles soient plus élevées que prévu. À moins d'une plus forte croissance des revenus pouvant compenser la hausse des dépenses, les déficits annuels pourraient eux aussi être plus élevés que prévu. Le cas échéant, le gouvernement devra alors envisager d'autres modifications à la politique ou aux opérations afin d'atteindre les objectifs financiers établis dans le Budget de 2011.

Questions touchant les comptes publics futurs

IMPORTANCE DES NORMES COMPTABLES POUR LE SECTEUR PUBLIC

Dans le Chapitre 2 de mes rapports annuels de 2008 et 2010, je discutais de l'importance, pour les gouvernements, de se conformer à des normes comptables généralement reconnues établies par un organisme de normalisation indépendant afin de produire des états financiers crédibles et de fournir des informations auxquelles le public peut se fier.

Les normes comptables précisent quand les opérations doivent être constatées, mesurées et communiquées dans les états financiers. Pour faire autorité, les normes comptables doivent

être établies par un organisme de normalisation professionnel reconnu dans le cadre d'un processus structuré, ouvert et transparent.

Au Canada, c'est le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA qui a le pouvoir d'établir des normes comptables pour le secteur public. Les normes du CCSP sont devenues les principes comptables généralement reconnus des gouvernements au Canada et constituent la source première de directives comptables pour le secteur public.

Le CCSP établit ses normes en suivant la procédure établie pour maintenir l'objectivité et s'assurer que les points de vue de tous les intéressés sont entendus et pris en compte. Quand il élabore ou révisé une norme comptable, le CCSP suit habituellement un processus en cinq étapes :

- la recherche de base;
- l'approbation d'une proposition de projet;
- la distribution d'un énoncé de principes à un groupe désigné de comptables et d'autres professionnels pour recueillir leurs commentaires préliminaires;
- la publication d'un ou de plusieurs exposés-sondages et l'invitation à tous les particuliers et organismes intéressés à faire connaître leurs commentaires;
- l'approbation et la publication d'une norme définitive.

Certains intervenants ont récemment exercé des pressions considérables sur le CCSP. Certains gouvernements, par exemple, craignent que les normes du CCSP ne tiennent pas suffisamment compte des défis particuliers auxquels ils font face dans leur prise de décisions touchant les rapports financiers, l'établissement du budget et la politique financière. Le CCSP doit s'assurer non seulement que les nouvelles normes comptables prennent toutes ces inquiétudes en considération, mais aussi qu'elles sont compatibles avec son cadre conceptuel.

Ce cadre conceptuel est un ensemble d'objectifs généraux et interdépendants et de principes fondamentaux qui définissent les actifs, les passifs, les revenus et les charges et déterminent comment ils

doivent être mesurés et divulgués. Il a été conçu pour aider à élaborer des normes comptables qui permettront invariablement de produire des états financiers donnant une image des plus fidèles des résultats des activités de l'entité et de sa situation financière à la fin d'une période de déclaration. Les entités de normalisation comptable du monde entier utilisent des cadres conceptuels de ce genre pour s'assurer que les normes comptables proposées sont théoriquement valables. Le CCSP a entrepris un examen de son cadre conceptuel, qui est examiné ci-après dans ce chapitre.

RÉCENTES RÉALISATIONS DU CCSP

Le CCSP a réglé un certain nombre d'importantes questions de comptabilité et de présentation de l'information financière au cours de l'exercice 2010-2011. Ces questions comprennent les *transferts gouvernementaux*, traités dans la nouvelle norme SP 3410, et les *instruments financiers*, traités dans la nouvelle norme SP 3450. Ces deux questions sont examinées ci-dessous.

Un message clé que nous voulons transmettre aux lecteurs dans cette discussion est que le CCSP sert l'intérêt du public en établissant, pour les gouvernements, des normes comptables indépendantes qui reposent sur des fondements conceptuels. Depuis son établissement en 1981 et son acceptation graduelle par les gouvernements canadiens comme émetteur autorisé de normes comptables pour le secteur public, le CCSP a beaucoup aidé à améliorer l'intégralité, la pertinence, la fiabilité et la comparabilité des états financiers des gouvernements canadiens.

Nous reconnaissons que les états financiers consolidés de la province ont toujours été conformes, à tous les égards importants, aux normes du CCSP et que tous les gouvernements ont fait des efforts diligents au fil des ans pour améliorer la clarté et l'intégralité de leurs états et rapports annuels. Nous croyons qu'il est essentiel pour l'Ontario de continuer de préparer ses états financiers en conformité avec les normes du CCSP, pour

que les législateurs et le public aient confiance que l'excédent ou le déficit annuel déclaré donne une image fidèle de la gestion gouvernementale des « deniers publics » pour l'exercice.

ACTIFS ET PASSIFS DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION DES TARIFS

Situation actuelle

Au cours des trois dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence de la comptabilisation des actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les pratiques comptables relatives à la réglementation des tarifs ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière des entités réglementées, telles que les producteurs, transporteurs et distributeurs d'électricité. Dans la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi par législation comme la Commission de l'énergie de l'Ontario approuve les prix qu'une entité réglementée peut facturer à ses clients et il permet souvent aux entités réglementées de reporter (comptabiliser comme actif) certains coûts à recouvrer au cours des prochaines périodes qui, selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) habituels, seraient passés en charges dans l'exercice au cours duquel ils sont engagés.

Dans le secteur de l'électricité, l'Ontario compte trois grands organismes d'État – Ontario Power Generation Inc. (OPG), Hydro One Inc. (Hydro One) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) – qui utilisent la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. La situation financière et les résultats d'exploitation de ces trois organismes sont inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement. L'inclusion de l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés en 2010-2011 a eu pour effet net de réduire le déficit déclaré de 23 millions de dollars. L'impact sur le déficit de l'exercice en cours a été plutôt faible, mais il peut aussi être très important, comme en 2009-2010,

lorsque l'effet net a été de réduire le déficit déclaré de 1,1 milliard de dollars.

Jusqu'en 2010-2011 inclusivement, les PCGR du Canada permettaient à certaines entités à tarifs réglementés d'utiliser la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. En particulier, les normes comptables du CCSP permettaient à OPG et à Hydro One, définies comme des entreprises publiques, d'être consolidées sans que leurs politiques comptables soient ajustées de manière à éliminer l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. Étant donné la position du CCSP, nous avons donc accepté ce traitement comptable. D'un point de vue théorique cependant, nous continuons de douter que les actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs satisfont à la définition d'actifs ou de passifs « de bonne foi » aux fins des états financiers consolidés du gouvernement. Dans le cas de l'OEO, qui ne constitue pas une entreprise publique selon les critères du CCSP, l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés sur les résultats de l'OEO aurait dû être supprimé avant l'inclusion de l'OEO dans les états financiers consolidés. En l'occurrence, l'absence d'ajustement n'a pas eu d'incidence importante sur les résultats présentés par la province et n'a donc pas modifié notre opinion d'audit.

Regard sur l'avenir

L'ère de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés semble tirer à sa fin, du moins pour les administrations telles que le Canada qui sont en voie de conversion aux normes comptables internationales. L'an dernier, le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et le Conseil des normes comptables (CNC) de l'ICCA ont tous deux publié des exposés-sondages qui, s'ils avaient été approuvés, auraient permis aux entités à tarifs réglementés de continuer à comptabiliser les actifs et passifs réglementaires dans certaines conditions. Les recommandations de ces exposés-sondages ont été accueillies avec enthousiasme par le secteur des services publics, mais la majorité des organismes

comptables et de normalisation qui ont répondu les a rejetées. Le CNCI a donc dû reporter le projet en cours, et l'on ne sait pas très bien si la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés fera l'objet d'un projet à l'avenir ni, le cas échéant, quand ce projet sera mis en oeuvre. Le CNC de l'ICCA a récemment indiqué qu'il n'envisagerait aucune modification « locale » aux Normes internationales d'information financières (IFRS) qui permettrait d'utiliser la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés au Canada. Tous les actifs et passifs devront plutôt être traités conformément aux principes comptables généralement reconnus à l'avenir, et les actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs ne seront plus considérés comme acceptables.

L'organisme américain de normalisation comptable, le Financial Accounting Standards Board, ne partage pas les vues de ses homologues internationaux. Il a décidé pour le moment de ne pas adopter les IFRS, et il continuera d'accepter la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés.

Le ministère des Finances de l'Ontario affirme que les actifs et passifs provinciaux découlant de la réglementation des activités répondent aux normes du CCSP sans renvoi à aucune des dispositions relatives aux activités à tarifs réglementés contenues dans le *Manuel de l'ICCA*. Comme le Ministère le sait, nous ne sommes pas d'accord à propos de cette position.

Dans son rapport annuel et ses états financiers consolidés du 31 mars 2011, le gouvernement formulait des commentaires relatifs à cette question. La note intitulée Futurs changements apportés aux normes comptables portait ce qui suit :

À l'heure actuelle, les IFRS ne portent pas sur la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. De plus, on ne sait pas si le CNCI adoptera des normes comptables régissant ces entreprises ni, le cas échéant, quand elles seront adoptées. Le gouvernement de l'Ontario entend fournir des directives à certaines entités à tarifs réglementés pour s'assurer que leurs rapports financiers

sont préparés à l'aide de normes comptables qui, à son avis, permettent de décrire le mieux possible la réalité économique des opérations et de répondre du mieux possible aux besoins en matière d'information des différents utilisateurs.

Nous avons remarqué que le gouvernement avait récemment donné pour directive à Hydro One de préparer ses futurs états financiers conformément aux PCGR des États-Unis en prenant le règlement 395/11 en application de la *Loi sur l'administration financière*. Nous tenons à réitérer que ce n'est pas tant l'impact de cette décision sur les états financiers de Hydro One qui nous préoccupe que son incidence sur les états financiers consolidés de la province.

En tant que vérificateurs des états financiers consolidés de la province, nous avons des préoccupations concernant l'utilisation des PCGR américains par Hydro One ainsi que la cession future des actifs et passifs découlant de la réglementation des activités d'OPG et de l'OEO. La province prépare ses états financiers conformément aux PCGR du Canada. Si les PCGR du Canada ne permettent pas de comptabiliser les actifs et passifs découlant de la réglementation des activités, il pourrait y avoir un problème dans la vérification de l'an prochain si ces actifs et passifs sont quand même inclus dans les états financiers consolidés de la province en conséquence de la consolidation d'OPG, de Hydro One et de l'OEO dans ces résultats, et si cette inclusion a une incidence considérable.

Nous sommes également préoccupés par le fait que la province a utilisé une loi afin de contourner les PCGR du Canada — comme nous le faisons remarquer dans nos deux derniers rapports annuels. Cette année, le gouvernement a adopté un règlement exigeant de Hydro One qu'elle utilise les PCGR des États-Unis afin de pouvoir continuer d'inclure l'incidence des activités à tarifs réglementés dans ses futurs états financiers. Cette façon de procéder serait contraire à la tradition ontarienne de conformité aux normes comptables canadiennes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que, dans l'environnement actuel de normalisation comptable, il est difficile de dégager un consensus sur l'approche comptable à adopter pour les entreprises publiques à tarifs réglementés. Comme les organismes de normalisation ont décidé de remettre à plus tard le règlement de cette question, le gouvernement a donné pour directive à Hydro One de se conformer aux PCGR des États-Unis pour lui permettre de continuer de comptabiliser les actifs et passifs découlant de la réglementation des activités comme elle pouvait le faire par le passé en conformité aux PCGR du Canada. Cette décision est conforme aux mesures prises par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, qui ont permis aux services publics à tarifs réglementés de présenter leurs états financiers conformément aux PCGR américains jusqu'en 2014.

Le gouvernement espère que les organismes de normalisation prendront des mesures pour répondre aux préoccupations qui subsistent en comptabilité des entreprises à tarifs réglementés et actualiser les normes en conséquence.

COMPTABILITÉ DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Le projet des transferts gouvernementaux a été lancé par le CCSP il y a quelques années pour régler plusieurs questions comptables liées aux transferts pécuniaires d'un ordre de gouvernement à un autre, y compris :

- la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel qu'un gouvernement accorde à un autre;
- le besoin de clarifier l'autorisation nécessaire pour qu'un transfert soit comptabilisé;
- le besoin de clarifier dans quelle mesure les conditions ou « stipulations » imposées par le

gouvernement cédant devraient influencer sur le moment de la constatation des transferts dans les comptes du gouvernement cédant et du gouvernement bénéficiaire;

- la comptabilisation appropriée des transferts qui doivent servir à acquérir ou à construire des immobilisations corporelles.

Un des points les plus difficiles à régler concernait les modalités de la comptabilisation des transferts pluriannuels par les bénéficiaires. Par exemple, si le gouvernement fédéral offrait à une province, juste avant la fin de l'exercice, un transfert forfaitaire devant être utilisé pour financer des services sur plusieurs années, la province devrait-elle comptabiliser immédiatement la subvention dans son ensemble ou seulement au fur et à mesure de son affectation aux services financés? Une question semblable a été soulevée relativement aux transferts de capitaux. Certains intervenants étaient d'avis qu'un transfert de capital devrait être constaté à titre de revenu au moment où le gouvernement bénéficiaire engage les dépenses qui le rendent admissible à la subvention. D'autres intervenants estimaient que les normes du CCSP devraient permettre la constatation de ces transferts à titre de revenu au fur et à mesure de l'amortissement des immobilisations corporelles acquises ou construites à l'aide des fonds transférés.

Après avoir tenu de longues discussions, examiné les vues des répondants et publié plusieurs documents de consultation, le CCSP a approuvé une nouvelle norme sur les *transferts gouvernementaux* en décembre 2010. Selon la nouvelle norme, le gouvernement bénéficiaire doit constater un transfert à titre de revenu après autorisation du transfert et satisfaction de tous les critères d'admissibilité, à une exception près. Cette exigence ne s'applique pas lorsque le gouvernement cédant crée un passif pour le gouvernement bénéficiaire en assujettissant l'utilisation du transfert à certaines conditions ou en obligeant le bénéficiaire à prendre certaines mesures pour conserver le transfert. La norme reconnaît également que les mesures et les communications du bénéficiaire qui limitent l'utilisation du

fonds à des fins précises dans l'avenir peuvent créer un passif. Dans la pratique, la question de savoir si les faits et circonstances entourant un transfert donné appuient la constatation d'un passif relève du jugement professionnel. Si le transfert est censé créer un passif pour le gouvernement bénéficiaire, le transfert est comptabilisé à titre de revenu compensant l'utilisation des fonds, au fur et à mesure que le passif est réglé.

INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers – dont les contrats de change à terme, les swaps, les contrats à terme et les options – sont utilisés pour gérer les risques financiers. Actuellement, les indications données par le CCSP sur la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette en devises, par exemple une dette publique libellée en devises étrangères. En conséquence, l'Ontario et tous les autres gouvernements canadiens fournissent des détails sur leurs risques financiers, l'utilisation des instruments financiers tels que les instruments dérivés pour atténuer ces risques, et la juste valeur actuelle de la dette déclarée dans les notes afférentes à leurs états financiers.

En janvier 2005, le CNC de l'ICCA a approuvé de nouvelles normes comptables intitulées « Instruments financiers », « Résultat étendu » et « Couvertures ». Ces normes à l'intention du secteur privé mettaient en relief le besoin de régler les mêmes questions dans le contexte du secteur public. Par conséquent, le CCSP a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner comment les gouvernements devraient comptabiliser leurs instruments financiers. Un des enjeux clés abordés par le groupe de travail consistait à déterminer si les changements qui surviennent sur le marché ou la juste valeur des contrats dérivés devraient être reflétés dans les états financiers du gouvernement et, en particulier, s'ils devraient avoir une incidence sur l'évaluation de son excédent ou déficit annuel.

Quelques-unes des étapes clés et points de décision du projet sont exposés ci-après :

- En juin 2007, le groupe de travail du CCSP a diffusé un énoncé de principes concernant les instruments financiers qui décrivait les principes proposés pour la constatation et l'évaluation des instruments financiers conformément aux directives du CNC.
- En réponse à la norme proposée du CCSP, les gouvernements ont souligné que les changements à la juste valeur qui n'entraînent aucune rentrée ou sortie de fonds ne reflétaient pas les rentrées et sorties de ressources économiques associées à la prestation des services au public. Un point clé soulevé par ce groupe était que la plupart des gouvernements concluaient des contrats dérivés afin de couvrir leurs risques de change ou de taux d'intérêt et qu'ils détenaient donc ces contrats jusqu'à échéance, moment où les gains ou pertes réalisés durant la période de détention s'annuleraient.
- En septembre 2009, le CCSP a répondu aux préoccupations des intervenants en proposant une norme révisée sur les instruments financiers qui recommandait que tous les gains et pertes non réalisés de réévaluation des instruments financiers soient comptabilisés dans l'état des résultats, mais séparément d'autres revenus et charges du gouvernement. Le CCSP espérait qu'une comptabilisation séparée des gains et pertes de réévaluation permettrait de distinguer clairement leur incidence sur tout excédent ou déficit annuel et apaiserait ainsi les préoccupations des intervenants.
- Tous les gouvernements qui ont répondu à cette proposition craignaient encore que l'inclusion, dans les états financiers du gouvernement, des gains et pertes non réalisés sur la juste valeur ne crée de volatilité et ne reflète pas la substance économique des opérations de financement du gouvernement. De plus, comme d'autres intéressés, nous nous opposons à l'obligation de présenter

« deux résultats à la fin de l'état des résultats » que la norme proposée imposerait, notamment dans un état consolidé des résultats du gouvernement, car nous étions d'avis que cela créerait de la confusion dans l'esprit des utilisateurs des états.

Le CCSP a répondu en proposant une nouvelle norme en novembre 2010. Ses principales exigences incluaient la comptabilisation des instruments dérivés à la juste valeur et la comptabilisation des changements non réalisés dans leur juste valeur dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation. Les gains et les pertes non réalisés de réévaluation des instruments financiers ne seraient pas comptabilisés dans l'état des résultats. Conformément à la proposition énoncée ci-haut, il ne serait plus nécessaire de respecter les exigences de la comptabilité de couverture.

En réponse à cette proposition, nous avons indiqué que notre priorité dans l'évaluation de tout changement proposé aux normes comptables était son incidence sur la détermination de l'excédent ou du déficit annuel d'un gouvernement. Nous avons donc dit que nous étions fermement convaincus que les changements mesurables dans la valeur des actifs et des passifs qui surviennent sous la houlette d'un gouvernement devraient généralement être inclus dans l'excédent ou le déficit déclaré de la période où ces changements sont survenus. Nous ne croyions toutefois pas que les changements annuels dans la valeur des instruments financiers devaient être comptabilisés dans un état séparé des quasi-fonds propres. À notre avis, l'ajout d'un état séparé des gains et pertes de réévaluation réduirait la valeur de l'état des résultats d'un gouvernement. Par ailleurs, l'ajout d'un autre état n'aiderait pas le profane à mieux comprendre les états financiers du gouvernement, qui ont déjà tendance à être assez complexes.

Nous avons suggéré que toute nouvelle norme sur les instruments financiers devrait reconnaître la différence fondamentale entre les instruments dérivés acquis pour atténuer le risque de change et ceux acquis pour atténuer le risque de taux d'intérêt.

En particulier, nous avons proposé au CCSP qu'il envisage de comptabiliser seulement les instruments dérivés libellés en devises à la juste valeur, parce que les changements dans la juste valeur de la dette et l'instrument dérivé de contrepartie seraient comptabilisés dans l'état des résultats du gouvernement et auraient donc une incidence appropriée sur l'excédent ou le déficit annuel. Toutefois, comme les changements dans la juste valeur des instruments dérivés de taux d'intérêt auraient pour seule conséquence la comptabilisation d'une réévaluation unilatérale dans l'état des résultats, nous avons proposé d'inclure les variations de la juste valeur seulement dans les notes complémentaires et non dans l'état des résultats.

En mars 2011, après avoir tenu une discussion approfondie et pris en considération les vues des répondants, le CCSP a approuvé la nouvelle norme *Instruments financiers*, qui reflétait les changements proposés dans son deuxième exposé-sondage de novembre 2010. Nous sommes heureux d'avoir eu l'occasion de présenter nos vues sur la question et, bien que le CCSP ait choisi de ne pas retenir la solution de rechange que nous avons proposée, nous acceptons la norme définitive et continuerons d'appliquer les normes du CCSP dans la vérification des états financiers consolidés de la province afin de déterminer s'ils donnent une image fidèle de sa situation financière.

Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Dans la présente section, nous décrivons à grands traits certaines autres questions importantes sur lesquelles le CCSP de l'ICCA s'est penché au cours de la dernière année et qui pourraient avoir une incidence à l'avenir sur les états financiers consolidés de la province.

INTRODUCTION

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le CCSP est habilité à établir des normes de comptabilité et de communication de l'information financière à l'intention du secteur public. Au cours de l'année écoulée, le CCSP a non seulement publié des normes révisées sur les instruments financiers et les transferts gouvernementaux, qui font l'objet d'une discussion plus haut dans ce chapitre, mais aussi réglé d'autres questions notables de comptabilité et de présentation de l'information financière, dont le cadre comptable approprié pour les organismes du secteur public et la comptabilisation de la conversion de devises. Un des plus importants projets en cours au CCSP est une révision de son cadre conceptuel à l'appui de l'élaboration de normes comptables cohérentes pour le secteur public du Canada.

NORMES

Organismes sans but lucratif du secteur public

Le CNC de l'ICCA est chargé d'établir des normes de comptabilité et de présentation de l'information financière pour des entreprises à but lucratif et des organismes sans but lucratif du secteur privé. En réponse à la mondialisation des marchés financiers et de la tendance à adopter des normes mondiales, le CNC a apporté cette année un certain nombre de changements en matière de présentation de l'information financière.

Les IFRS ont remplacé l'ancien ensemble de PCGR du Canada à titre de cadre comptable utilisé pour préparer les états financiers des entreprises à but lucratif ayant une obligation publique de rendre des comptes. Pour les entreprises sans obligation publique de rendre des comptes ou sans but lucratif qui ne souhaitent pas adopter les IFRS, le CNC a introduit deux autres cadres comptables : les Normes comptables pour les entreprises à capital fermé et les Normes comptables pour les organismes sans but lucratif du secteur privé.

En septembre 2010, le CCSP a conclu que les organismes sans but lucratif du secteur public devraient appliquer les dispositions du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* (MCSP). Pour faciliter la transition de ces organismes au MCSP, le CCSP a inclus dans le MCSP des normes propres aux organismes sans but lucratif, connues sous le nom de Série 4200. Dans l'ensemble, ces nouvelles normes ressemblent aux PCGR du Canada utilisés auparavant par les organismes sans but lucratif. Un organisme sans but lucratif peut choisir soit de se conformer à la Série 4200 de normes du MCSP, soit d'appliquer les dispositions du MCSP sans la Série 4200 de normes. Cette exigence s'appliquera aux exercices débutant le ou après le 1^{er} janvier 2012.

Conversion des devises

En juin 2011, le CCSP a également publié une nouvelle norme comptable sur la conversion des devises afin d'assurer la conformité à sa nouvelle norme comptable sur les instruments financiers. La norme révisée porte sur un nombre de questions, mais la principale révision a pour effet d'éliminer l'actuelle obligation à reporter et à amortir les gains et pertes découlant des fluctuations de change. Comme pour les instruments financiers, les gains et pertes non réalisés de change seront maintenant comptabilisés séparément des autres revenus et charges d'un gouvernement ou d'un de ses organismes, dans l'état des gains et pertes de réévaluation. Ce n'est qu'au moment de la réalisation des gains et pertes réels de change qu'ils seront comptabilisés dans l'état des résultats et ils auront donc une incidence sur l'excédent ou le déficit du gouvernement ou de son organisme. Cette norme révisée s'appliquera elle aussi aux périodes débutant le ou après le 1^{er} avril 2012 pour les organismes du secteur public et le ou après le 1^{er} avril 2015 pour les gouvernements.

Cadre conceptuel

Comme indiqué ci-dessus, le cadre conceptuel du CCSP correspond à un ensemble d'objectifs et de

fondements interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Il constitue le fondement sur lequel les intervenants, dont les responsables de la préparation des états financiers du gouvernement, les vérificateurs législatifs et le CCSP, discutent et évaluent les propositions sur les moyens à prendre pour régler les questions comptables émergentes. Le cadre a pour principal avantage de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation afin de s'assurer que les normes comptables sont objectives, crédibles et cohérentes.

Le CCSP a formé le groupe de travail sur le cadre conceptuel en réponse aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant la définition actuelle de revenu et de charge, qui créerait de la volatilité dans les résultats déclarés et rendrait difficile la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le mandat du groupe de travail est d'examiner la pertinence pour le secteur public des concepts et principes du cadre actuel énoncés dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public*. En avril 2011, le groupe de travail a entamé son examen du cadre conceptuel. En août 2011, il a publié le premier de deux documents de consultation visant à solliciter les commentaires des intervenants sur les caractéristiques clés des entités du secteur public et leurs incidences en matière de comptabilité et de production de rapports sur les états financiers à vocation générale. Le groupe de travail compte publier, au cours du deuxième trimestre de 2012, un deuxième document de consultation qui portera probablement sur les aspects suivants des états financiers :

- les utilisateurs et ce qui doit leur être déclaré;
- les objectifs de la comptabilisation dans les états financiers;
- les caractéristiques qualitatives de l'information à déclarer.

Les commentaires reçus en réponse aux deux documents de consultation seront alors pris en compte dans l'élaboration d'un énoncé de principes aux fins de commentaires.

Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères se proposent d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont prévus dans le budget des dépenses. Une fois la *Loi de crédits* approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La *Loi de crédits* portant sur l'exercice clos le 31 mars 2011 a reçu la sanction royale le 30 mars 2011.

En général, la *Loi de crédits* n'est adoptée qu'une fois l'exercice bien entamé, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la Loi. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, l'Assemblée législative a autorisé les dépenses en adoptant trois lois autorisant des affectations provisoires, soit la *Loi de 2009 portant affectation anticipée de crédits pour 2010-2011*, la *Loi supplémentaire de 2010 portant affectation anticipée de crédits*, et la *Loi supplémentaire de 2010 portant affectation anticipée de crédits* (n° 2). Ces trois lois, qui ont reçu la sanction royale le 15 décembre 2009, le 18 mai 2010 et le 8 décembre 2010 respectivement, autorisaient le gouvernement à engager des dépenses de la fonction publique de 123,8 milliards de dollars, des investissements de 3,7 milliards et des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée de 176 millions. Les trois lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2010. Le 23 février 2011, l'Assemblée législative a également adopté une motion de crédits provisoires autorisant temporairement les bureaux de l'Assemblée législative à engager les dépenses additionnelles prévues dans le Budget des dépenses 2010-2011 qui n'étaient pas autorisées en vertu des trois lois provisoires.

Les trois lois provisoires, conjointement avec la motion de crédits provisoires, fournissaient des affectations temporaires suffisantes pour permettre au gouvernement d'engager des dépenses entre le 1^{er} avril 2010 et le 30 mars 2011, date où la *Loi de crédits* a reçu la sanction royale. Comme le pouvoir de dépenser accordé par application des lois de crédits provisoires était temporaire, les trois lois ont été abrogées en vertu de la *Loi de crédits de 2011*, et le pouvoir de dépenser prévu dans les lois révoquées a été subsumé dans la *Loi de crédits de 2011*.

MANDATS SPÉCIAUX

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet le lancement d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles

l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été lancé pour l'exercice clos le 31 mars 2011.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 1.0.8 de la Loi permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre vérification et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et rééditée dans la *Loi de 2009 sur l'administration financière*, le paragraphe 5(4) de cette loi autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Cette délégation en application de la loi abrogée demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de publier des arrêtés aux ministres pour les transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes ministériels et les affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant

lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 8 présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

Le nombre d'arrêtés du Conseil du Trésor a augmenté considérablement en 2009-2010, principalement ceux visant le ministère des Finances et le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (depuis scindé en ministère de l'Énergie et ministère de l'Infrastructure) à cause des prêts consentis au secteur de l'automobile et aux dépenses de stimulation de l'infrastructure. La Figure 9 résume, par mois de publication, le nombre et la valeur des arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2011.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans La Gazette de l'Ontario, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés diffusés en 2010-2011 devraient être publiés dans La Gazette de l'Ontario en décembre 2011. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor publiés en 2010-2011, indiquant les montants autorisés et dépensés, est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse mention dans son rapport annuel.

En ce qui concerne le Budget des dépenses 2010-2011, aucun transfert n'a été effectué dans les crédits du Bureau de l'Assemblée législative.

CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil

Figure 8 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, 2006-2007 – 2010-2011
(en millions de dollars)

Source de données : Conseil du Trésor

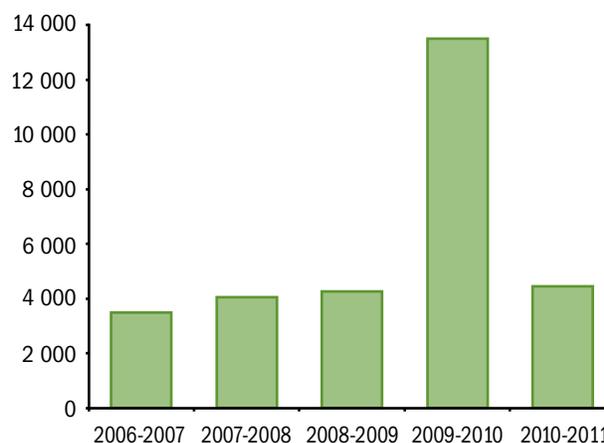


Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor selon le mois en 2010-2011

Source de données : Conseil du Trésor

Mois de publication	N ^{bre}	Autorisé (en millions de dollars)
Avril 2010 – février 2011	79	3 441
Mars 2011	19	692
Avril 2011	20	212
Mai 2011	2	109
Juin 2011	1	6
Total	121	4 460

peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2010-2011, un montant total de 432,1 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 410,3 millions en 2009-2010). La majeure partie des radiations de 2010-2011 concernait les éléments suivants :

- 145,2 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme

- de soutien aux étudiants (316,7 millions en 2009-2010);
- 118,8 millions irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (5 millions en 2009-2010);
 - 71,9 millions irrécouvrables au titre des taxes de vente au détail (21,4 millions en 2009-2010);
 - 65,1 millions irrécouvrables au titre des impôts sur les sociétés (55,5 millions en 2009-2010);
 - 9,6 millions irrécouvrables au titre des taxes sur le tabac (200 000 \$ en 2009-2010);

- 6,4 millions irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (5,4 millions en 2009-2010).

Le volume 2 des Comptes publics de 2010-2011 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans les états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. La radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens

Nos vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficacité, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. S'il y a lieu, elles englobent également les questions de conformité. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des vérifications d'optimisation des ressources menées au cours du dernier exercice.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance perçue pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques et les résultats des vérifications antérieures et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons

compte, conformément aux normes professionnelles des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nos vérifications comportent par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances, dont l'obtention de conseils auprès d'experts de l'extérieur au besoin.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel procède à une recherche approfondie concernant le domaine visé et rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification. Au cours de la vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et maintenir une bonne communication. À la fin des travaux sur le terrain, généralement avant la fin du printemps de l'année de vérification, nous préparons un rapport provisoire, qui est ensuite examiné à l'interne puis discuté avec l'organisme vérifié. Les cadres du Bureau rencontrent la haute direction de l'entité vérifiée pour discuter du rapport provisoire et mettre la dernière main aux réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire. Les réponses sont ensuite intégrées à la section applicable du rapport.

Surveillance de la réglementation en matière d'assurance automobile

Contexte

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme autonome du ministère des Finances chargé de réglementer le secteur de l'assurance de l'Ontario, y compris de l'assurance automobile. Elle réglemente aussi les régimes de retraite, les courtiers en hypothèques, les *credit unions* et caisses populaires, les sociétés de prêts et de fiducie ainsi que les sociétés coopératives de l'Ontario.

La CSFO a pour mandat de fournir des services de réglementation qui protègent l'intérêt du public et améliorent la confiance de celui-ci envers les secteurs réglementés; à cette fin, elle délivre des permis, exerce une surveillance et veille à l'exécution de la réglementation. À titre de premier dirigeant de la CSFO, le surintendant des services financiers (le surintendant) est responsable de la surveillance générale des secteurs réglementés ainsi que de l'administration et de l'exécution de la *Loi sur la Commission des services financiers de l'Ontario* et d'autres lois connexes.

La mesure législative la plus importante pour le secteur de l'assurance automobile est la *Loi sur les assurances*, qui énonce les normes s'appliquant au secteur et habilite la CSFO à réglementer les

pratiques des assureurs et à enquêter sur les plaintes de pratiques déloyales qui sont déposées.

Parmi ses activités de premier plan, la CSFO doit rendre des décisions quant aux demandes de modification des taux de prime présentées par la centaine de sociétés d'assurances du secteur privé de l'Ontario. Environ 20 de ces sociétés détiennent approximativement 75 % du marché. Avant de rendre une décision, la CSFO doit s'assurer que le taux de prime proposé est justifié en fonction de différents facteurs, par exemple les coûts antérieurs et prévus des sinistres de l'assureur, ses frais d'exploitation et une marge bénéficiaire raisonnable.

En outre, la CSFO examine périodiquement les indemnités d'accident légales versées aux blessés dans un accident d'automobile. Elle offre des services de règlement des différends, notamment de médiation, afin de résoudre les divergences d'opinions entre les assureurs et les blessés à propos de l'admissibilité à des indemnités d'accident légales et du montant de ces indemnités. La CSFO administre également le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (le Fonds), qui indemnise les blessés d'accidents automobiles en l'absence d'assureur pouvant répondre à la demande d'indemnisation. Le Fonds est principalement financé par les revenus tirés des droits de délivrance ou de renouvellement des permis de conduire.

En 2010-2011, la CSFO a enregistré des dépenses totales de 59 millions de dollars. Les dépenses de la Division de l'assurance automobile de la CSFO s'établissaient à environ 14 millions de dollars, 95 % de ce montant étant consacré à la rémunération et aux avantages sociaux des employés. La CSFO recouvre la totalité des frais qu'elle engage à l'égard de la réglementation du secteur de l'assurance automobile auprès des sociétés d'assurance automobile exerçant des activités en Ontario.

Assurance automobile en Ontario

On compte en Ontario environ 9 millions de détenteurs de permis de conduire et quelque 7,5 millions d'automobiles et de camions de tourisme. Depuis dix ans, le nombre de personnes tuées ou blessées dans des accidents d'automobile en Ontario a diminué d'environ 25 %. En 2009, la dernière année pour laquelle nous disposons de données détaillées, 535 personnes ont été tuées dans un accident automobile et 61 975 autres, blessées. Environ 60 % des blessures étaient légères, notamment des entorses, des foulures et des entorses cervicales légères ou modérées, alors que 39 % des blessures étaient modérées ou graves et comprenaient des fractures ou des lésions aux organes internes. Les 1 % restants, soit environ 800 personnes, ont subi des blessures catastrophiques, par exemple des lésions cérébrales graves, des paraplégies ou des amputations.

Depuis 1979, l'assurance automobile est obligatoire en Ontario. En 1990, le gouvernement provincial a introduit un régime d'assurance mixte sans égard à la responsabilité—avec responsabilité civile délictuelle, en vertu duquel les assureurs de chacun des véhicules impliqués dans un accident doivent verser des indemnités pour les blessures et les dommages matériels, peu importe qui est en faute. Les niveaux de protection pour les différents types de sinistres entraînant des blessures ou la mort sont énoncés dans l'Annexe sur les indemnités d'accident légales (AIAL), prise en application de la *Loi sur les assurances*. Toutefois, les personnes ayant

subi des blessures graves peuvent aussi poursuivre le ou les conducteurs responsables pour obtenir une indemnisation supplémentaire à celle prévue dans l'AIAL pour perte économique ou douleur et souffrances.

Malgré les règles d'assurance sans égard à la responsabilité, la législation ontarienne exige des assureurs qu'ils attribuent la « responsabilité » à un conducteur en cas d'accident, conformément à la réglementation afférente à la Loi, ce qui peut contribuer à faire augmenter les primes d'assurance de ce conducteur.

En Ontario, les conducteurs sont tenus de souscrire une assurance qui comprend les éléments suivants :

- la protection de base au titre de l'AIAL pour les frais médicaux, les soins auxiliaires et les rentes d'invalidité pour les blessés d'accident d'automobile ainsi que les indemnités de décès et de frais funéraires pour les personnes tuées dans un accident, sans égard à la responsabilité;
- l'assurance responsabilité civile d'au moins 200 000 \$ pour les lésions corporelles et les dommages matériels entraînant des poursuites contre l'assuré;
- la protection d'indemnisation directe pour les dommages causés par un autre conducteur à un véhicule appartenant à l'assuré (sans égard à la responsabilité);
- la protection des automobiles non assurées en cas de blessures ou de dommages à un véhicule causés par un automobiliste non assuré;

Les consommateurs peuvent augmenter leur assurance responsabilité civile et leur protection au titre de l'AIAL, en plus de souscrire des protections facultatives, comme des indemnités pour soignant. Une protection facultative supplémentaire peut aussi être obtenue pour le véhicule, notamment une assurance collision pour les dommages aux véhicules et une garantie risques multiples contre le vol, le vandalisme et d'autres périls comme le feu, les inondations ou la grêle. Par exemple, la CSFO nous a informés qu'à la fin de la période de cinq

ans se terminant en 2010, 99 % des conducteurs de l'Ontario souscrivaient une assurance responsabilité supérieure au seuil obligatoire de 200 000 \$.

En 2010, les conducteurs de l'Ontario ont payé 9,8 milliards de dollars en primes d'assurance automobile. Le nombre de sinistres en 2010 totalisaient environ 584 000 et les coûts de ces sinistres, 8,7 milliards de dollars répartis comme suit :

- 4,5 milliards en indemnités au titre de l'AIAL;
- 2 milliards en responsabilité civile;
- 900 millions en indemnisation directe pour dommages matériels causés par d'autres conducteurs;
- 1,3 milliard en indemnisation d'autres dommages matériels, par exemple collisions et risques multiples.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la CSFO avait mis en place des systèmes et procédures adéquats pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'assurance automobile, soit :

- garantir la conformité à la législation pertinente et à ses propres politiques établies dans le but de protéger l'intérêt du public et d'améliorer la confiance de celui-ci envers le secteur de l'assurance automobile;
- administrer le Fonds dans l'intérêt du public;
- évaluer l'efficacité de sa surveillance de la réglementation et en rendre compte.

Avant d'entreprendre notre travail de vérification sur le terrain, nous avons établi les critères de vérification à utiliser pour atteindre notre objectif de vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction de la CSFO.

Notre vérification comprenait un examen et une analyse des dossiers, des politiques et des procédures pertinents de la CSFO ainsi que des entrevues avec les membres du personnel concernés. Nous

nous sommes également entretenus avec des représentants de différents organismes, notamment de sociétés d'assurances et du Bureau d'assurance du Canada (l'association sectorielle nationale qui représente environ 90 % du secteur privé de l'assurance) ainsi que d'autres intervenants comme des fournisseurs de soins de santé, des consommateurs et des avocats s'intéressant à l'assurance automobile, qui nous ont communiqué divers renseignements.

Nous avons examiné la législation et les pratiques en matière de réglementation de l'assurance automobile en vigueur dans d'autres administrations nord-américaines et rencontré des représentants de la Société d'assurance publique du Manitoba, de l'Insurance Corporation of British Columbia, du surintendant des assurances de l'Alberta et de l'Alberta Automobile Insurance Rate Board pour discuter de leurs points de vue sur la réglementation du secteur de l'assurance automobile et de l'administration des pratiques de ce secteur. Nous avons en outre retenu les services d'un expert-conseil indépendant ayant une expérience à titre de cadre supérieur dans le secteur de l'assurance.

Nous avons aussi examiné des rapports de vérification récents publiés par l'Équipe des services de vérification pour les finances et le revenu du gouvernement provincial concernant la CSFO, ce qui nous a permis de réduire la portée de notre examen du contrat du Fonds avec un expert en sinistres indépendant.

Résumé

Le gouvernement a la responsabilité, entre autres, de trouver un juste équilibre entre la stabilité financière du secteur de l'assurance automobile et la nécessité de veiller à ce que les consommateurs paient des primes abordables et raisonnables et reçoivent en temps opportun les indemnités auxquelles ils ont droit en cas d'accident. Le

surintendant est chargé d'appliquer les lois et règlements que le gouvernement adopte pour atteindre ces objectifs. Le règlement des sinistres constitue la plus importante fraction du coût des primes d'assurance automobile, et comme le coût moyen d'un sinistre relatif à des blessures s'établit en Ontario à environ 56 000 \$, soit cinq fois plus que le coût moyen dans les autres provinces, les conducteurs ontariens paient généralement des primes beaucoup plus élevées que les autres conducteurs canadiens. Les primes en Ontario sont également plus élevées parce que la protection offre les indemnités les plus complètes et les plus élevées au Canada.

Même si le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour résoudre le problème du coût élevé des sinistres en Ontario, les constatations qui suivent mettent en lumière certains des défis que la CSFO devra relever pour jouer de façon plus proactive son rôle dans la protection de l'intérêt public et l'amélioration de la confiance du public à l'égard du secteur de l'assurance automobile.

- Entre 2005 et 2010, le coût total des sinistres pour blessures au titre de l'AIAL a augmenté de 150 %, alors que le nombre de réclamations pour blessures n'a augmenté que d'environ 30 % durant cette période. En outre, le nombre de sinistres pour blessures en 2009, soit près de 75 000, était de 20 % supérieur au nombre de personnes qui ont été déclarées au ministère des Transports comme ayant subi des blessures dans un accident d'automobile cette année-là; la CSFO n'a pas analysé les raisons qui expliqueraient un tel écart.
- Entre 2008 et 2009, les indemnités versées au titre de l'AIAL ont augmenté de 37 % dans la région du grand Toronto, comparativement à 23 % dans les autres villes ontariennes et à seulement 14 % dans les régions rurales. D'après la CSFO, cette situation pourrait être en partie attribuable à la concentration de conseillers juridiques et de fournisseurs de soins de santé dans la région du grand Toronto. En conséquence, les propriétaires de véhicule du grand Toronto paient des primes

plus élevées que ceux des autres régions de l'Ontario.

- La CSFO n'a pas obtenu d'attestations périodiques des sociétés d'assurances – et n'a pas régulièrement effectué d'examen de conformité sur place à cette fin – confirmant qu'elles ont versé des indemnités appropriées ni qu'elles ont traité les demandes de règlement de façon judicieuse. Sans une telle assurance, il existe un risque que les consommateurs ne soient pas traités équitablement. Il existe aussi un risque que les coûts des sinistres indûment élevés obligent les assureurs à augmenter les primes et fassent en sorte qu'ils obtiennent de la CSFO qu'elle approuve ces hausses. La CSFO a récemment pris des mesures pour corriger cette situation.
- D'après les estimations de l'industrie, les fraudes en matière d'assurance automobile en Ontario représentaient entre 10 % et 15 % de la valeur des primes en 2010, soit près de 1,3 milliard de dollars. Contrairement à beaucoup d'autres provinces et États américains, l'Ontario n'a pas pris de mesures d'envergure pour lutter contre la fraude. Le gouvernement et la CSFO attendent les recommandations d'un groupe de travail de lutte contre la fraude mandaté par le gouvernement, qui devraient être prêtes à l'automne 2012.
- Lorsqu'elle approuve les taux de prime des sociétés d'assurances individuelles, la CSFO prévoit un taux de rendement raisonnable pour les assureurs; ce taux a initialement été établi à 12,5 % en 1988, selon le taux de référence des obligations à long terme de 10 %, puis a été révisé à 12 % en 1996. Toutefois, cette marge bénéficiaire n'a pas été rajustée à la baisse depuis, même si le taux des obligations à long terme s'établit à environ 3 % depuis quelques années et qu'il est prévu qu'il demeure à ce niveau relativement faible un certain temps encore. En outre, la CSFO doit améliorer les documents à l'appui de ses décisions concernant la modification des taux

de prime et de ses approbations pour pouvoir démontrer qu'elle traite uniformément les demandes de tous les assureurs et que les modifications des taux de prime approuvées sont justes et raisonnables.

- La demande accrue et les compressions de ressources ont entraîné un important retard dans le traitement des demandes de médiation présentées à la CSFO pour des différends avec les assureurs, la résolution d'une demande exigeant entre 10 et 12 mois plutôt que les 60 jours prescrits par la loi. La CSFO ne colligeait pas non plus d'information qui lui aurait permis de déterminer les raisons de la montée en flèche du nombre de demandes de médiation (de 135 % depuis cinq ans), environ la moitié des réclamations pour blessures aboutissent en médiation. Le nombre de demandes de médiation est particulièrement élevé dans la région du grand Toronto, d'où proviennent 80 % de toutes les demandes, même si seulement 45 % des accidents d'automobile entraînant des blessures s'y produisent.
- La CSFO n'a toujours pas établi de mesures utiles de sa réussite à l'égard de son mandat de surveillance de l'assurance automobile ou du rendement de son service à la clientèle qui pourraient être publiées dans son rapport annuel et son site Web.

Nous avons considéré le premier examen complet des indemnités d'accident légales mené par la CSFO en 2009 comme une mesure judicieuse pour évaluer les réclamations pour blessures subies dans un accident d'automobile, bien que nous estimions que de tels examens devraient être réalisés lorsque la situation l'exige, plutôt que seulement tous les cinq ans comme le prescrit la loi. À la suite de ce premier examen, le gouvernement a apporté des modifications à l'AIAL en septembre 2010. La CSFO nous a informés qu'il était encore trop tôt pour savoir si ces modifications avaient permis de ralentir la croissance récente du coût moyen des sinistres et de stabiliser les primes.

Parmi les autres points auxquels le gouvernement et la CSFO doivent porter une attention particulière, citons ceux qui suivent :

- L'actif du Fonds au 31 mars 2011 était inférieur de 109 millions de dollars au montant nécessaire pour acquitter les coûts estimatifs, au cours de la vie des assurés, de toutes les demandes d'indemnisation dont le régime est saisi. Selon les prévisions, cette dette non provisionnée triplera d'ici 2021-2022 si les apports ne sont pas considérablement haussés. Ainsi, le gouvernement devra doubler les frais de 15 \$ actuellement imputés pour le renouvellement des permis de conduire afin d'éliminer la dette non provisionnée.
- Dans toutes les provinces, y compris en Ontario, ce sont les assureurs, et non les contribuables, qui sont tenus de payer les coûts du système de soins de santé engendrés par les accidents d'automobile. Le montant des cotisations que la CSFO perçoit chaque année auprès des assureurs au nom du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour couvrir ces coûts n'a pas augmenté depuis 2006, même si les dépenses en soins de santé en Ontario se sont accrues d'environ 25 % et que les coûts des indemnités d'accident légales pour frais médicaux ont grimpé de près de 120 % durant cette période. Si l'Ontario augmentait la cotisation pour les soins de santé perçue pour chaque véhicule immatriculé à la hauteur de la cotisation moyenne en vigueur dans les autres provinces, le coût engagé par les contribuables pour payer ces dépenses en soins de santé serait réduit de plus de 70 millions de dollars, mais une telle mesure augmenterait probablement de 10 \$ la prime d'assurance annuelle pour chaque véhicule immatriculé en Ontario.

RÉPONSE GLOBALE DE LA CSFO

La CSFO souscrit aux recommandations du vérificateur général. Bien qu'elle administre généralement avec efficacité le régime de réglementation de l'assurance automobile en Ontario, les recommandations du vérificateur général permettront de renforcer la surveillance du régime de l'assurance automobile.

L'atteinte d'un juste équilibre entre la stabilité financière du secteur de l'assurance automobile et les besoins des consommateurs constitue un défi de taille pour le gouvernement. La CSFO appuie le gouvernement dans la réponse à ce défi en appliquant les lois et les règlements en matière d'assurance automobile. Elle joue un rôle important en veillant, dans son processus de réglementation des taux, à ce que la tarification de l'assurance automobile en Ontario demeure raisonnable et en s'assurant que les blessés dans un accident automobile sont traités de manière équitable.

En 2009, la CSFO a effectué son premier examen quinquennal complet de l'assurance automobile en Ontario, dont elle a présenté les résultats au gouvernement. Cet examen visait à évaluer plusieurs problèmes systémiques et, à la suite de ce premier exercice, le gouvernement a apporté des modifications importantes à la réglementation en septembre 2010. La CSFO continue de travailler à la réalisation d'un éventail d'autres projets à long terme annoncés par le gouvernement dans le cadre de ses réformes de 2010.

Constatations détaillées de la vérification

COÛTS DES INDEMNITÉS D'ACCIDENT LÉGALES

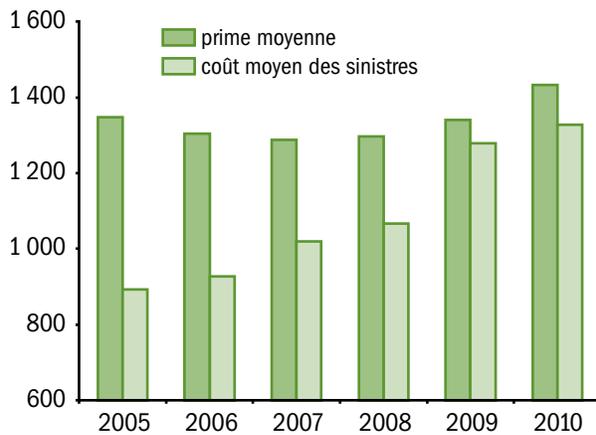
Réformes antérieures

Le régime d'assurance automobile de l'Ontario a subi de nombreux changements depuis l'instauration du régime d'assurance mixte sans égard à la responsabilité – avec responsabilité civile délictuelle en 1990, et des réformes législatives sont entrées en vigueur en 1994, 1996, 2003, 2006 et 2010. Ces changements visaient principalement à réagir à la croissance importante du coût des règlements au titre de l'AIAL et à la hausse correspondante des primes d'assurance. Dans chaque cas, toutefois, les réformes législatives n'ont eu que des effets temporaires d'allègement des primes élevées. En conséquence, nous avons constaté que les coûts des réclamations au titre du régime de l'assurance automobile de l'Ontario étaient en hausse, les assureurs transférant ces coûts aux conducteurs en exigeant des primes plus élevées. À notre avis, des modifications auraient pu être apportées en temps plus opportun et doivent l'être pour stabiliser les coûts des réclamations et les primes d'assurance.

En 2003, le gouvernement a modifié la *Loi sur les assurances* pour faire en sorte que le surintendant entreprenne, au moins tous les cinq ans, un examen de l'efficacité et de l'administration de l'assurance automobile et formule des recommandations d'amélioration à l'intention du ministre des Finances. En 2008, la CSFO a effectué le premier de ces examens quinquennaux prescrits par la Loi, à la suite duquel un rapport a été présenté au ministre des Finances et des modifications législatives ont été apportées à l'AIAL en septembre 2010. À ce moment-là, toutefois, les coûts des réclamations avaient déjà beaucoup augmenté entre 2005 et 2010 (voir la Figure 1). Durant cette période, les coûts totaux des réclamations en Ontario ont augmenté de 61 %,

Figure 1 : Prime moyenne et coût moyen des sinistres en Ontario, 2005–2010 (\$ par véhicule de tourisme assuré)

Source des données : Agence statistique d'assurance générale*



* L'Agence statistique d'assurance générale est un organisme sans but lucratif ayant pour mandat de colliger des données statistiques sur l'assurance automobile au nom des surintendants dans les provinces où elle est offerte par des assureurs privés. Les statistiques colligées comprennent uniquement des données sur les véhicules de tourisme et excluent les véhicules commerciaux.

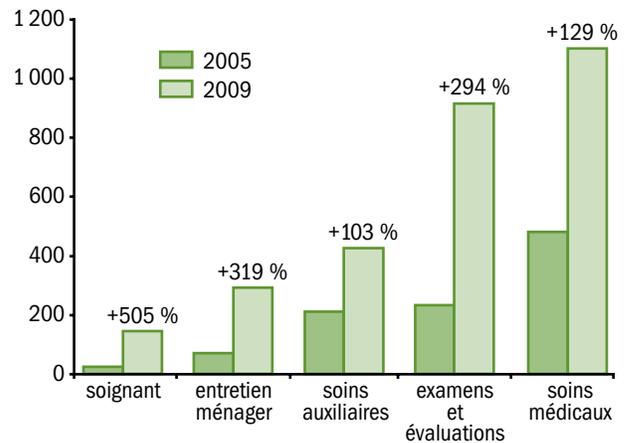
passant de 5,4 milliards de dollars à 8,7 milliards. La CSFO nous a informés que les coûts supérieurs des indemnités au titre de l'AIAL, et non l'augmentation du nombre de réclamations à la suite d'accidents, constituaient la principale cause de cette tendance à la hausse. De fait, les coûts des réclamations pour blessures ont augmenté de 150 %, même si le nombre de ces réclamations a progressé de seulement 30 % durant la période.

Notre analyse des coûts totaux des réclamations de 8,7 milliards de dollars en 2010 a révélé que les coûts des indemnités au titre de l'AIAL comp- taient pour 4,5 milliards, soit plus de la moitié du montant total, alors qu'en 2005, ils s'établissaient à 1,8 milliard, soit un tiers du montant total. Comparativement à la hausse de 150 % de la portion des coûts totaux des réclamations que représentent les indemnités au titre de l'AIAL entre 2005 et 2010, les autres composantes des coûts des réclamations, incluant la responsabilité civile et les collisions, ont augmenté de 16 %, passant de 3,6 milliards à 4,2 milliards de dollars.

Durant la période de cinq ans, le coût moyen des indemnités au titre de l'AIAL par réclamation

Figure 2 : Augmentations des coûts des indemnités d'accident légales en Ontario par type d'indemnité, 2005 et 2009 (en millions de dollars)

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



a augmenté de 92 %, soit de 29 189 \$ à 56 092 \$. Dans son examen quinquennal prévu par la Loi, la CSFO a recensé des hausses importantes des coûts de 103 % et de 505 % des principales composantes des indemnités au titre de l'AIAL, comme l'illustre la Figure 2.

Selon la CSFO, ces augmentations des coûts des indemnités au titre de l'AIAL sont attribuables à ce qu'elle appelle une « surutilisation », particulièrement avant les réformes de septembre 2010. Auparavant, il n'existait que peu de limites à l'égard des dépenses relatives au traitement et à l'évaluation, et celles qui étaient en place étaient plus élevées que nécessaire. Nous avons appris que les fournisseurs de services juridiques et de soins de santé pourraient avoir bénéficié de cette absence de limites appropriées en surtraitant et en surévaluant les patients.

Ainsi, le Bureau d'assurance du Canada a souligné que près de 30 % à 40 % de chaque dollar dépensé en 2007 pour traiter les victimes d'accidents d'automobile en Ontario est allé à des examens et à des évaluations par des professionnels de la santé réglementés avant le versement des indemnités et le début du traitement. D'après la CSFO, l'intensité de ces activités d'évaluation ne correspond pas à la situation dans les autres provinces.

La CSFO nous a aussi informés que la hausse importante des coûts des indemnités au titre de l'AIAL dans la région du grand Toronto représentait une bonne partie de l'augmentation globale des coûts des indemnités d'accident dans la province de 2008 à 2009. Durant cette période d'un an seulement, les coûts des indemnités au titre de l'AIAL ont grimpé de 37 % dans la région du grand Toronto, comparativement à 23 % dans les autres villes ontariennes et à seulement 14 % dans les régions rurales. En conséquence, les conducteurs du grand Toronto paient des primes beaucoup plus élevées que les automobilistes des régions rurales.

Réformes de l'assurance automobile de 2010

Comme les indemnités au titre de l'AIAL pour les blessures graves sont plus élevées, le gouvernement et la CSFO doivent veiller à ce que les définitions des blessures soient claires, afin que les sociétés d'assurances et les demandeurs puissent s'entendre sur les indemnités correspondant au niveau des soins de santé nécessaires et le montant des indemnités auxquelles les demandeurs ont droit en vertu de la Loi. En cas d'incertitude, les demandeurs peuvent, généralement avec le concours de professionnels du domaine juridique et des soins de santé, tenter de catégoriser leurs blessures comme étant plus graves afin de maximiser leurs indemnités.

À la suite de l'examen de l'AIAL prévu par la Loi mené par la CSFO, qui comprenait des consultations publiques, le gouvernement a annoncé en novembre 2009 une série de 41 réformes qui, selon lui, offriraient davantage d'options aux consommateurs et amélioreraient la stabilité des primes. Ces objectifs devaient être atteints par le contrôle des coûts des réclamations, des mesures visant à réduire la surévaluation et le surtraitement de blessures légères, l'administration rationalisée de l'AIAL, de même que par l'amélioration de certaines indemnités facultatives moyennant une prime supplémentaire. Les réformes visant à contrôler les coûts des réclamations comprenaient ce qui suit :

- l'introduction d'une définition élargie de blessures légères, énoncée dans la Ligne directrice sur les blessures légères (version provisoire) qui remplace les Lignes directrices préautorisées;
- l'établissement d'une limite globale de 2 000 \$ sur le coût de toutes les évaluations de blessures subies dans un accident d'automobile et d'une limite de 3 500 \$ sur le coût de tous les services de traitement et d'évaluation combinés dans le cas de blessures légères;
- la réduction des indemnités de base pour les soins médicaux et la réadaptation dans le cas de blessures modérées ou graves ainsi que de la couverture des indemnités pour soins auxiliaires et remplacement du revenu;
- l'élimination des indemnités pour l'entretien ménager, le maintien à domicile et les frais du soignant dans tous les cas, sauf pour les sinistres catastrophiques.

Aucun changement important n'a été apporté en ce qui concerne les demandeurs ayant subi des blessures catastrophiques, qui sont toujours admissibles à une garantie maximale à vie d'un million de dollars pour les frais médicaux et la réadaptation, et à un autre million de dollars à vie pour les soins auxiliaires.

La réglementation mettant en oeuvre les nouvelles réformes a pris effet le 1^{er} septembre 2010. Au moment de notre vérification, la CSFO et les représentants du secteur de l'assurance nous ont dit qu'il était trop tôt pour déterminer si les réformes étaient efficaces afin de réduire les coûts des indemnités et de stabiliser les primes. La majorité des assureurs avec lesquels nous nous sommes entretenus ont dit qu'il faudrait au moins deux ans avant que les répercussions des réformes se fassent sentir.

Toutefois, la CSFO a indiqué qu'elle s'attendait à ce que certaines réformes entraînent une réduction des coûts des réclamations. Par exemple, avant 2010, aux termes des Lignes directrices préautorisées, seules les entorses cervicales et les blessures connexes étaient considérées comme des blessures légères. En conséquence, moins de 20 % des

blessures s'inscrivaient dans ces lignes directrices à moindre coût. En conformité avec la nouvelle Ligne directrice sur les blessures légères provisoire, les blessures légères comprennent maintenant aussi les entorses, les excoriations, les lacérations, les foulures et les entorses cervicales légères. La CSFO nous a informés que selon ses prévisions, entre 50 % et 60 % de toutes les demandes d'indemnités au titre de l'AIAL correspondent à cette nouvelle définition, qui prévoit des indemnités totales maximales de 3 500 \$ pour les blessures légères.

Certaines sociétés d'assurances ont exprimé publiquement leurs préoccupations quant à la possibilité que des demandeurs cherchent à obtenir des indemnités auxquelles ils n'ont pas droit. L'une des plaintes courantes des assureurs est que certains fournisseurs de soins de santé demandent à leurs clients de faire approuver par leur assureur des plans de traitement dépassant la limite des 3 500 \$ pour des blessures légères définies dans la Ligne directrice sur les blessures légères provisoire. La CSFO nous a informés que cette situation ne l'étonnait pas, puisqu'elle s'attendait à ce que les consommateurs et leurs représentants mettent à l'épreuve le système et la résolution des sociétés d'assurances.

Une société d'assurances qui soupçonne que l'état de santé d'un demandeur correspond à la définition de « blessure légère » peut lui demander de passer un examen auprès d'un professionnel de la santé choisi par l'assureur. Par exemple, un assureur a indiqué dans une publication sectorielle qu'un suivi d'environ 500 demandeurs blessés après l'entrée en vigueur des nouvelles règles en septembre 2010 a révélé qu'environ le tiers de ceux qui avaient initialement demandé des indemnités supérieures ont en fin de compte été classés sous la limite des 3 500 \$ parce que l'examen demandé par l'assureur a montré que leurs blessures correspondaient à la définition de « blessures légères ». Un autre assureur a déclaré que les examens médicaux entrepris à sa demande ont permis de déterminer que 80 % des demandeurs qui avaient initialement demandé des indemnités supérieures au plafond de 3 500 \$ n'y avaient en fait pas droit.

La CSFO nous a informés, durant notre vérification, qu'elle surveillerait la façon dont tous les intervenants, y compris les assureurs et les fournisseurs de soins de santé, appliquent la Ligne directrice sur les blessures légères provisoire, parce que leur conformité à cette nouvelle ligne directrice est essentielle à la réduction des coûts des indemnités d'accident et, en fin de compte, à la stabilisation des primes.

D'après la CSFO, les consommateurs doivent avoir une meilleure compréhension des options de traitement et de réadaptation qui leur sont offertes ainsi que des risques associés à un sur-traitement. Même si le ministère des Finances a recommandé que les fournisseurs de soins de santé et les assureurs collaborent afin de mieux informer les consommateurs et de rajuster leurs attentes quant au traitement et aux résultats dans le cadre des réformes de l'AIAL, aucune mesure en ce sens n'avait été prise au moment de notre vérification.

La CSFO a aussi indiqué qu'elle prévoyait remplacer la Ligne directrice sur les blessures légères provisoire en 2013 ou 2014 par un protocole de traitement plus complet axé sur les faits pour ce type de blessures, qui insiste sur des résultats plus efficaces et efficaces.

Diligence raisonnable permanente en matière de gestion des sinistres

Le secteur de l'assurance évalue sa santé financière dans une large mesure en évaluant ce qu'on appelle la « sinistralité vécue », qui correspond au ratio du coût moyen des sinistres par véhicule à la prime moyenne. D'après la CSFO, un ratio des dépenses totales relatives aux sinistres aux primes totales perçues supérieur à 80 % pourrait bien se traduire en une perte pour l'assureur lorsque les autres frais administratifs et généraux (moins les revenus de placements) sont pris en compte – une situation qui ne peut probablement pas être soutenue à long terme. La sinistralité vécue s'est récemment détériorée en Ontario, s'élevant à 93 % en 2010, alors qu'elle s'établissait à 66 % en 2005.

En outre, selon les dossiers de la CSFO, les sinistralités vécues enregistrées par les 40 principales sociétés d'assurance automobile en Ontario allaient de 65 % à 176 % en 2010, ce qui pourrait indiquer que certains assureurs sont mieux en mesure que d'autres de gérer et de limiter les coûts des sinistres et les risques d'assurance. De fait, plusieurs des intervenants avec lesquels nous nous sommes entretenus ont dit que les sociétés d'assurances ne faisaient pas toujours preuve de la diligence raisonnable attendue lorsqu'elles évaluent ou remettent en question les indemnités au titre de l'AIAL.

La CSFO a souligné qu'elle s'attendait à ce que les sociétés d'assurances réagissent à ses réformes de septembre 2010 en remettant en question de manière plus proactive les réclamations douteuses. Cependant, la CSFO nous a informés qu'elle a rapidement eu connaissance de certaines mesures prises par des assureurs ainsi que par des fournisseurs de soins de santé qui allaient à l'encontre de l'intention des réformes. En conséquence, la CSFO a diffusé un bulletin en mars 2011 afin de rappeler aux assureurs leur responsabilité en ce qui concerne la contestation des réclamations douteuses ou inappropriées. Dans ce bulletin, la CSFO annonçait qu'elle savait « qu'un petit groupe de fournisseurs de services et de représentants continuent d'abuser du système ». Elle précisait aussi que « les assureurs doivent avoir mis en place des politiques et procédures conformes aux pratiques exemplaires et aux exigences légales, qui régissent le règlement des sinistres ».

À la suite d'une annonce du gouvernement dans son budget de mars 2011, la CSFO s'est fixé comme priorité stratégique, en juin 2011, d'évaluer dans quelle mesure les sociétés d'assurances mettaient en oeuvre les réformes de septembre 2010, de façon que les consommateurs soient traités de façon équitable et conforme à la Loi. La CSFO entend effectuer à l'avenir des vérifications de la conformité des sociétés d'assurances qui présentent un risque élevé, bien qu'aucune date n'ait encore été fixée à ce sujet. La dernière évaluation de la conformité des assureurs aux règles relatives aux indemnités

au titre de l'AIAL au moyen d'un questionnaire d'autoévaluation envoyé à toutes les sociétés d'assurances remonte à 2006. En se fondant sur les réponses à ces questionnaires, la CSFO a par la suite rendu visite à certains assureurs et formulé ses constatations en septembre 2007.

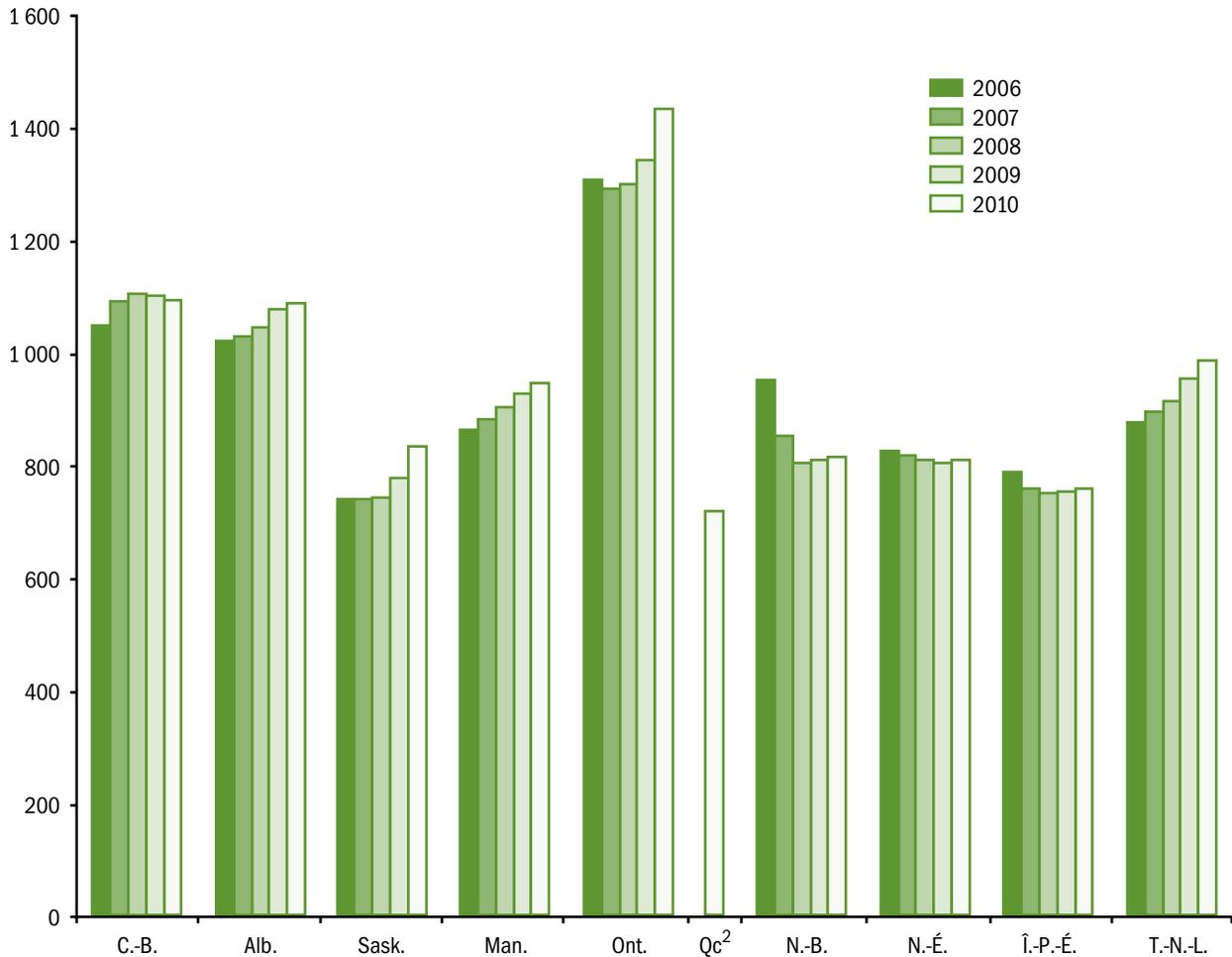
Assurance automobile dans les autres provinces

Toutes les provinces canadiennes ont instauré des lois rendant l'assurance automobile obligatoire. Trois provinces (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba) offrent une assurance par l'entremise de sociétés d'assurances appartenant à l'État. Au Québec, le gouvernement offre une assurance contre les blessures et le décès, alors que les assureurs privés couvrent les dommages matériels, la responsabilité civile et les lésions corporelles survenues dans des accidents hors de la province. Dans les six autres provinces, y compris en Ontario, ce sont les assureurs du secteur privé qui offrent les protections requises. Le Manitoba, la Saskatchewan et le Québec ont mis en place des régimes sans égard à la responsabilité. L'Ontario et les six autres provinces ont choisi des régimes mixtes sans égard à la responsabilité—avec responsabilité civile délictuelle, aux termes desquels les blessés dans un accident reçoivent des prestations de leur propre assureur sans égard à la responsabilité, et ont le droit de poursuivre les parties responsables pour obtenir des indemnités supplémentaires.

Même si l'Ontario affiche l'un des taux de décès et de blessures par accident automobile par habitant parmi les plus faibles au pays, on y trouve aussi la prime moyenne la plus élevée au Canada, comme l'illustre la Figure 3; la figure montre aussi que la majorité des autres provinces affichent généralement des augmentations moins marquées des primes depuis cinq ans – dans certaines provinces, les primes ont même diminué. Les coûts des sinistres constituent un autre point de comparaison clé, parce qu'ils représentent la dépense la plus

Figure 3 : Comparaison provinciale des primes moyennes, 2006–2010¹ (\$ par véhicule de tourisme assuré)

Source des données : Agence statistique d'assurance générale et sociétés d'assurances provinciales



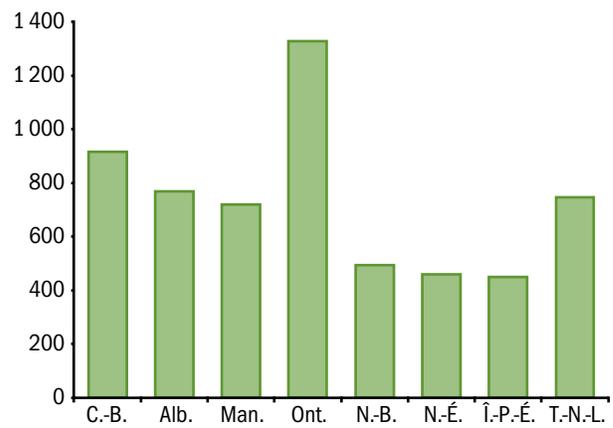
1. Les différences entre la protection offerte par l'assurance automobile dans chaque province et d'autres facteurs influent sur les primes. Les données de la comparaison ne sont pas rajustées pour tenir compte de ces différences.
2. Données pour le Québec non disponibles pour 2006-2009.

importante de tout régime d'assurance automobile. La Figure 4 montre que l'Ontario enregistre le coût moyen des sinistres le plus élevé par véhicule assuré au Canada.

Même si les coûts des soins de santé et des régimes de remplacement du revenu ainsi que les niveaux des indemnités d'accident de base varient quelque peu d'une province à l'autre, on pourrait s'attendre à ce que le coût moyen des indemnités relatives à des blessures survenues dans des accidents d'automobile soit raisonnablement comparable, que l'on compare la région du grand Toronto à d'autres villes ou l'ensemble de l'Ontario aux autres provinces. Pourtant, même si en 2005 les coûts des indemnités d'accident sont les mêmes (soit environ

Figure 4 : Comparaison provinciale des coûts moyens des sinistres, 2010* (\$ par véhicule de tourisme assuré)

Source des données : Agence statistique d'assurance générale et sociétés d'assurances provinciales

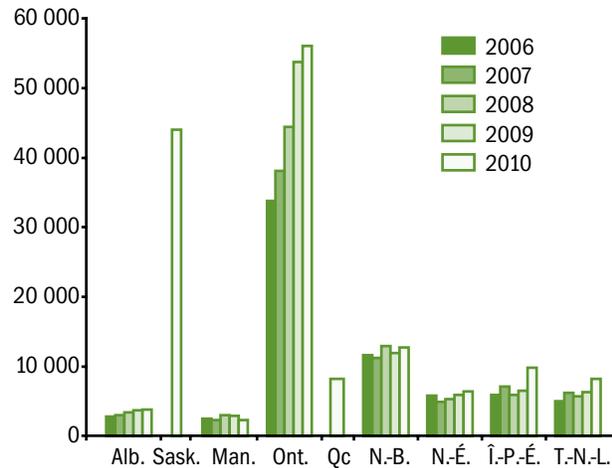


* Données pour la Saskatchewan et le Québec non disponibles.

30 000 \$ par sinistre en moyenne) dans la région du grand Toronto et le reste de la province, en 2009 le coût par sinistre dans la région du grand Toronto s'élevait à 60 500 \$ – soit environ un tiers de plus que le coût par sinistre de 45 900 \$ constaté dans les autres régions de la province. En outre, comme l'indique la Figure 5, les coûts moyens des indemnités au titre de l'AIAL en Ontario sont beaucoup plus élevés que les coûts des indemnités d'accident légales enregistrés dans les autres provinces, la majorité d'entre elles versent des indemnités correspondant à moins de 25 % de celles de l'Ontario. Cette situation est en partie attribuable au fait que les indemnités d'accident et les limites au titre de l'AIAL en Ontario sont généralement égales ou supérieures à celles de la plupart des autres provinces, comme l'illustre la Figure 6.

Figure 5 : Comparaison provinciale des coûts moyens par sinistre pour les indemnités d'accident légales, 2006-2010* (\$)

Source des données : Agence statistique d'assurance générale et sociétés d'assurances provinciales



* Données pour la Colombie-Britannique non disponibles; données de 2006 à 2009 pour la Saskatchewan et le Québec non disponibles.

Figure 6 : Comparaison provinciale des indemnités d'accident légales maximales, juin 2011*

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario et fournisseur ou organisme de réglementation d'assurance automobile de chaque province

Type d'indemnité	Indemnités maximales en Ontario (assureurs privés)	Fourchette des indemnités maximales – Autres provinces (assureurs privés)	Fourchette des indemnités maximales – Autres provinces (assureurs publics)
frais médicaux	50 000 \$ pendant dix ans (1 million à vie dans le cas d'une blessure catastrophique)	25 000 \$ durant quatre ans à 50 000 \$ durant quatre ans	de 150 000 \$ jusqu'à un montant illimité à vie
soins auxiliaires	36 000 \$ pendant deux ans (1 million à vie dans le cas d'une blessure catastrophique)	compris dans les indemnités pour frais médicaux	compris dans les indemnités pour frais médicaux à concurrence de 4 142 \$ par mois, sans limite cumulative à vie
remplacement du revenu –invalidité partielle	70 % du revenu brut à concurrence de 400 \$ par semaine, pendant au plus 104 semaines	0 \$ à 250 \$ par semaine pendant au plus 104 semaines	entre 75 % du revenu brut (à concurrence de 300 \$ par semaine pendant 104 semaines) et 90 % du revenu net (à concurrence de 83 000 \$)
remplacement du revenu –invalidité totale	indemnités d'invalidité partielle à vie	400 \$ par semaine pendant au plus 104 semaines à 250 \$ par semaine à vie	indemnités d'invalidité partielle à vie
indemnité de décès	25 000 \$ au conjoint et 10 000 \$ à chaque personne à charge	conjoint : 10 000 \$-50 000 \$ chaque personne à charge : 1 000 \$-6 000 \$	conjoint : entre 5 000 \$ plus 145 \$ par semaine pendant 104 semaines et 415 000 \$ chaque personne à charge : entre 1 000 \$ plus 35 \$ par semaine pendant 104 semaines et 54 817 \$

* Comprend les indemnités d'accident légales maximales les plus faibles et les plus élevées fournies par le groupe. Seules l'Ontario et les provinces offrant une assurance publique sans égard à la responsabilité versent des indemnités pour blessure catastrophique; toutefois, des indemnités pour délit civil sont offertes en Colombie-Britannique et dans les provinces où l'assurance automobile est offerte par des sociétés privées ainsi qu'en Ontario.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer qu'elle peut exercer une surveillance efficace de l'industrie de l'assurance automobile de l'Ontario, particulièrement en ce qui a trait aux coûts des sinistres et aux primes, et recommander en temps opportun des mesures correctrices au ministre des Finances lorsque la situation l'exige, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit :

- effectuer des examens provisoires périodiques de l'Annexe sur les indemnités d'accident légales (AIAL) pour surveiller les tendances comme une hausse imprévue des coûts des sinistres et des primes entre les examens quinquennaux prescrits par la loi, afin de pouvoir prendre le plus tôt possible les mesures qui s'imposent, le cas échéant;
- surveiller la conformité permanente à la Ligne directrice sur les blessures légères provisoire, accélérer les travaux visant à mettre au point des protocoles de traitement axés sur les faits pour les blessures légères et relever tout manque de clarté dans ses définitions des blessures et y remédier, s'il y a lieu;
- mettre en oeuvre son plan le plus tôt possible pour s'assurer que les sociétés d'assurances administrent judicieusement, équitablement et en temps opportun les réclamations relatives à des accidents;
- examiner les stratégies de réduction des coûts et les niveaux des indemnités en vigueur dans les autres provinces afin de déterminer les éléments qui pourraient être appliqués en Ontario pour juguler les coûts relativement élevés des sinistres et des primes de la province.

RÉPONSE DE LA CSFO

Le régime d'assurance automobile de l'Ontario est complexe, et la CSFO convient qu'il bénéficierait d'examens plus fréquents.

En plus d'effectuer son examen quinquennal, la CSFO examine tous les trois ans, conformément à la législation, la réglementation relative à la classification des risques et à la détermination des taux. En outre, la CSFO participe tous les deux ans à un examen de la suffisance des indemnités d'accident légales. À son avis, ces trois examens prévus par la loi pourraient être combinés en un seul exercice complet effectué plus souvent que tous les cinq ans, et elle fera part de cette opinion au ministère des Finances. Dans le cadre d'un examen plus complet et plus fréquent, la CSFO analyserait aussi les stratégies de réduction des coûts et les niveaux des indemnités en vigueur dans les autres provinces et ferait part de ses conclusions au gouvernement.

La CSFO estime que l'élaboration d'un protocole de traitement axé sur les faits pour les blessures légères constitue une étape importante pour s'assurer que le traitement des blessés d'accident automobile en Ontario est conforme aux connaissances actuelles en médecine. La CSFO publiera une demande de propositions pour obtenir des services de consultation en vue d'élaborer un nouveau protocole de traitement, et exigera que les travaux soient achevés dans les deux ans, plutôt que dans le délai de trois ans initialement prévu.

La CSFO reconnaît aussi l'importance de responsabiliser davantage les sociétés d'assurances à l'égard de l'administration juste et en temps opportun des demandes d'indemnités d'accident légales. L'été 2011, la CSFO a instauré une nouvelle exigence que les assureurs doivent fournir une attestation du chef de la direction confirmant que des contrôles, des procédures et des processus appropriés sont en place pour garantir la conformité aux exigences législatives concernant le versement de telles indemnités.

FRAUDE D'ASSURANCE AUTOMOBILE

Situation en Ontario

Le fait de frauder ou de tenter de frauder une société d'assurances constitue une infraction au *Code criminel* fédéral, les personnes trouvées coupables étant passibles d'amendes importantes ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus dix ans. La fraude dans le domaine de l'assurance automobile peut prendre diverses formes, par exemple des demandeurs qui ont subi un léger accident mais qui font de fausses déclarations concernant les blessures ou les dommages pour obtenir des indemnités plus élevées, des fournisseurs de services qui demandent le remboursement des services inutiles ou non rendus, ou encore des accidents mis en scène ou des blessures feintes. Selon le Bureau d'assurance du Canada et la CSFO, un nombre important de fraudes concernent de fausses déclarations à propos de lésions corporelles et des indemnités d'accident autorisées par des fournisseurs de soins de santé.

Il est impossible d'évaluer avec précision la valeur de la fraude d'assurance automobile en Ontario, mais des estimations établies récemment par l'industrie indiquent qu'il s'agit d'un problème grave et que les coûts relatifs à la fraude pourraient représenter entre 10 % et 15 % des primes d'assurance automobile en 2010, soit jusqu'à 1,3 milliard de dollars. En d'autres termes, les coûts relatifs à la fraude pourraient représenter jusqu'à 15 cents pour chaque dollar des primes payées.

L'écart entre le nombre de réclamations concernant des blessures déclarées par l'Agence statistique d'assurance générale et le nombre de blessures déclarées par le ministère des Transports constitue un autre indicateur de fraude possible du régime. En l'espace d'un an en 2009, le nombre de réclamations pour blessures a augmenté de 13 % et le coût moyen des sinistres a grimpé de 32 %, alors que le nombre de blessures subies dans les accidents automobiles déclarés en Ontario a diminué de 1 %. De plus, près de 75 000 réclamations pour blessures ont été déposées – soit 20 % de plus

que les 62 000 blessures imputables aux accidents automobiles déclarées au moment des accidents. Avant 2009, le nombre de réclamations pour blessures était inférieur ou légèrement supérieur au nombre de blessures déclarées par le ministère des Transports. La CSFO n'a pas analysé les raisons qui pourraient expliquer ces écarts et ces hausses considérables, ni si elles peuvent être en partie imputables à la fraude.

Nos entretiens avec des représentants du secteur de l'assurance de l'Ontario et d'autres provinces indiquent que la fraude constitue un problème plus grave en Ontario que n'importe où ailleurs au Canada et la situation empire depuis le milieu des années 1990. Il y a dix ans déjà, le Bureau d'assurance du Canada déclarait que l'Ontario affichait le taux de fraude le plus élevé des neuf provinces ayant participé à une étude en 2001.

Ce sont les assureurs et leurs clients qui paient le prix de la fraude d'assurance automobile, par le truchement d'une hausse des primes. Toutefois, la décision d'enquêter sur les cas de fraude est laissée à la discrétion de chaque assureur. La majorité des assureurs, sinon tous, ainsi que le Bureau d'assurance du Canada ont leurs propres enquêteurs. En revanche, la CSFO ne joue qu'un rôle minimal dans le recensement des fraudes, les enquêtes et les poursuites.

Quand une société d'assurances décide de prendre des mesures à l'égard d'une personne qu'elle soupçonne de fraude, elle peut communiquer directement avec la CSFO ou transmettre l'information au Bureau d'assurance du Canada pour une enquête et une analyse plus approfondies. Le Bureau d'assurance du Canada peut à son tour acheminer un dossier à la CSFO.

L'Unité des enquêtes de la CSFO, qui compte neuf enquêteurs étant pour la plupart d'anciens policiers, est chargée d'enquêter sur toutes les sociétés et personnes du secteur des services financiers réglementées par la CSFO, et non seulement sur les sociétés d'assurance automobile. L'enquête sur les fraudes à l'égard de sociétés d'assurance automobile individuelles ne constitue donc pas l'ac-

tivité principale de l'unité. La CSFO compte sur le Bureau d'assurance du Canada et les sociétés d'assurances pour fournir l'information et les preuves nécessaires pour entreprendre une enquête sur une fraude d'assurance automobile et faire condamner les coupables. La CSFO n'a pas le pouvoir de poursuivre les fraudeurs en vertu du *Code criminel*; ce pouvoir incombe au ministère du Procureur général. En vertu de la *Loi sur les assurances*, la CSFO a toutefois le pouvoir d'entreprendre des poursuites à l'égard des infractions aux lois provinciales, par exemple la fraude relative aux soins de santé dans le secteur de l'assurance automobile, en application de la *Loi sur les infractions provinciales*. Elle peut prendre des mesures visant n'importe laquelle des infractions suivantes :

- la facturation de services non fournis;
- la facturation, le paiement ou l'acceptation de commissions pour recommandation;
- la déclaration fausse ou trompeuse auprès d'un assureur afin d'obtenir paiement pour des biens ou services.

Les amendes peuvent atteindre 100 000 \$ pour une première condamnation et 200 000 \$ pour une récidive. Comme les enquêteurs de la CSFO ont un pouvoir limité de collecte d'information auprès des professionnels de la santé et des propriétaires de clinique, l'organisme compte sur les sociétés d'assurances pour fournir les preuves nécessaires à une poursuite. En revanche, la CSFO dispose de pouvoirs considérables à l'égard des sociétés d'assurances, qui sont tenues par la loi de lui fournir des renseignements complets. La CSFO nous a informés qu'en raison du lourd fardeau de la preuve et de ses pouvoirs d'enquête limités, il est peu probable qu'elle obtienne gain de cause contre un propriétaire de clinique.

Nous avons constaté qu'en dépit de la récente sensibilisation accrue du public à la fraude en matière de soins de santé, le nombre de cas acheminés à la CSFO n'a pas augmenté. La CSFO a reçu 16 plaintes visant des professionnels de la santé et des propriétaires de clinique entre 2008 et le milieu de 2011, mais seulement trois propriétaires de

clinique ont été condamnés entre 2007 et 2010, qui ont été frappés d'amendes totalisant 202 000 \$.

Récemment, les sociétés d'assurances ont commencé à traiter les cas de fraude au civil plutôt qu'au pénal. En 2010, plusieurs assureurs ont poursuivi certaines cliniques en alléguant une fraude d'assurance automobile. Une société d'assurances alléguait qu'elle avait versé au moins 1,2 million de dollars à trois cliniques appartenant à une même personne pour des services médicaux qui n'avaient pas été fournis. D'autres poursuites alléguaient que des cliniques avaient présenté des factures totalisant plus d'un million de dollars pour des traitements qui auraient été fournis par des personnes ne travaillant pas à ces cliniques ou n'y travaillant plus au moment où les traitements ont été facturés. Au moment de notre vérification, ces poursuites, certaines visant la restitution de plusieurs millions de dollars, n'étaient toujours pas réglées.

Mesures de lutte contre la fraude hors de l'Ontario

Le Bureau d'assurance du Canada a publié en février 2011 un rapport sur la prévention de la fraude d'assurance automobile en Ontario à l'intention du ministre des Finances. Dans ce rapport, le Bureau a conclu que la fraude constitue un problème grave en Ontario et recommande plusieurs mesures pour remédier à la situation et réduire les coûts des sinistres. Nous avons constaté que la majorité de ces recommandations reflètent les mesures prises par les autorités américaines au cours de la dernière décennie pour enrayer la fraude. Ces recommandations comprenaient entre autres :

- l'établissement d'un bureau d'enquête sur la fraude d'assurance et de poursuites en application de la *Loi sur les assurances*, qui serait administré par la CSFO;
- l'accroissement des sanctions pénales et civiles pour les cas de fraude;

- l'instauration d'une immunité civile pour les personnes ou les organismes qui dénoncent les activités douteuses;
- la déclaration obligatoire des condamnations pour fraude en matière de soins de santé aux ordres professionnels visés et au ministère de la Santé et des Soins de longue durée;
- la création d'un fonds conjoint provisionné par le gouvernement de l'Ontario et le secteur de l'assurance pour financer des enquêtes et des poursuites en cas de fraude et verser des récompenses aux personnes ayant fourni des renseignements menant à une condamnation pour fraude d'assurance;
- la vérification obligatoire des antécédents criminels des administrateurs, des dirigeants et des propriétaires des cliniques indépendantes avant d'octroyer un permis d'exploitation;
- la mise en oeuvre d'une campagne de sensibilisation du public à la fraude d'assurance.

Les 50 États américains ont adopté des lois où la fraude d'assurance est définie à titre de crime particulier, et 41 ont mis sur pied un bureau chargé de la fraude d'assurance. Les assureurs de ces États doivent se conformer aux exigences de déclaration des fraudes pour que les organismes de réglementation examinent leurs demandes de majoration des primes. Vingt États obligent les assureurs à acheminer toute réclamation douteuse au bureau de la fraude d'assurance. D'autres mesures de lutte contre la fraude ont aussi été adoptées dans un ou plusieurs États :

- le versement d'une récompense d'au plus 25 000 \$ pour des renseignements sur les actes frauduleux;
- une campagne de sensibilisation du public et de publicité comme les sites Web de sensibilisation à la fraude mis sur pied par la Virginie (stampoutfraud.com) et la Pennsylvanie (helpstopfraud.org);
- l'obligation d'inscrire dans les rapports d'accident le nom de tous les passagers en cause et non seulement celui du conducteur;

- la retenue des indemnités de toute personne condamnée pour fraude d'assurance.

Nous avons constaté dans nos échanges avec deux sociétés d'assurances exploitées par le gouvernement dans d'autres provinces que leur monopole offrait plusieurs avantages certains en matière de lutte contre la fraude, notamment :

- la capacité de publier chaque année une liste des dix principales fraudes d'assurance automobile survenues dans la province;
- l'exploitation d'une unité spéciale formée d'anciens policiers chargés d'enquêter sur les réclamations prétendument frauduleuses ainsi que le financement d'une équipe de procureurs de la Couronne spécialisés dans la fraude d'assurance;
- la mise en oeuvre de méthodes poussées de prospection de données et d'analyse des réclamations afin de déceler les fraudes potentielles. Chaque société tient à jour une base de données centrale de toutes les réclamations présentées dans la province, ce qui permet de relever les réclamations inhabituelles ou les tendances qui doivent faire l'objet d'une enquête poussée.

La CSFO, quant à elle, est un organisme de réglementation et non un assureur et n'a donc aucune connaissance directe de la fraude d'assurance automobile en Ontario. L'information à propos de l'occurrence et de l'importance de la fraude dans le domaine de l'assurance automobile est exclusive et appartient aux sociétés d'assurances. Les assureurs ontariens ont toujours été réticents à reconnaître publiquement les cas de fraude et à partager cette information avec les organismes gouvernementaux, y compris la CSFO. Sans l'autorisation du gouvernement, la CSFO ne peut mettre en oeuvre la plupart des recommandations formulées dans le rapport du Bureau d'assurance du Canada. Dans son budget de 2011, le gouvernement a annoncé des mesures visant à lutter contre la fraude d'assurance automobile, dont la création du Groupe de travail antifraude de l'assurance-automobile. Les membres du Groupe ont été

nommés en juillet 2011 avec le mandat de produire un rapport final de recommandations au plus tard à l'automne 2012. En outre, le gouvernement a annoncé que le nouveau Système de demandes de règlement pour soins de santé liés à l'assurance automobile serait utilisé pour repérer les fraudes potentielles. La CSFO et les sociétés d'assurances ont mis ce système sur pied le 1^{er} février 2011; il s'agit d'une base de données jumelée à un portail de facturation en ligne, que les fournisseurs de soins de santé doivent utiliser pour soumettre de façon centralisée les factures relatives aux réclamations pour blessures avant que celles-ci ne soient acheminées aux assureurs aux fins de règlement.

RECOMMANDATION 2

Pour réduire le nombre de réclamations frauduleuses dans le domaine de l'assurance automobile en Ontario, et donc pour protéger le public contre des primes d'assurance indûment élevées, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit recourir à ses pouvoirs en matière de réglementation et de surveillance pour :

- faciliter le recensement des mesures de lutte contre la fraude qui pourraient être mises en oeuvre, y compris celles qui sont recommandées par le Bureau d'assurance du Canada et celles qui sont en vigueur dans d'autres administrations, évaluer leur applicabilité et leur pertinence pour l'Ontario et, au besoin, prodiguer des conseils et de l'aide au gouvernement pour garantir leur mise en oeuvre en temps opportun;
- veiller à l'élaboration, dans les plus brefs délais, d'une stratégie complète de lutte contre la fraude qui définit les rôles et les responsabilités de tous les intervenants – le gouvernement, la CSFO et les sociétés d'assurances – en matière de lutte contre la fraude d'assurance automobile.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO partage les préoccupations du vérificateur général à propos des réclamations d'assurance automobile frauduleuses. Le Groupe de travail antifraude de l'assurance-automobile du ministère des Finances recensera des mesures pour lutter contre la fraude. La CSFO appuie le comité directeur et les sous-comités du Groupe de travail et collabore avec eux. Elle mettra en oeuvre tous les changements recommandés par le Groupe de travail en ce qui concerne ses responsabilités en matière de réglementation.

DÉPÔT ET APPROBATION DES DEMANDES DE CHANGEMENT DE TAUX

En vertu de la *Loi sur les assurances* et de la *Loi de 2003 sur la stabilisation des taux d'assurance-automobile*, toutes les sociétés d'assurance automobile sont tenues d'obtenir l'approbation du surintendant de la CSFO à l'égard des primes qu'elles demandent à leurs clients et de tout changement aux taux autorisés. Le surintendant rejette toute demande dont les taux :

- ne sont pas justes et raisonnables compte tenu des circonstances; ou
- risquent de mettre en péril la solvabilité financière de l'assureur; ou
- sont excessifs par rapport à la situation financière de l'assureur.

Les changements des taux de prime proposés par les assureurs sont, en fin de compte, une décision opérationnelle fondée sur des facteurs comme les coûts antérieurs et projetés des sinistres, les frais d'exploitation et les marges bénéficiaires. Les sociétés d'assurances ne sont pas tenues de déposer de demandes d'approbation des taux à des intervalles déterminés; elles présentent plutôt une demande lorsqu'elles estiment qu'un rajustement à la hausse ou à la baisse s'impose. Les demandes de changement de taux selon la formule intégrale visant les voitures de tourisme, qui sont les plus courantes,

doivent être certifiées par un actuair e compétent, c'est-à-dire un professionnel qui a recours aux mathématiques pour formuler un avis d'expert à propos des répercussions financières du risque et de l'incertitude associés aux primes d'assurance, aux sinistres attendus et aux provisions.

Approbation des taux

Pour déterminer si le taux proposé est justifié, la CSFO effectue ses propres examens actuariels au moyen d'hypothèses de référence. La CSFO nous a informés que, ce faisant, elle reconnaît que les actuaires exercent un degré de jugement professionnel acceptable pour déterminer les hypothèses sur lesquelles reposent leurs évaluations et qu'il est par conséquent possible qu'ils arrivent à des conclusions différentes. La CSFO tient également compte d'autres facteurs, comme les hypothèses de l'actuaire à l'origine des différences constatées, la stabilité des taux pour les consommateurs et les taux réels exigés sur le marché par rapport aux autres assureurs, pour déterminer si le taux proposé est justifié et raisonnable. Il peut donc arriver que la CSFO approuve la majoration de taux proposée par un assureur même si elle est supérieure de trois points de pourcentage au taux calculé par la CSFO. Durant notre vérification, nous avons constaté que la pratique d'autoriser une marge de trois points de pourcentage n'était consignée nulle part dans les politiques de la CSFO relatives au dépôt de demandes; cette pratique a toutefois été intégrée aux politiques d'approbation des taux après que nous avons porté cette question à l'attention du personnel de la CSFO.

De 2006 à 2010, la CSFO a examiné et approuvé 293 dépôts selon la formule intégrale comme suit :

- l'approbation de la demande telle quelle pour 65 % des dépôts soumis par les sociétés d'assurance automobile;
- l'approbation d'un taux inférieur à celui demandé pour 25 % des dépôts;
- l'approbation d'un taux supérieur à celui demandé pour 10 % des dépôts.

Il importe que la CSFO approuve les demandes de manière cohérente, autrement elle risque de conférer un avantage concurrentiel à un assureur ou d'être vue comme ne traitant pas tous les assureurs et consommateurs sur un pied d'égalité. Il importe également, surtout lorsque ses conclusions diffèrent considérablement de celles des actuaires des assureurs, que la CSFO consigne clairement les motifs à l'appui de ses décisions afin de faire la preuve de son équité et de sa cohérence. Nous avons constaté que pour certaines approbations d'un taux inférieur à celui proposé, le taux approuvé dépassait quand même de plus de 3 % celui que la CSFO avait calculé, et les motifs à l'appui des décisions n'étaient pas consignés comme il se doit. Dans un cas, le dossier n'indiquait pas clairement pourquoi l'assureur avait été autorisé à demander un taux supérieur de huit points de pourcentage à celui que la CSFO avait calculé. Dans ce cas particulier, nos estimations indiquaient que la majoration de taux supplémentaire approuvée pourrait augmenter de 25 millions de dollars le revenu annuel de l'assureur provenant des primes.

Dans les cas où la CSFO avait autorisé un taux supérieur à celui proposé par l'assureur, nous avons aussi généralement constaté que les renseignements consignés ne permettaient pas de justifier la décision de la CSFO d'autoriser une majoration supérieure à celle demandée. Par exemple, on nous a informés que la CSFO avait approuvé un taux supérieur à celui initialement proposé par l'assureur parce qu'elle estimait que celui-ci éprouvait ou risquait d'éprouver des problèmes de solvabilité financière, et qu'il importait de protéger les clients de la société à long terme en autorisant l'assureur à demander des primes plus élevées que celles qu'il voulait faire approuver. Nous avons toutefois constaté que la CSFO avait demandé à l'assureur d'augmenter ses taux même si le Bureau du surintendant des institutions financières, organisme de réglementation fédéral, n'avait recensé aucune préoccupation quant à la solvabilité financière de l'entreprise. L'assureur a accepté de satisfaire à la demande. La CSFO n'avait établi aucune politique

officielle en ce qui concerne l'approbation des taux de prime des sociétés d'assurances dont la solvabilité financière est préoccupante ni fourni de directives précisant les circonstances où demander aux sociétés d'assurances de déposer de nouveau une demande proposant une majoration des taux plus importante que celle initialement demandée.

Nous reconnaissons toutefois que, selon la CSFO, aucune société d'assurance automobile exploitée en Ontario n'a déclaré faillite depuis 2002 ni n'a manqué à ses obligations en matière de versement d'indemnités pour des raisons financières.

Examen des provisions pour bénéfices

Pour déterminer s'il convient d'approuver une demande de changement de taux, la CSFO effectue sa propre évaluation en tenant compte d'un profit raisonnable pour la société d'assurances fondé sur un rendement des capitaux de 12 %. À la suite d'une étude menée en 1988, le rendement des capitaux a été fixé à 12,5 % en fonction de sa relation au taux de rendement des obligations à long terme du Canada, qui s'établissait alors à 10 %. Le taux de rendement des capitaux a ensuite été ramené à 12 % en 1996, et on nous a informés que depuis, la CSFO n'a effectué aucun examen complet de ce qu'elle considère comme un profit raisonnable pour les sociétés d'assurances exploitées en Ontario. Comme les taux d'intérêt des obligations à long terme du Canada étaient considérablement inférieurs au moment de notre vérification et s'établissaient à environ 3 %, qu'ils sont peu élevés depuis un certain temps et qu'ils le resteront encore un bon moment, le taux de rendement des capitaux de 12 % est peut-être supérieur à ce qu'il devrait être, si l'on suppose que la CSFO considère toujours le taux des obligations à long terme comme un point de référence approprié. Dans tous les cas, comme le rendement des capitaux de 12 % a été établi il y a 15 ans, nous sommes d'avis qu'une réévaluation aurait dû être faite il y a longtemps.

Mise en oeuvre des taux de prime approuvés

Pour informer les consommateurs des modifications aux taux de prime approuvés, la CSFO publie tous les trois mois la liste des demandes d'approbation de taux déposées par les assureurs, où est indiqué le pourcentage moyen global du changement tarifaire approuvé pour les taux autorisés. Les consommateurs qui renouvellent leur police d'assurance automobile peuvent alors tenter de comparer le changement de leur taux réel au changement approuvé pour l'assureur publié par la CSFO, mais il est peu probable que le changement de taux moyen global approuvé soit exactement le même parce que les primes tiennent également compte d'autres paramètres comme les statistiques des sinistres du groupe auquel appartient le client et de son lieu de résidence. En conséquence, les consommateurs ne peuvent avoir la certitude que le nouveau taux de prime qu'ils paient est conforme au taux global approuvé de l'assureur.

Les consommateurs peuvent porter plainte auprès de la CSFO s'ils estiment qu'ils paient un taux erroné; la CSFO assure un suivi en examinant les plaintes et en vérifiant les taux approuvés figurant au dossier de l'assureur. Une enquête est effectuée lorsque la situation l'exige. La CSFO nous a informés qu'entre 2005-2006 et 2009-2010, seulement cinq des 22 plaintes concernant des taux erronés pour lesquelles elle a mené une enquête provenaient du public et d'autres sources; les 17 autres plaintes ont été déposées par des assureurs. Nous avons appris que lorsque la CSFO détermine qu'il y a eu erreur, elle effectue un suivi pour s'assurer que le consommateur a obtenu un remboursement, incluant l'intérêt qui s'applique, et mène parfois une inspection dans les bureaux de l'assureur pour évaluer les procédures et l'exactitude des taux approuvés.

Durant la période de quatre ans de 2005-2006 à 2009-2010, la CSFO a imposé à des sociétés d'assurances quatre amendes totalisant environ 250 000 \$ pour des taux erronés. De telles erreurs peuvent

avoir des répercussions financières importantes pour les consommateurs – nous avons constaté des cas de surfacturation se chiffrant à entre 1 et 11 millions de dollars.

Pour tous les changements de taux approuvés, la CSFO exige que les assureurs mettent à jour leurs manuels sur les taux et qu'ils lui fournissent une attestation signée par un cadre supérieur confirmant qu'ils factureront les taux approuvés et modifieront leurs systèmes d'information en conséquence. Toutefois, la CSFO n'avait mis en place aucun mécanisme pour vérifier périodiquement que les assureurs facturaient bien les taux approuvés. La CSFO n'a pas envisagé la possibilité de demander aux assureurs de fournir une attestation signée par un tiers, par exemple un vérificateur, confirmant que les taux approuvés étaient bel et bien appliqués comme il se doit.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer qu'elle autorise de manière équitable et uniforme les changements de taux de prime des sociétés d'assurance automobile tout en protégeant les consommateurs, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit :

- mettre à jour et documenter ses politiques et procédures en matière d'approbation des demandes de taux – particulièrement lorsque le taux proposé diffère de sa propre évaluation – et d'évaluation des changements de taux à la lumière des préoccupations réelles quant à la solvabilité financière des sociétés d'assurances;
- déterminer ce qui constitue une marge bénéficiaire raisonnable pour les sociétés d'assurances au moment de l'approbation des changements de taux, et réviser périodiquement son évaluation courante pour tenir compte des changements importants qui se produisent;
- mettre en place des processus permettant de vérifier que les assureurs facturent

réellement et uniquement les taux autorisés ou de s'en assurer autrement.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO suit l'un des processus d'approbation des taux de prime les plus robustes en Amérique du Nord et appuie entièrement toute mesure visant à améliorer ce processus. La CSFO reconnaît notamment la nécessité de mettre à jour ses politiques et procédures pour soutenir ses décisions quant aux demandes de changement de taux.

Dans le processus décisionnel pour déterminer si un taux est « juste et raisonnable », la CSFO évalue d'abord si le taux imputé permet de couvrir tous les coûts des sinistres et les autres frais. En outre, la jurisprudence reconnaît l'atteinte d'un équilibre des intérêts dans l'interprétation de ce qui est « juste et raisonnable ».

L'an dernier, la CSFO a aussi déterminé qu'il était nécessaire d'examiner le caractère approprié des provisions pour bénéfices. Elle achèvera cette démarche et retiendra les services d'un expert-conseil pour effectuer une analyse spécialisée de cette question.

La CSFO s'assure que les consommateurs obtiennent un remboursement lorsqu'il est déterminé qu'un assureur a imputé un taux erroné. Elle prévoit améliorer ses processus actuels afin de vérifier auprès des assureurs ou d'obtenir leur assurance qu'ils ne facturent que les taux autorisés.

SERVICES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Selon la CSFO, le mandat de la Direction des services de règlement des différends est de mettre en oeuvre des processus équitables, opportuns, accessibles et rentables pour régler les différends entre demandeurs et assureurs en ce qui concerne le droit à des indemnités d'accident légales ou le montant de ces indemnités. Parmi les différends courants

dont la CSFO assure la médiation, citons les demandeurs qui souhaitent obtenir des indemnités plus élevées pour les soins de santé, le remplacement du revenu, les frais d'entretien ménager, le maintien à domicile ou les soins auxiliaires.

Le recours aux services de médiation de la CSFO constitue une première étape obligatoire en vertu de la *Loi sur les assurances*, et aucune des parties ne peut avoir recours au processus d'arbitrage de la CSFO ni aux tribunaux tant qu'une médiation n'a pas eu lieu. Les services de médiation sont gratuits pour les consommateurs, mais les sociétés d'assurances doivent payer 500 \$ pour chaque audience.

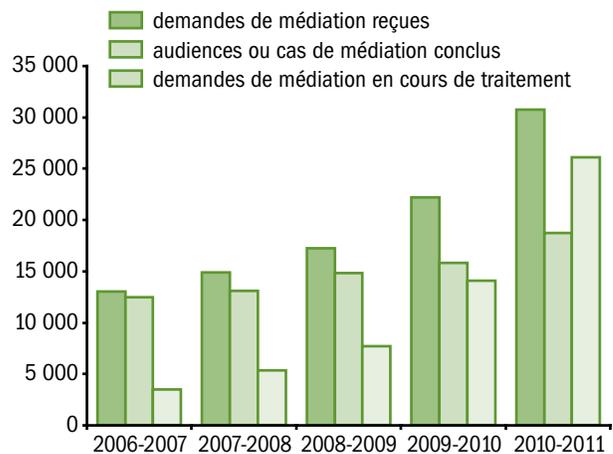
En vertu de la *Loi sur les assurances*, la médiation doit être achevée dans les 60 jours du dépôt de la demande, à moins que les deux parties ne s'entendent pour une prolongation. Les normes de service internes de la CSFO exigent que toute demande de médiation soit attribuée à un médiateur dans les trois semaines de la réception, et que le médiateur dépose dans les sept jours de la clôture de la médiation un rapport dressant la liste des questions réglées et non réglées. Ces services visent à aider les sociétés d'assurances et les demandeurs à régler les différends rapidement et de façon rentable et à garantir que les demandeurs admissibles reçoivent toutes les indemnités pour frais médicaux auxquelles ils ont droit dans un délai raisonnable.

Nous avons constaté que la CSFO n'était pas en mesure de respecter ses normes de service à cause de l'important volume de demandes de médiation déposées et de son effectif limité. En 2010-2011, aucune médiation n'a été achevée dans les 60 jours du dépôt d'une demande, la plupart des demandes ayant été traitées entre 10 et 12 mois après la date de dépôt. Les demandes ont également été attribuées à un médiateur dans un délai d'environ 15 semaines, au lieu des trois prévues. Cependant, une fois le processus de médiation achevé, les médiateurs respectaient dans 95 % des cas l'exigence concernant la production d'un rapport dans les sept jours.

Selon la CSFO, ces délais sont imputables à l'augmentation notable des demandes de médiation au cours des cinq derniers exercices. La Figure 7

Figure 7 : Croissance du nombre de demandes de médiation, 2006-2007 à 2010-2011

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



montre que le nombre d'audiences de médiation a augmenté de 135 % durant la période, alors que le nombre de demandes de médiation en attente de traitement a augmenté de 645 %. La CSFO nous a informés qu'elle prévoyait que le retard dans le traitement des demandes de médiation continuera d'augmenter, puisqu'elle projetait plus de 36 000 nouvelles demandes pour 2011-2012, soit une hausse de 18 % par rapport à 2010-2011.

Depuis cinq ans, la CSFO a mis en oeuvre des mesures en vue d'améliorer son rendement et de réduire le retard qui continue de s'accumuler dans le traitement des demandes de médiation et qu'elle réussit maintenant à traiter 50 % plus de demandes sans personnel supplémentaire. En outre, des modifications au règlement afférent à la Loi imposent une nouvelle exigence depuis septembre 2010, selon laquelle un demandeur ne peut présenter de demande de médiation s'il n'assiste pas à l'évaluation médicale demandée par l'assureur (les données statistiques montrent que 40 % des demandeurs n'y assistent pas).

À la fin de nos travaux sur le terrain, la CSFO nous a informés qu'elle tentait d'obtenir l'autorisation d'embaucher des fournisseurs de services de médiation externes qui complèteraient son effectif et aideraient à rattraper le retard accumulé et prévu, puisque les restrictions en matière de

recrutement imposées par le gouvernement l'empêchent d'accroître son effectif.

À l'heure actuelle, environ 50 % des réclamations pour blessures aboutissent en médiation. Nous estimons que ce taux élevé pourrait être l'indice d'une grande insatisfaction des demandeurs quant au traitement des réclamations par les assureurs ou à un manque de clarté dans les lignes directrices de la CSFO concernant l'administration des indemnités d'accident légales. Cette situation pourrait aussi s'expliquer en partie par le fait que le secteur des services de consultation juridique en pleine croissance incite les demandeurs à exiger des assureurs des indemnités accrues en recourant à la procédure de médiation. Cela pourrait être le cas notamment dans la région du grand Toronto, d'où proviennent environ 80 % des demandes de médiation même si seulement 45 % des accidents d'automobile avec blessures s'y produisent.

La CSFO et les sociétés d'assurances avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont cité plusieurs facteurs qui, à leur avis, ont haussé la demande de services de médiation, notamment la surutilisation des indemnités, les répercussions des modifications législatives récentes, la recherche de revenus supplémentaires en période de fléchissement économique, et le fait que 99 % des demandeurs qui contestent la décision de l'assureur à propos de leur réclamation ont recours à des services juridiques et cherchent à obtenir des règlements pécuniaires plutôt que des soins de santé et des indemnités de soutien. Il est également possible que les sociétés d'assurances évaluent plus rigoureusement les demandes pour contrer une sinistralité vécue en croissance et des revenus de placements productifs d'intérêt en déclin à cause du ralentissement économique, de même que pour faire face aux pressions exercées par la CSFO pour lutter contre la fraude.

Les données recueillies par la CSFO ne permettent pas de déterminer les raisons véritables du nombre élevé de demandes de médiation. Même si la CSFO consigne les détails des activités de médiation dans des rapports individuels, elle n'analyse

pas ni ne résume ces détails parce qu'ils sont considérés comme confidentiels. En conséquence, la CSFO n'examine pas régulièrement la nature des différends, les positions initiales des parties ou les détails des solutions adoptées et des différends non réglés. Cette information l'aiderait à cerner les questions qui font souvent l'objet d'un différend ainsi que les problèmes systémiques.

Nous avons constaté que la CSFO fait le suivi des questions litigieuses en médiation uniquement en fonction du type d'indemnité. Entre 2006 et 2010, les dossiers de la CSFO indiquaient que les principaux enjeux des différends étaient les indemnités pour soins médicaux, les coûts des examens, les frais d'entretien ménager ou de maintien à domicile, les soins auxiliaires et le remplacement de revenu. Toutefois, cette information n'est pas suffisamment détaillée pour analyser les causes premières des cas portés en médiation. On nous a informés que la CSFO avait consulté ses médiateurs en 2007 et en 2009 à propos des améliorations à apporter au système, aux politiques et aux lignes directrices afin de résorber l'arriéré dans le traitement des demandes, mais au moment de notre vérification il n'existait pas de processus en place pour sonder les médiateurs au sujet des problèmes systémiques éventuels et des améliorations et éclaircissements à apporter aux lignes directrices et aux politiques relatives à l'AIAL afin de réduire le nombre de demandes de médiation.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer qu'elle s'acquitte de son mandat de mettre en oeuvre des processus équitables, opportuns, accessibles et rentables pour régler les différends relatifs aux indemnités d'accident légales, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit :

- améliorer sa collecte d'information pour expliquer pourquoi près de la moitié des demandes d'indemnités pour blessures aboutissent en médiation, ainsi que pour recenser les solutions adoptées pour régler les

différends et cerner d'éventuels problèmes systémiques qui pourraient être éliminés en apportant des changements ou des éclaircissements aux politiques sur les indemnités au titre de l'AIAL et ainsi prévenir les différends;

- établir un plan d'action et un échéancier pour réduire le retard accumulé et croissant dans le traitement des demandes afin d'arriver à fournir des services de médiation en temps opportun, conformément aux dispositions législatives et aux normes de service établies.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO recueille des données sur les différends soumis à la médiation, collige des données statistiques globales et produit des rapports sur le profil des demandes reçues, les types d'indemnités faisant l'objet d'une médiation, l'analyse de la charge de travail, le délai de traitement des demandes et le résultat de la médiation (règlement partiel, total ou nul). La CSFO examinera les données supplémentaires qu'elle pourrait recueillir pour mieux définir les moyens de réduire la forte demande de services de règlement des différends.

Depuis cinq ans, la CSFO a mis en place certaines mesures et initiatives pour améliorer son rendement et traiter près de 50 % plus de dossiers. Depuis la fin du travail de vérification sur le terrain, d'autres initiatives ont été élaborées et seront mises en oeuvre à l'automne et à l'hiver. La CSFO a aussi mobilisé le ministère des Finances pour élaborer un plan d'action afin de rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes de médiation.

MESURES DU RENDEMENT

Dans le plan d'activités annuel qu'elle présente au ministre des Finances, la CSFO a établi les trois mesures du rendement suivantes relatives à ses

responsabilités de réglementation du secteur de l'assurance automobile :

- le délai de traitement moyen, en jours, pour approuver les demandes de changement de taux des primes d'assurance pour les voitures de tourisme, par rapport à la cible de 45 jours;
- le pourcentage des rapports de médiation produits dans les sept jours de la conclusion de la médiation, par rapport à la cible de 94 %;
- le ratio pondéré des frais administratifs au montant versé au Fonds, par rapport à la cible de 28 %.

Au cours des cinq exercices dont le dernier a pris fin en 2010-2011, la CSFO a généralement atteint les cibles annoncées. Toutefois, à notre avis, ces cibles ne disent rien à propos de son succès à l'égard de la protection de l'intérêt du public en matière d'assurance automobile et ne permettent pas d'évaluer concrètement ses responsabilités et ses activités de surveillance de la réglementation. En outre, aucune cible de rendement n'a été établie en ce qui a trait à la santé financière des sociétés d'assurances. Particulièrement, les cibles ne comportent aucun point de référence pour évaluer la rentabilité de l'assurance automobile en Ontario. De plus, la cible fixée pour les services de médiation ne reflète pas le délai de traitement global des niveaux de service. Comme mentionné ci-dessus, la CSFO a généralement atteint la cible de diffusion des rapports de médiation dans les sept jours. Toutefois, il est plus important pour les consommateurs de savoir qu'il faut à la CSFO entre 10 et 12 mois pour conclure une audience de médiation une fois la demande reçue, plutôt que les 60 jours prescrits par la loi.

En vertu de la *Loi sur la Commission des services financiers de l'Ontario*, la CSFO est tenue de présenter au ministre responsable son rapport annuel dans un délai raisonnable après la clôture de l'exercice; le ministre dépose ensuite ce rapport à l'Assemblée législative. Toutefois, en juillet 2011, le rapport annuel de la CSFO pour l'exercice se terminant le 31 mars 2010 n'avait toujours pas été

déposé par le ministre des Finances et n'avait donc pas été rendu public. Nous avons aussi constaté que la CSFO ne rend pas publiquement compte de son rendement. Par exemple, elle ne rend pas public son plan d'activités annuel, et son dernier rapport annuel ne comporte pas de mesures de rendement fondées sur les objectifs et les résultats ni de cibles ou de détails à propos de l'atteinte des objectifs et des cibles.

Nous avons cependant constaté que la CSFO rendait public son énoncé des priorités, conformément à la *Loi sur la Commission des services financiers de l'Ontario*. Dans cet énoncé, elle expose les priorités et initiatives qu'elle propose pour répondre à l'évolution des conditions de l'économie et du marché au cours de l'exercice qui vient ainsi que ses réalisations de l'exercice précédent.

RECOMMANDATION 5

Pour être en mesure de fournir au public, aux consommateurs, aux intervenants et aux assureurs de l'information utile à propos de ses activités de surveillance et de réglementation du secteur de l'assurance automobile, la Commission des services financiers de l'Ontario doit rendre compte en temps opportun de son rendement, y compris des mesures et des cibles de rendement axées sur les résultats qui représentent mieux ses activités et résultats principaux en matière de réglementation.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO convient que le public, les consommateurs et les intervenants devraient bénéficier d'information plus utile à propos de son rendement en matière de surveillance du secteur de l'assurance automobile. Dans son énoncé des priorités de 2011, publié en juin 2011, la CSFO précisait qu'elle établirait des critères améliorés de mesure du rendement et des normes pouvant servir à son évaluation dans tous ses secteurs de réglementation. Les critères de mesure actuels seront revus et mis à jour.

DETTE NON PROVISIONNÉE DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS DE VÉHICULES AUTOMOBILES

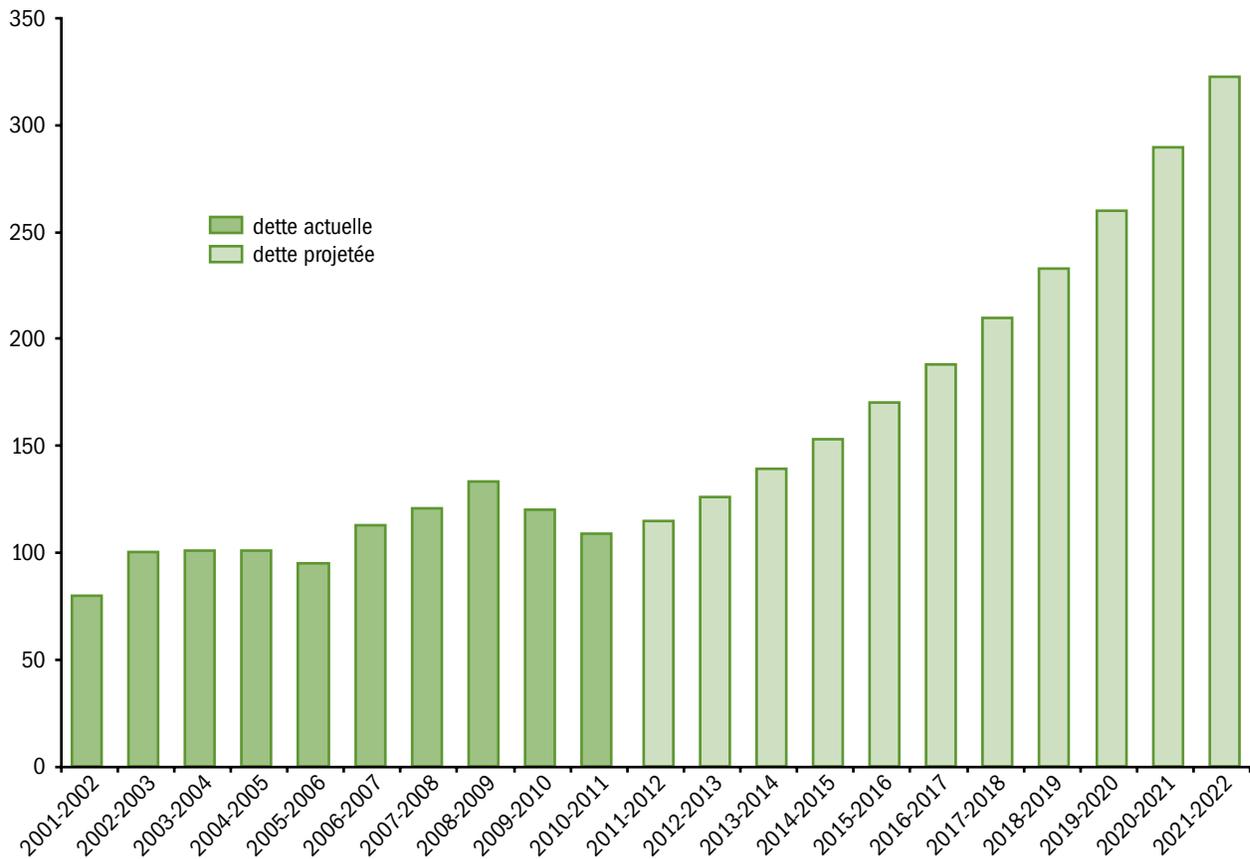
Le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (le Fonds) est généralement considéré comme le « payeur de dernier recours ». Il vise à indemniser les victimes d'accidents automobiles causés par des automobilistes non assurés, des conducteurs de véhicules volés ou coupables de délit de fuite, lorsqu'il n'y a aucune autre assurance automobile ou assurance responsabilité civile pour verser une indemnité. Les victimes peuvent présenter une demande d'indemnisation au titre du Fonds, qui verse des indemnités d'accident légales ainsi que des indemnités en cas de délit civil. Le Fonds est exploité en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles* et est administré par la CSFO. Il fait aussi appel à un expert indépendant, qui enquête sur les réclamations et traite les paiements des indemnités d'accident légales. Les indemnités versées par le Fonds sont passées de 17,9 millions de dollars pour 553 réclamations en 2006-2007 à 21 millions pour 585 réclamations en 2010-2011.

Selon l'actuaire conseil de la CSFO, l'actif du Fonds au 31 mars 2011 était de beaucoup inférieur à ce qui était nécessaire pour acquitter les coûts estimatifs, au cours de la vie des assurés, de toutes les demandes d'indemnisation dont le régime est saisi, ce qui entraîne une dette non provisionnée. Comme le montre la Figure 8, la dette non provisionnée du Fonds s'établissait à 109 millions de dollars au 31 mars 2011, mais la CSFO prévoit qu'elle atteindra 323 millions d'ici 2021-2022 si des fonds supplémentaires considérables n'y sont pas injectés.

Le Fonds est principalement soutenu par des droits d'émission ou de renouvellement des permis de conduire en Ontario, qui correspondent à un montant de 15 \$ payé tous les cinq ans. En 2010-2011, le Fonds a reçu 28,7 millions de dollars en droits. La dernière augmentation de ces droits remonte à septembre 2004, lorsqu'on a haussé de

Figure 8 : Dette non provisionnée actuelle et projetée du Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles, 2000-2001 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



10 \$ les droits de renouvellement d'un permis de conduire pour cinq ans. Dans nos entretiens avec la direction, nous avons constaté qu'aucun plan ou échéancier n'était en place pour éliminer la dette non provisionnée dans un délai raisonnable. Nous estimons que pour ce faire, il faudra injecter dans le Fonds 30 millions de dollars de plus par année – soit le double des revenus annuels tirés des droits sur les permis de conduire – pendant dix ans pour éliminer la dette non provisionnée actuelle et projetée. La CSFO pourrait devoir obtenir l'autorisation du ministère des Finances pour doubler les droits de 15 \$ actuellement demandés pour le renouvellement des permis de conduire.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (le Fonds) est viable à long terme et peut s'acquitter de ses futures obligations financières, la Commission des services financiers de l'Ontario doit établir une stratégie et un échéancier en vue d'éliminer la dette non provisionnée croissante du Fonds dans un délai raisonnable et obtenir l'autorisation du gouvernement pour mettre en oeuvre son plan.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO reconnaît la véracité des constatations du vérificateur général concernant la dette non provisionnée du Fonds. Les projections actuelles

sur dix ans indiquent que le solde positif courant devrait suffire à acquitter les obligations législatives du Fonds à l'égard des demandeurs pour au moins les huit prochaines années, soit jusqu'à l'exercice 2019-2020. Les mouvements de trésorerie font l'objet d'un examen annuel, le prochain étant prévu en août 2012 pour réévaluer les projections des mouvements de trésorerie sur dix ans.

Par le passé, le gouvernement a pris en temps opportun les mesures voulues pour répondre aux besoins du Fonds. La CSFO continuera de collaborer avec le ministère des Finances à propos de l'évolution de la situation financière du Fonds pour s'assurer que celui-ci continue de s'acquitter de ses obligations législatives envers les demandeurs.

AUTRE QUESTION

Cotisation pour les coûts du système de santé

La *Loi sur les assurances* a été modifiée en 1996 pour exiger de toutes les sociétés d'assurance automobile exploitées en Ontario qu'elles paient une « cotisation pour les coûts du système de santé » afin de recouvrer les coûts engagés par la province pour prodiguer des soins médicaux aux blessés par la faute d'un tiers. Le gouvernement au pouvoir à cette époque a initialement fixé la cotisation à environ 80 millions de dollars par année pour l'ensemble de l'industrie, afin d'aider à payer les frais engagés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée qui devraient plutôt être acquittés par les assureurs. Il revient à la CSFO de percevoir cette cotisation auprès des assureurs, chacun payant une cotisation au pro rata.

En 2005, notre vérification du recouvrement des coûts des soins de santé résultant d'accidents nous a menés à la conclusion que les ministères de la Santé et des Finances n'avaient pas mis en place de politiques et de procédures satisfaisantes pour surveiller le caractère adéquat de la cotisation

annuelle initiale de 80 millions de dollars. En septembre 2006, le gouvernement a porté la cotisation annuelle à environ 142 millions de dollars.

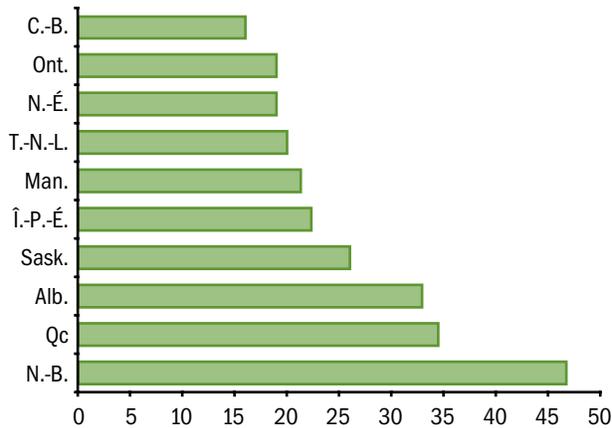
Les ministères de la Santé et des Finances ont déclaré, à l'occasion de notre suivi de 2007, qu'ils avaient mis sur pied un groupe de travail conjoint cette année-là pour effectuer une analyse approfondie afin de s'assurer que les montants des futures cotisations seront suffisants pour couvrir les coûts des soins de santé prodigués aux blessés d'accident automobile. Les ministères ont aussi précisé qu'il faudrait un certain temps pour élaborer un mécanisme approprié. Le ministère des Finances nous a toutefois informés en juillet 2011 qu'aucun progrès n'avait été réalisé à cet égard et que le gouvernement n'envisageait pas d'augmenter la cotisation.

Nous avons aussi constaté que les dépenses globales en soins de santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée avaient augmenté d'environ 25 % depuis le dernier rajustement de la cotisation en 2006-2007. De plus, les coûts des indemnités au titre de l'AIAL relatives aux soins de santé ont augmenté de près de 120 % durant cette période, bien que certains frais médicaux, par exemple pour des traitements de physiothérapie et des massages, ne doivent pas nécessairement être pris en compte parce qu'ils ne sont normalement pas couverts par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Une comparaison de la cotisation pour les coûts du système de santé en Ontario à celle d'autres administrations nous a permis de constater que la cotisation par véhicule immatriculé exigée en Ontario est l'une des plus faibles au Canada, comme l'indique la Figure 9. Si la cotisation par véhicule immatriculé en Ontario était relevée à la hauteur de la cotisation moyenne des autres provinces, elle augmenterait de 50 %, soit environ 70 millions de dollars, pour atteindre 214 millions de dollars. En supposant que les assureurs réussissent à transférer ce coût aux propriétaires de véhicule, une telle augmentation contribuerait à une hausse de près de 10 \$ de la prime d'assurance pour chaque véhicule en Ontario.

Figure 9 : Comparaison provinciale des cotisations pour les coûts du système de santé imposées au secteur de l'assurance automobile, 2011 (\$ par véhicule immatriculé)

Source des données : Bureau du vérificateur général de l'Ontario, ministères des Finances provinciaux et Comptes publics



RECOMMANDATION 7

Compte tenu du fait que le dernier examen de la cotisation pour les coûts du système de santé imputée au secteur de l'assurance automobile remonte à cinq ans, malgré la hausse importante des coûts des soins de santé associés aux accidents d'automobile durant la même période, la Commission des services financiers de l'Ontario doit collaborer avec le ministère des Finances, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le secteur de l'assurance pour examiner le caractère adéquat du montant de la cotisation actuelle.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO convient de la recommandation du vérificateur général concernant les avantages d'un examen régulier de la cotisation pour les coûts du système de santé versée au gouvernement par les sociétés d'assurances. La responsabilité d'entreprendre un tel examen incombe au gouvernement. La CSFO veillera à ce que le ministère des Finances soit mis au fait de la recommandation du vérificateur général et lui offrira son soutien dans le cadre des examens futurs.

Secteur de l'électricité – Surveillance réglementaire

Contexte

L'électricité est un service public essentiel à la prospérité de l'économie de l'Ontario et aux activités courantes de ses citoyens. C'est pourquoi, outre la situation de quasi-monopole du secteur, il fallait mettre en place un mécanisme de surveillance et de réglementation pour garantir la durabilité et la rentabilité de la production et du transport de l'électricité afin de répondre aux besoins des consommateurs, des entreprises et de l'industrie. Le secteur ontarien de l'électricité sert 4,7 millions de clients et comprend plusieurs entités clés (voir la Figure 1).

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été mise sur pied en 1960 avec le mandat d'établir les tarifs s'appliquant à la vente et à l'entreposage de gaz naturel et d'approuver les projets de construction de pipelines. Au fil du temps, ses pouvoirs et ses responsabilités par application de la loi ont évolué. En 1973, elle a assumé les responsabilités d'examiner les tarifs d'électricité alors facturés par Ontario Hydro et de rendre compte à ce sujet au ministre de l'Énergie, fonctions qu'elle a exercées jusqu'à la fin des années 1990 lorsqu'Ontario Hydro a été scindée en plusieurs sociétés.

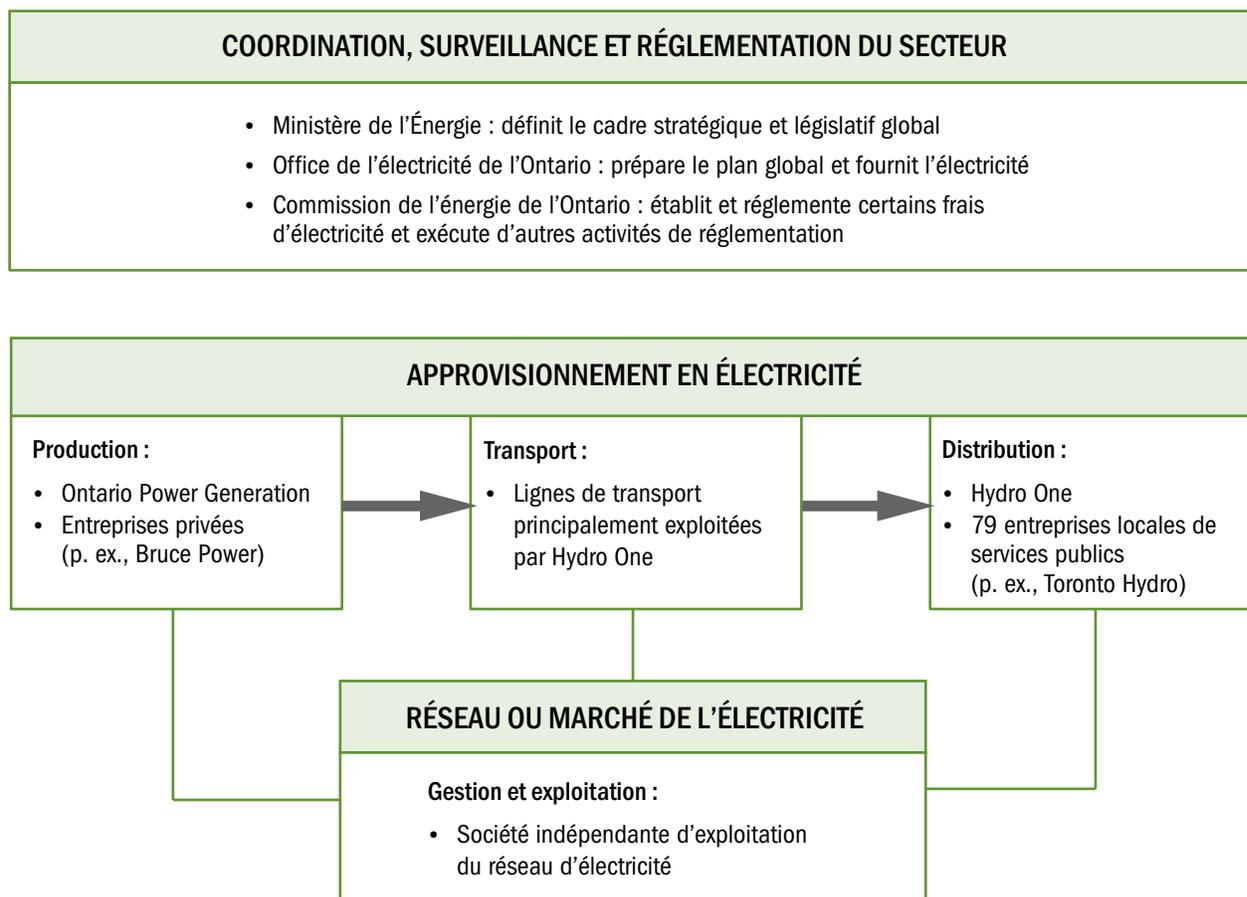
Aujourd'hui, la Commission réglemente toujours le secteur provincial du gaz naturel, mais consacre surtout son temps à la surveillance du secteur ontarien de l'électricité. La Commission est tenue de superviser le secteur au moyen de processus efficaces, justes et transparents en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité* et de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*. Elle a notamment pour objectifs de protéger les intérêts des consommateurs, de faciliter le maintien d'un secteur de l'électricité financièrement viable et de promouvoir l'efficacité et la rentabilité du secteur. Les fonctions clés de la Commission en vue d'atteindre ces objectifs comprennent :

- l'établissement des tarifs d'électricité et de son transport;
- la surveillance des marchés de l'électricité et la délivrance de permis aux participants;
- l'approbation des besoins annuels en matière de dépenses et de revenus de l'Office de l'électricité de l'Ontario et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité;
- l'examen et l'établissement des politiques en matière de réglementation.

Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme les membres de la Commission. Au moment de nos travaux sur le terrain, la Commission comptait huit membres – sept à temps plein et un à temps partiel – et bénéficiait du soutien d'un effectif d'environ

Figure 1 : Rôles clés sélectionnés des entités du secteur de l'électricité de l'Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



170 employés. Les frais d'exploitation de la Commission s'établissaient à 34,8 millions de dollars en 2010-2011, dont 80 % étaient acquittés par les entités réglementées du secteur de l'électricité et 20 % par celles du secteur du gaz naturel.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a mis en place des procédures et des mécanismes adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs et s'assurer que le secteur de l'électricité fournit de l'énergie fiable et durable à coût raisonnable.

Notre rapport visait un deuxième objectif tout aussi important, soit examiner le contexte de la réglementation des frais sur les factures d'électricité en Ontario et expliquer à quoi ces frais correspondent. Pour remplir notre but d'informer les lecteurs en termes les plus simples possible, nous utilisons indifféremment les expressions « contribuable », « client » et « consommateur ».

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des demandes d'approbation des tarifs et des lignes directrices pour la présentation des demandes ainsi que des entrevues avec les membres et le personnel concerné de la Commission. Nous avons également rencontré des membres du personnel d'autres organismes provinciaux, notamment du ministère de l'Énergie, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, de la Société indépendante d'exploitation

du réseau d'électricité, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One.

Nous nous sommes aussi entretenus avec divers participants et autres parties intéressées du marché de l'électricité, dont des entreprises de distribution locales et des intervenants, afin de connaître leur opinion à propos de leurs interactions avec la Commission et de ses processus de réglementation. Les intervenants sont des personnes ou des groupes représentant les consommateurs ou d'autres parties intéressées qui prennent activement part aux audiences au nom de ces derniers. De plus, nous avons étudié le fonctionnement des organismes de réglementation du secteur de l'électricité d'autres administrations canadiennes et retenu les services d'un expert-conseil indépendant spécialisé dans la réglementation du secteur de l'électricité au Canada pour nous conseiller. La Commission met en oeuvre un processus quasi judiciaire pour prendre des décisions en ce qui concerne l'établissement des tarifs. Ces décisions et le jugement des groupes d'examen de la Commission ne s'inscrivent pas dans la portée de notre mission de vérification.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons établi des critères de vérification, que nous avons utilisés pour atteindre notre objectif de vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction de la Commission.

Résumé

L'un des principaux rôles de la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) à titre d'organisme de réglementation du secteur de l'électricité consiste à protéger les consommateurs, tout en permettant à l'industrie d'obtenir un taux de rendement satisfaisant en établissant des tarifs justes et raisonnables. Ce rôle est particulièrement important compte tenu du fait que les tarifs de l'électricité pour le consommateur moyen ont augmenté de 65 % depuis la restructuration du secteur

en 1999, et l'on prévoit que les coûts augmenteront encore de 46 % d'ici cinq ans.

Nous avons constaté que le personnel de la Commission s'efforçait d'offrir aux membres des analyses et d'autres renseignements utiles pour les aider à prendre des décisions. De plus, la Commission a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à sensibiliser les consommateurs aux frais figurant sur leurs factures d'électricité, notamment une calculatrice de facture en ligne reconnue par l'industrie. Nous avons toutefois recensé certains facteurs susceptibles de limiter la capacité de la Commission à s'acquitter de ses devoirs en matière de réglementation dans la mesure à laquelle les consommateurs et le secteur de l'électricité seraient en droit de s'attendre. Voici nos principales observations à cet égard :

- Il ne revient pas à la Commission de veiller à ce que les factures d'électricité dans leur ensemble soient justes et raisonnables, puisque seulement près de la moitié des frais sur une facture type relève de sa compétence. Le rôle de la Commission se limite principalement à l'établissement des tarifs de l'énergie nucléaire et d'une partie de l'hydroélectricité produites par Ontario Power Generation (OPG) ainsi que du transport, de la distribution et de certains autres frais. La moitié des autres frais figurant sur les factures d'électricité découlent des décisions stratégiques du gouvernement, sur lesquelles la Commission n'a aucun pouvoir. Par exemple :
- Environ 50 % de l'électricité vendue à des clients résidentiels provient de fournisseurs ayant conclu des contrats de longue durée avec le gouvernement ou avec l'Office de l'électricité de l'Ontario, et le prix de l'électricité prévu dans ces contrats représente 65 % des frais d'électricité d'une facture type. La Commission ne joue aucun rôle de surveillance réglementaire de cette partie des frais d'électricité. Elle ne réglemente que les tarifs de l'électricité provenant de certaines centrales nucléaires

et hydroélectriques d'OPG, qui représentent environ le tiers des frais d'électricité figurant sur une facture type.

- La redevance de liquidation de la dette que les consommateurs paient chaque mois a été instaurée par le gouvernement en 1999 afin d'aider au remboursement du reliquat de la dette insurmontable de 7,8 milliards de dollars résultant de la scission de l'ancienne Ontario Hydro. La Commission ne joue aucun rôle de surveillance à l'égard de cette redevance ni de la période durant laquelle elle figurera sur la facture d'électricité des consommateurs.
- La Commission n'assure une surveillance réglementaire que sur environ 190 des quelque 900 millions de dollars perçus auprès des contribuables pour administrer et exploiter le marché de l'électricité et satisfaire à d'autres exigences prévues par la loi.
- Dans les secteurs relevant de sa compétence, la Commission établit les tarifs dans un processus quasi judiciaire selon lequel les entreprises de services publics et les autres entités réglementées, comme OPG et Hydro One, sont tenues de justifier toute augmentation des tarifs proposée lors d'une audience publique. Beaucoup de petites et moyennes entreprises de services publics affirment que ce processus coûte en moyenne aux contribuables entre 100 000 \$ et 250 000 \$ par demande – soit un montant équivalant à la moitié de la hausse des revenus souhaitée en premier lieu par les entreprises. Ces coûts sont généralement encourus tous les quatre ans et recouverts auprès des consommateurs sur la période de quatre ans qui suit.
- Les personnes et les organismes qui souhaitent participer aux audiences pour représenter les consommateurs peuvent obtenir le statut d'intervenant et être admissibles à un remboursement de leurs dépenses par les entreprises de services publics et les autres entités réglementées. Toutefois, bon nombre des entreprises de services publics et entités réglementées ont souligné les coûts élevés associés à la prestation d'importantes quantités d'information détaillée demandées par les intervenants et demandent que la Commission assure une meilleure coordination pour gérer ces demandes.
- Dans la surveillance de la conformité des entreprises de services publics à ses lignes directrices et exigences en matière de rapports, la Commission a recensé certaines lacunes notables dans leurs pratiques de tenue de livres et de reddition de comptes. Cette situation pourrait indiquer que l'information que la Commission utilise pour prendre ses décisions est inexacte. La Commission n'assure cependant pas de suivi systématique pour s'assurer que les lacunes relevées sont corrigées par les services publics.
- Les consommateurs peuvent acheter l'électricité auprès de leur entreprise de services publics aux tarifs de la Grille tarifaire réglementée fixés par la Commission ou encore par l'entremise d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par ce dernier. Environ 15 % des clients résidentiels, qui recherchent une protection tarifaire et la stabilité de leur facture d'électricité, ont signé des contrats à forfait auprès de détaillants en électricité. Nous avons toutefois constaté que ces consommateurs paient parfois entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité que s'ils n'avaient pas signé de tels contrats. Depuis cinq ans, la Commission a reçu plus de 17 000 plaintes du public, dont la grande majorité visaient des détaillants en électricité. Les problèmes soulevés comprenaient les déclarations trompeuses de la part des agents de vente et même les signatures contrefaites dans les contrats. Même si la Commission assure le suivi des plaintes, très peu de mesures d'exécution ont été prises à l'endroit des détaillants.

- La Commission a adopté un processus structuré de rapports sur le rendement, mais ses mesures du rendement doivent s'axer davantage sur les résultats, plutôt que sur les processus.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DE LA COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO ET DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été fondée en 1960 avec la mission de réglementer le secteur du gaz naturel en Ontario. En 1973, son mandat a été élargi pour inclure le secteur de l'électricité. Les attributions de la Commission ont été considérablement modifiées lorsque le gouvernement a adopté la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie* (la Loi), qui a scindé l'ancienne Ontario Hydro en plusieurs sociétés et visait à instaurer une concurrence dans le secteur de l'électricité.

La Loi a confié à la Commission le mandat de protéger les intérêts des consommateurs tout en veillant à garantir la viabilité financière de l'industrie de l'électricité. La Figure 2 présente des détails sur les changements apportés à la législation et aux politiques depuis 1999 ainsi que l'incidence de ces changements sur le secteur de l'électricité et la Commission.

INCIDENCE SUR LES CONSOMMATEURS

Les coûts de l'électricité ont augmenté considérablement pour les consommateurs ontariens depuis dix ans, à la suite des grands changements apportés au secteur de l'électricité de la province. Depuis 1999, le consommateur résidentiel moyen utilisant 800 kilowattheures (kWh) par mois a vu sa facture d'électricité grimper de 65 %. Dans son Plan

énergétique à long terme de 2010, le ministère de l'Énergie prévoyait que les factures d'électricité des clients résidentiels augmenteraient encore de 46 % sur cinq ans, afin de recouvrer le coût des mises à niveau de la capacité de l'Ontario en matière de production d'énergie nucléaire et de gaz naturel et des installations de transport et de distribution, de même que de contribuer au financement de la production de nouvelles énergies renouvelables plus écologiques.

La Figure 3 présente un sommaire de l'incidence des modifications importantes apportées aux politiques depuis 1999.

COMPRÉHENSION DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ

En 2004, le gouvernement a adopté un règlement en vertu duquel les frais sur les factures d'électricité des petits consommateurs (clients résidentiels et commerciaux) doivent être ventilés en quatre catégories : frais d'électricité, frais de livraison, frais réglementés et redevance de liquidation de la dette. Le règlement précise aussi comment expliquer ces catégories de frais sur la facture ou dans un document l'accompagnant. La Figure 4 présente un échantillon de facture d'un client résidentiel moyen de Toronto Hydro ayant une consommation mensuelle de 800 kWh (soit environ 830 kWh après rajustement pour perte dans le réseau de distribution).

Les divers frais sont ventilés comme suit :

- Les frais d'électricité sont le coût de l'électricité réellement consommée, que la province obtient principalement d'Ontario Power Generation (OPG) et des fournisseurs ayant signé un contrat avec le gouvernement ou avec l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). La présentation de ces frais sur les factures varie, selon que le consommateur achète son électricité auprès d'une entreprise de services publics ou qu'il a conclu un contrat avec un détaillant. En Ontario, 85 % des consommateurs résidentiels achètent leur

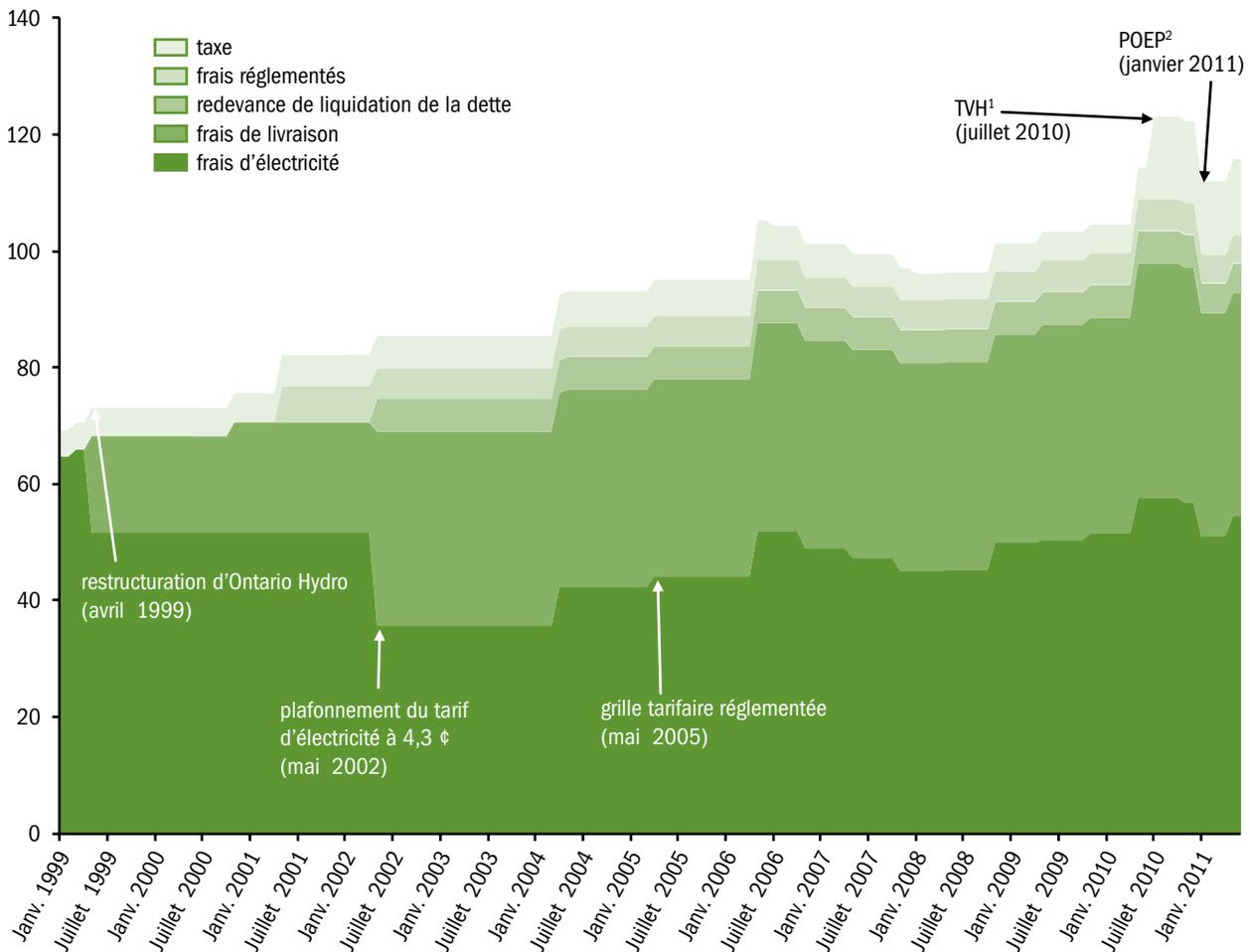
Figure 2 : Changements apportés aux lois et aux politiques du gouvernement visant le secteur de l'électricité entre 1998 et 2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Loi ou politique et année	Incidence
<i>Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Scission d'Ontario Hydro en plusieurs entreprises • Prise en charge de la réglementation des trois entreprises issues de la scission d'Ontario Hydro et des entreprises de distribution locales par la Commission de l'énergie de l'Ontario
<i>Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Plafonnement des tarifs d'électricité à 4,3 ¢/kWh durant deux ans à compter du 1^{er} mai 2002 • Gel des tarifs de transport et de distribution au moins jusqu'au 1^{er} mai 2006
<i>Loi de 2003 sur la protection des consommateurs et la régie de la Commission de l'énergie de l'Ontario</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un comité de gestion pour surveiller les activités de la Commission • Renforcement des pouvoirs de la Commission en matière de protection et d'éducation des consommateurs
<i>Loi de 2003 modifiant la Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario (établissement du coût de l'électricité)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du plafond de 4,3 ¢/kWh à compter du 1^{er} avril 2004 à 4,7 ¢/kWh pour les premiers 750 kWh/mois et à 5,5 ¢/kWh au-delà de 750 kWh/mois • Autorisation des entreprises de distribution locales à recouvrer les coûts par l'annulation du gel imposé par la <i>Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité</i>
<i>Loi de 2004 sur la restructuration du secteur de l'électricité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la <i>Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario</i> et de la <i>Loi de 1998 sur l'électricité</i> • Prise en charge du Comité de surveillance du marché par la Commission • Établissement de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) pour garantir un approvisionnement en électricité adéquat, fiable et sûr dans la province
Directive du ministre à la Commission (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un plan de mise en oeuvre de compteurs intelligents
Directive du ministre à l'OEO (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un plan pour remplacer dans les plus brefs délais les centrales au charbon par d'autres moyens de production d'électricité plus écologiques
<i>Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution de la responsabilité à la Commission et à d'autres entités d'atteindre les objectifs de conservation, de promotion des énergies renouvelables et d'innovation technologique
Taxe de vente harmonisée (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajout d'une taxe de 8 % au montant total des factures d'électricité à compter du 1^{er} juillet 2010
<i>Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation pour les entreprises de fournir aux Ontariens toute l'information dont ils ont besoin à propos des contrats et des tarifs d'électricité et de protéger les consommateurs en mettant en oeuvre des pratiques commerciales loyales à compter du 1^{er} janvier 2011
Prestation ontarienne pour l'énergie propre (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de 10 % de la facture d'électricité durant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2011

Figure 3 : Frais d'électricité d'un consommateur moyen de Toronto utilisant 800 kWh d'électricité par mois, 1999-2011 (\$)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1. Taxe de vente harmonisée : 8 % supplémentaires

2. Prestation ontarienne pour l'énergie propre : Réduction de 10 % sur cinq ans

électricité auprès d'une entreprise locale de services publics et paient les tarifs de la Grille tarifaire réglementée (GTR); les autres 15 % achètent leur électricité auprès de détaillants en électricité.

Les tarifs de la GTR sont fixés par la Commission. La tarification selon l'heure de consommation de la GTR – selon laquelle le prix de l'électricité varie en fonction de la période de la journée où elle est consommée – s'applique si l'entreprise de services publics du consommateur a adopté ce type de facturation. Sinon, la tarification à deux paliers de la GTR – selon laquelle le prix de l'électricité

varie en fonction de la quantité d'énergie consommée chaque mois – s'applique.

Les consommateurs ayant un contrat avec un détaillant en électricité paient le prix prévu au contrat, plus un rajustement global – qui correspond essentiellement à l'écart entre le prix courant et le prix payé aux producteurs fixé par la Commission pour OPG ou prévu au contrat conclu avec le gouvernement ou l'OEO. Le rajustement global a augmenté de façon constante ces dernières années, et l'on prévoit qu'il continuera de grimper en raison des investissements dans la capacité de production actuelle et la production d'électricité

Figure 4 : Comparaison de factures d'électricité mensuelles (Grille tarifaire réglementée et contrat de vente au détail)

Source des données : Site Web de la Commission de l'énergie de l'Ontario, août 2011

Monthly Bill Statement		Monthly Bill Statement	
Toronto Hydro-Electric System Limited - Main		Electricity Retail Contract	
Account Number: 000 000 000 000 0000		Account Number: 000 000 000 000 0000	
Meter Number: 00000000		Meter Number: 00000000	
Your Electricity Charges		Your Electricity Charges	
Electricity (what is this charge?)		Electricity (what is this charge?)	
Off-Peak @ 5.900 ¢/kWh	31.34	Supplied By: your selected retail company Phone No.: 000.000.0000	
Mid-Peak @ 8.900 ¢/kWh	13.30	Global Adjustment (what is this charge?) 30.80	
On-Peak @ 10.700 ¢/kWh	15.99	800 kWh @ 8 ¢/kWh 66.41	
Delivery (what is this charge?)	40.50	Delivery (what is this charge?) 40.50	
Regulatory Charges (what is this charge?)	5.95	Regulatory Charges (what is this charge?) 5.70	
Debt Retirement Charge (what is this charge?)	5.60	Debt Retirement Charge (what is this charge?) 5.60	
Total Electricity Charges	\$112.68	Total Electricity Charges	
HST	14.65	\$149.01	
Subtotal	\$127.33	HST 19.37	
Ontario Clean Energy Benefit (-10%) (what is this?)	(-12.73)	Subtotal	
Total Amount	\$114.60	\$168.38	
		Ontario Clean Energy Benefit (-10%) (what is this?) (-16.84)	
		Total Amount	
		\$151.54	

à partir de sources renouvelables. Les tarifs de la GTR calculés par la Commission comprennent une prévision au titre du rajustement global. Ainsi, des frais distincts pour le rajustement global ne figurent pas sur la facture d'électricité des clients établie selon la GTR.

- Les frais de livraison correspondent aux coûts du transport et de la distribution de l'électricité depuis le producteur jusqu'au consommateur. Le transport, qui est principalement pris en charge par Hydro One, est réalisé par des fils haute tension reliant les producteurs de toute la province aux entreprises locales de services publics, qui s'occupent de la distribution aux résidences et aux entreprises. Les

frais de livraison varient selon la région, les clients des régions rurales et éloignées payant généralement plus.

- Les frais réglementés correspondent au coût de l'exploitation du réseau électrique et du maintien de sa fiabilité dans toute la province. Ils comprennent les frais d'exploitation de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et de l'OEO, les frais compensant en partie le coût plus élevé de la distribution d'électricité dans les régions rurales ou éloignées ainsi que les frais couvrant les coûts liés à l'administration des entreprises locales de services publics.

- La redevance de liquidation de la dette est une charge imposée par le gouvernement pour aider à acquitter le reliquat de la dette insurmontable de l'ancienne Ontario Hydro qui n'a pas pu être financé avec d'autres recettes. Ces frais seront perçus auprès des consommateurs jusqu'à ce que, de l'avis du ministre des Finances, la dette soit liquidée.
- La Prestation ontarienne pour l'énergie propre est une réduction de 10 % du montant total de la facture d'électricité qui est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2011 pour les cinq prochaines années afin de compenser en partie l'augmentation des tarifs. Le coût annuel de cette réduction est estimé à 1,1 milliard de dollars et est financé par tous les contribuables au moyen du crédit annuel du ministère de l'Énergie.

SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a le mandat de réglementer le secteur de l'électricité en Ontario. Toutefois, ses pouvoirs d'examen et de réglementation se limitent à la moitié des frais environ figurant sur la facture

d'électricité des clients résidentiels et des petites entreprises, comme le montre la Figure 5.

Éléments réglementés et non réglementés par la Commission

En ce qui concerne les frais d'électricité figurant sur les factures, la Commission réglemente le coût de l'électricité provenant de certaines installations d'OPG, notamment des centrales nucléaires et des grandes centrales hydroélectriques; toutefois, les coûts de l'électricité provenant d'autres installations de production d'OPG et de l'électricité fournie aux termes de contrats négociés par l'OEO et d'ententes avec des fournisseurs sans vocation de service public ne sont pas assujettis à la réglementation de la Commission. Tous les six mois, la Commission examine les tarifs d'électricité de la GTR payés par les clients résidentiels et les petites entreprises et, au besoin, les ajuste pour s'assurer qu'ils reflètent le coût de la prestation de l'électricité auprès de ces consommateurs.

La Commission réglemente la totalité des frais de livraison (c'est-à-dire tous les frais de transport et de distribution).

En ce qui concerne les frais réglementaires, la Commission réglemente les frais d'exploitation de

Figure 5 : Pourcentage des frais de la facture d'électricité réglementés par la Commission en 2010 (client moyen d'une entreprise de services publics consommant 800 kWh par mois et payant des frais de 116 \$) (%)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Composante de la facture	Frais inclus	Frais réglementés par la Commission	Frais non réglementés par la Commission	Pourcentage de la facture
électricité	actifs de production d'OPG, producteurs sans vocation de service public, contrat renouvelable de l'OEO et autres contrats	19	37	56
livraison	distribution et transport	33	—	33
réglementation	frais de gestion de marché de gros, protection des tarifs dans les régions rurales et éloignées, coûts d'exploitation de la SIERE et de l'OEO et autres frais	3	3	6
RLD	redevance de liquidation de la dette	—	5	5
Frais d'électricité avant taxe et prestation		55	45	100
TVH	Taxe de vente harmonisée (13 %) en vigueur depuis juillet 2010			
POEP	Prestation ontarienne pour l'énergie propre – Réduction de 10 % de la facture en vigueur depuis janvier 2011			

la SIERE et de l'OEO, mais pas les autres coûts liés à la réglementation.

La redevance de liquidation de la dette, quant à elle, n'est pas assujettie à la réglementation de la Commission.

FRAIS ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

L'ancienne Ontario Hydro suivait un processus d'établissement des tarifs relativement simple; de fait, les tarifs étaient calculés sur une base de recouvrement des coûts. L'entreprise n'était pas tenue de déterminer si les coûts étaient raisonnables ni si tous les coûts étaient facturés aux consommateurs sur une période appropriée. Le régime actuel est plus compliqué et exige de la Commission qu'elle fixe des tarifs justes et raisonnables, ce qui entraîne des besoins d'information plus complexes que ceux de l'ancienne Ontario Hydro. Pour assurer la surveillance de l'établissement des tarifs, il faut évaluer les frais d'exploitation projetés et recouvrer les coûts des investissements en immobilisations.

En ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure, la Commission doit déterminer si les coûts des immobilisations sont répartis équitablement entre les consommateurs actuels et futurs. Elle doit aussi examiner les coûts de la construction ou de l'acquisition de différents types d'actifs de production d'électricité et déterminer leur durée de vie utile. Les entités réglementées qui investissent dans ces actifs sont en droit de s'attendre à un taux de rendement raisonnable sur leurs investissements, et ce rendement est largement garanti une fois que la Commission a approuvé les tarifs. Quant aux investissements en immobilisations proposés, la Commission doit s'assurer qu'ils sont nécessaires. Par exemple, elle doit déterminer s'il faut investir davantage pour maintenir ou améliorer la fiabilité du réseau, le moment où de nouveaux producteurs d'électricité doivent être reliés au réseau de transport compte tenu de la demande future prévue et la façon dont les nouvelles initiatives comme le réseau intelligent doivent être mises en oeuvre.

Pour s'acquitter de son rôle dans l'établissement des tarifs, la Commission adopte un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. La Commission nous a informés qu'elle se soucie grandement de prendre ses décisions d'arbitrage de façon indépendante et impartiale et qu'elles soient perçues comme telles. Le processus d'audience doit être conforme aux exigences de la loi et aux principes du droit administratif.

Le processus de réglementation que suit la Commission est résumé à la Figure 6.

La Commission s'attend à ce que les demandeurs, y compris les entreprises de services publics, OPG et Hydro One, lui fournissent suffisamment de détails à propos des augmentations de tarifs proposées pour lui permettre de déterminer si ces tarifs sont justes et raisonnables, même s'il revient aux demandeurs de démontrer que les hausses proposées sont justifiées. Dans l'étude des demandes, la Commission examine, dans un forum public, les prévisions du demandeur ainsi que les détails financiers et opérationnels. Le demandeur doit fournir les documents requis à l'appui des données sur ses activités courantes et celles des trois dernières années. La Commission vise à établir des tarifs qui permettent au demandeur de recouvrer ses frais d'exploitation courants et ses dépenses en immobilisations sur une période appropriée tout en bénéficiant d'un taux de rendement raisonnable. Le taux de rendement fixé par la Commission en 2011 s'établissait à 9,58 %.

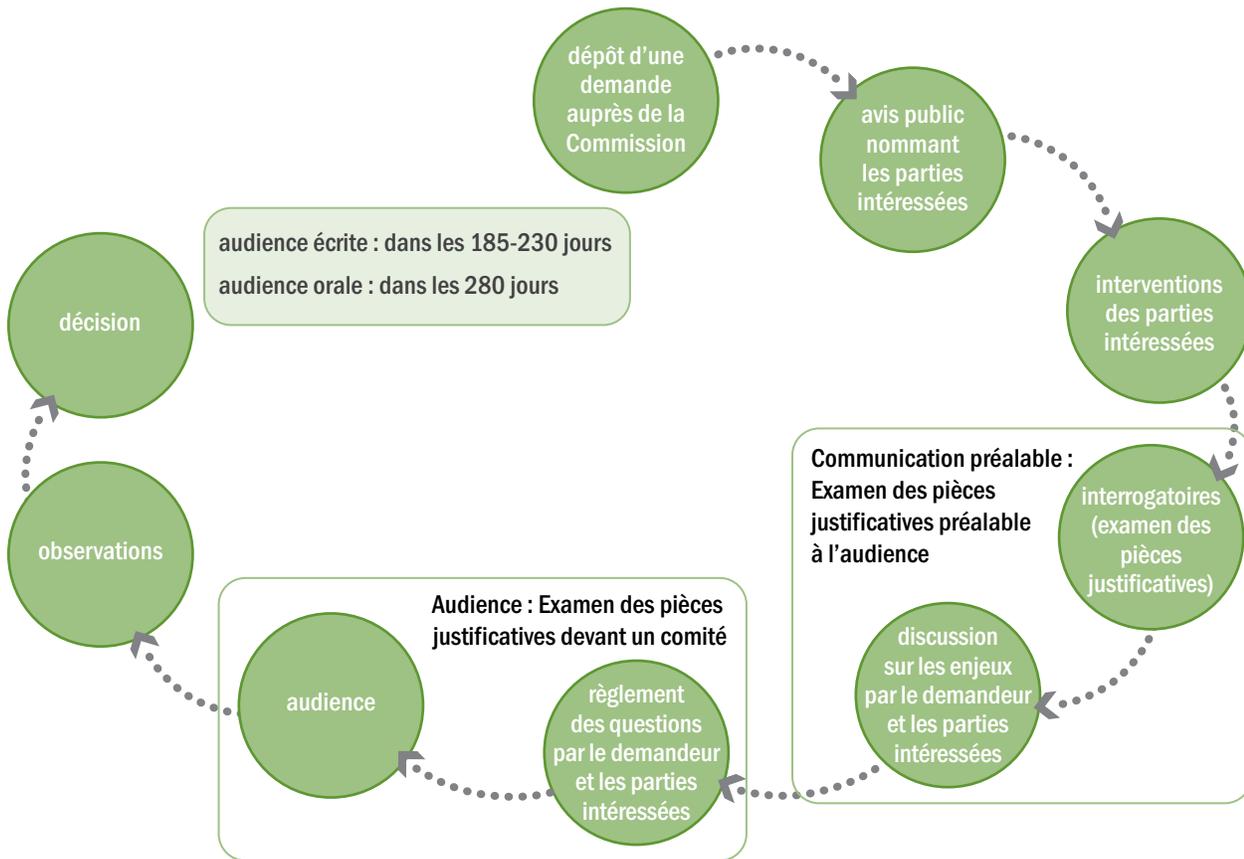
Les tarifs et les frais assujettis à la réglementation comprennent les tarifs demandés pour l'électricité fournie par les centrales nucléaires et hydroélectriques d'OPG, les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO ainsi que les frais de transport et de distribution.

Les tarifs relatifs aux frais de distribution sont établis en combinant les deux mécanismes suivants :

- L'examen du coût de service permet d'établir les tarifs de chaque distributeur tous les quatre ans ou lorsque la Commission le juge nécessaire (la Commission autorise aussi les

Figure 6 : Processus d'établissement des tarifs de la Commission

Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario



distributeurs à demander des examens du coût de service plus fréquents). Les demandes d'examen du coût de service renferment beaucoup de détails et doivent être accompagnées de documents et de calculs à l'appui des prévisions de la demande en électricité faites par le demandeur, des estimations du coût de service associé à sa demande ainsi que des revenus et des frais d'exploitation antérieurs. Une demande d'examen du coût de service pour une petite ou moyenne entreprise locale de services publics compte normalement entre 800 et 1 200 pages.

- L'examen de la réglementation par incitatifs est un processus annuel qui, entre les examens du coût de service, permet de rajuster les tarifs. Pour ce faire, une formule tenant compte de l'inflation et de la productivité est

appliquée. D'autres facteurs peuvent aussi être pris en compte dans le rajustement annuel des tarifs, au cas par cas. Une demande type d'examen de la réglementation par incitatifs visant une petite ou moyenne entreprise de services publics compte entre 80 et 100 pages, y compris le sommaire de tous les rajustements de tarif demandés, les modèles utilisés pour calculer les nouveaux tarifs et la liste de tous les tarifs et frais courants.

En moyenne, la Commission traite chaque année 20 demandes d'examen du coût de service et 60 demandes d'examen de la réglementation par incitatifs pour les 80 entreprises de services publics chargées de la distribution de l'électricité en Ontario.

Les tarifs de transport (principalement par Hydro One) et les paiements d'OPG pour ses actifs

réglementés sont établis au moyen du mécanisme d'examen du coût de service, et les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO sont soumis à des examens annuels par la Commission.

Comme il est mentionné dans la section Objectif et portée de la vérification, les décisions individuelles de la Commission ne s'inscrivent pas dans notre vérification; nous avons tout de même constaté que le personnel de la Commission s'efforçait de fournir aux membres des analyses et de l'information utiles pour les aider à prendre leurs décisions.

Complexité et coût de la surveillance réglementaire

Quelle que soit leur taille, toutes les entreprises de services publics sont assujetties aux mêmes lignes directrices en matière de présentation de documents. À notre avis, cette approche « universelle » de l'établissement des tarifs est un exercice coûteux qui semble insister autant sur la diffusion de documents complets dans un forum public que sur l'assurance de l'accessibilité de l'information nécessaire pour établir des tarifs justes et raisonnables. En outre, tous les coûts du processus réglementaire doivent être recouverts auprès des consommateurs par le truchement d'augmentations tarifaires.

La Commission a cité des données statistiques sur la qualité du service à la clientèle des entreprises de services publics ayant fait l'objet d'un examen du coût du service en 2008 ou 2009 comme preuve que ces entreprises peuvent satisfaire aux exigences. Toutefois, les employés des entreprises de services publics du secteur de la distribution nous ont dit que pour satisfaire aux exigences de présentation des documents, il leur fallait de nombreuses heures supplémentaires. En outre, les petites et moyennes entreprises de services publics doivent souvent faire appel à des experts-conseils externes qui coûtent cher pour les aider à préparer leurs demandes. Il est particulièrement difficile pour les petites entreprises de services publics, dont certaines ont moins de 2 000 clients et seulement cinq employés administratifs ou moins, de satisfaire

aux exigences en matière de documentation. Nous avons en outre constaté que la Commission fournissait auparavant aux entreprises des formulaires de demande de modification des tarifs, qu'elle a remplacés par des modèles, des formats de données suggérés et des lignes directrices concernant la présentation des demandes qui, nous a-t-on dit, sont plus compliqués à utiliser que les formulaires.

Il coûte en moyenne 100 000 \$ aux petites entreprises de services publics et 250 000 \$ aux entreprises de taille moyenne pour présenter une demande de modification des tarifs au moyen d'un examen du coût de service, ce qui représente entre 15 % et 55 % de l'augmentation de revenu qu'elles cherchent à obtenir au départ. La plupart des frais sont liés aux services de consultation et aux conseils juridiques nécessaires pour préparer les pièces justificatives requises pour satisfaire aux exigences de la Commission en matière de présentation de documents, répondre aux questions des intervenants et payer les frais de ces derniers. Pour les grandes entreprises de services publics, une demande de modification des tarifs peut coûter un million de dollars ou plus. Les répercussions de ces frais sur les consommateurs vont de 1 \$ par client pour les grandes entreprises jusqu'à 40 \$ par client pour les petites entreprises. Ces montants sont recouverts auprès des contribuables sur une période de quatre ans.

La Commission n'a pas analysé l'incidence sur les coûts-avantages de ses exigences réglementaires actuelles en ce qui concerne la protection des consommateurs. Elle reconnaît les difficultés qu'ont les petites entreprises de services publics à satisfaire à ses exigences de présentation de documents, mais estime que tous les consommateurs en Ontario ont droit à la même protection.

Intervenants

Les intervenants sont des personnes ou des groupes de personnes qui participent activement au processus de réglementation. Il peut s'agir de consommateurs, d'associations de consommateurs ou de

professionnels, de groupes environnementaux, de groupes de défense de l'intérêt public ou de particuliers intéressés. Les coûts de la participation des intervenants au processus de réglementation sont pris en charge par les entités réglementées et, en fin de compte, par les consommateurs. Ces coûts peuvent aller de 10 000 \$ pour une petite entreprise de services publics s'il n'y a qu'un intervenant, jusqu'à plus d'un million de dollars pour une entreprise plus importante où davantage d'intervenants participent au processus.

Avant le début des audiences, les intervenants peuvent présenter une demande à la Commission pour que leurs frais soient payés par l'entreprise qui propose l'augmentation des tarifs. Un comité de la Commission examine chacun des cas pour déterminer si l'intervenant est admissible à un remboursement des frais raisonnables encourus, qui comprennent le temps nécessaire à l'examen des pièces justificatives et à la participation à l'audience ainsi que les frais de déplacement et d'hébergement. Comme notre vérification n'était pas axée sur les décisions individuelles ni sur le jugement de la Commission, nos observations ne concernent que les préoccupations liées aux processus administratifs, et non les décisions du comité ni les frais des intervenants que la Commission a accepté de rembourser.

La collectivité des intervenants est formée d'un petit nombre de spécialistes, principalement des avocats, et nous reconnaissons que leurs connaissances et leur expérience peuvent être utiles au processus. Toutefois, il importe également que les intervenants soient intégrés de manière efficiente et efficace au processus d'audience pour s'assurer que la valeur qu'ils procurent ne soit pas surpassée par les coûts supplémentaires que leur participation impose aux consommateurs, qui finissent par payer leurs services.

Les entreprises ayant demandé une augmentation des tarifs que nous avons rencontrées ont indiqué qu'il faudrait une meilleure coordination entre le personnel de la Commission et les intervenants afin de gérer l'important volume de questions et

de demandes d'information provenant des intervenants. Les demandeurs ont aussi souligné qu'il y a beaucoup de redondance dans les questions et les demandes de renseignements des intervenants et du personnel de la Commission; les intervenants réutilisent les questions et les demandes d'information d'autres dossiers et dans certains cas, le nom du demandeur précédent n'est même pas supprimé. En outre, les questions et demandes d'information des intervenants ne sont pas toujours pertinentes ni importantes pour le dossier à l'étude. La Commission a d'ailleurs mentionné ce dernier point dans sa décision de 2011 concernant OPG, où elle exprimait son inquiétude quant à l'insistance démesurée sur des points peu prioritaires qui gruge le temps et les ressources disponibles pour traiter des enjeux plus importants et prioritaires. De plus, les intervenants facturent le temps consacré au dossier par leurs experts-conseils et conseillers juridiques externes, frais qui sont en fin de compte payés par les consommateurs d'électricité.

Les frais totaux réclamés par les intervenants de secteur de l'électricité pour les trois dernières années s'élevaient à 16 millions de dollars. Le caractère raisonnable des demandes de remboursement de frais des intervenants peut être remis en question par la Commission ou l'entreprise proposant une augmentation de tarifs; depuis trois ans, 17 des demandes de remboursement des intervenants ont été réduites d'un montant total d'environ 750 000 \$. Toutefois, les entreprises de services publics et d'autres demandeurs nous ont informés qu'ils estimaient que ces réductions ne reflétaient pas pleinement l'ampleur des demandes de remboursement douteuses. Ils ont en outre ajouté qu'ils hésitaient généralement à contester les demandes de remboursement des intervenants à cause des coûts supplémentaires associés aux démarches nécessaires.

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer la rentabilité de son processus d'établissement des tarifs, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- collaborer avec les entités réglementées pour répondre à leurs préoccupations quant au coût et à la complexité des exigences relatives à la présentation de documents pour l'établissement des tarifs courants et à leurs répercussions sur les activités;
- mieux coordonner et évaluer la participation des intervenants dans le processus d'établissement des tarifs afin de réduire les chevauchements et le temps consacré à des questions peu prioritaires.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission s'est engagée à améliorer l'efficacité de ses processus qui, de l'avis même du vérificateur général, sont transparents et bénéficient du travail du personnel et de la contribution des intervenants. Le processus d'établissement des tarifs exige une information pertinente dans les dossiers publics afin de soutenir la prise de décisions sensées et responsables. Chaque année, la Commission met à jour ses exigences en matière de présentation des documents à l'appui des demandes d'augmentation des tarifs pour s'assurer que seuls les renseignements pertinents sont demandés. Elle continuera de consulter l'industrie et les autres parties intéressées pour faire en sorte que ses processus d'établissement des tarifs soient le plus efficaces possible.

FRAIS NON ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

Frais d'électricité non réglementés

Ces dernières années, les tarifs moyens facturés pour l'électricité fournie par des sources non

réglementées ont été considérablement supérieurs à ceux facturés pour l'électricité fournie par des sources réglementées, qui doivent être approuvés par la Commission. En conséquence, même si les services d'électricité non réglementés ne comptent que pour 50 % de l'énergie électrique totale fournie, le prix de ces services représente 65 % du prix payé par le consommateur moyen. Pour chaque tranche de 100 \$ des frais d'électricité figurant sur une facture type, environ 35 \$ seulement sont donc assujettis à la réglementation des tarifs par la Commission.

Les sources non réglementées sont principalement des fournisseurs d'électricité ayant conclu des contrats avec l'OEO sous la direction du gouvernement, puisque le plan à long terme pour le réseau d'électricité de la province n'a toujours pas été approuvé par la Commission. Le 29 août 2007, le Conseil a reçu la demande de l'OEO concernant l'examen et l'approbation du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI), le plan directeur en matière d'électricité pour l'Ontario qui doit être approuvé par la Commission avant d'être mis en oeuvre. Toutefois, l'audience a été ajournée le 2 octobre 2008, dans l'attente des nouvelles cibles du gouvernement exigeant des révisions au PREI. Le 17 février 2011, le ministre de l'Énergie a demandé à la Commission d'examiner la version révisée du PREI préparée par l'OEO dans les douze mois suivant son dépôt. En août 2011, le PREI révisé n'avait toujours pas été remis à la Commission pour examen.

Depuis quatre ans, le gouvernement demande à l'OEO de conclure de nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité à long terme, compte tenu du fait que le PREI, qui aurait fixé des lignes directrices pour de telles transactions, n'est pas encore approuvé. D'après la Commission, ces contrats ne s'inscrivent pas dans le mandat que lui confère la loi ni dans ses pouvoirs en matière de réglementation. Un PREI approuvé n'aurait donc aucune incidence sur les engagements déjà pris par l'OEO en matière d'approvisionnement en électricité.

Frais réglementaires non réglementés

Un certain nombre de composantes entrent dans la catégorie des frais réglementaires, notamment des frais de gestion pour l'administration du marché de l'électricité de gros et le maintien de la fiabilité du réseau d'électricité global. Ces frais comptent pour environ la moitié des frais réglementaires perçus. Les autres composantes comprennent les coûts d'exploitation de la SIERE et de l'OEO, le financement des programmes du gouvernement en matière de conservation et de production d'énergie renouvelable, les subventions versées aux consommateurs vivant dans des régions rurales ou éloignées, et le recouvrement des frais d'administration des entreprises de services publics.

La majorité des frais réglementaires ne font pas l'objet d'une surveillance quelconque de la part de la Commission. Les exceptions sont les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO, qui représentent environ 190 millions des quelque 900 millions de dollars en frais réglementaires perçus chaque année. Les autres frais sont prescrits par la réglementation gouvernementale ou correspondent à des coûts qui ne sont pas assujettis à la surveillance de la Commission.

Comité de surveillance du marché

Comme mentionné ci-dessus, les seuls frais réglementaires figurant sur les factures d'électricité dont les tarifs sont réglementés par la Commission sont ceux imputés pour couvrir les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO. La Commission ne réglemente aucuns autres frais d'exploitation du marché de gros. Le Comité de surveillance du marché (le Comité), qui relevait de la SIERE avant d'être transféré à la Commission en 2005, assure la surveillance des activités du marché de gros et rend compte de la situation à la Commission deux fois par année. Le Comité a constamment recommandé que la SIERE explore les modifications structurelles du marché de l'électricité qui pourraient réduire ou éliminer ce que l'on appelle les « crédits de règlement de la gestion de la congestion » (Congestion

Management Settlement Credit [CMSC]) lorsqu'ils ne contribuent pas à l'efficacité du marché. Ces crédits découlent de la structure actuelle du marché de l'électricité, qui indemnise les producteurs ou les distributeurs lorsque, par exemple, des contraintes de transport entravent leur capacité à participer au marché.

De 2006 à 2010, la SIERE a versé plus de 420 millions de dollars en CMSC pour non-participation forcée aux producteurs et distributeurs dont l'électricité n'a pas pu être prise en charge par le réseau en raison des contraintes de capacité du système de transport. Dans son rapport pour la période de mai à octobre 2010, le Comité souligne que deux enquêtes sont en cours à propos de ces activités du marché. L'une était effectuée à la demande d'un participant au marché, et l'autre constituait une enquête officielle sur le risque de « manipulation » du système pour obtenir des paiements plus élevés au titre des CMSC.

La Commission nous a informés que, même si le comité relève de sa responsabilité, il revient à la SIERE de mettre en oeuvre les recommandations de celui-ci. Toutefois, comme le Comité est tenu de rendre des comptes à la Commission, nous nous demandons pourquoi celle-ci ne jouerait pas un rôle plus proactif en veillant à ce que la SIERE accorde la priorité aux recommandations du Comité. En mars 2011, nous avons constaté que, pour la première fois depuis que la responsabilité de surveiller le marché a été confiée à la Commission en 2005, son président intérimaire a demandé à la SIERE de lui faire un compte rendu de la réponse proposée à certaines recommandations du Comité.

Frais de redevance de liquidation de la dette non réglementés

Quand Ontario Hydro a été scindée en 1999, le gouvernement a créé la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), qui a assumé la dette de 38,1 milliards de dollars et les autres passifs de l'entreprise, et lui a remis des actifs financiers d'une valeur de 18,5 milliards

de dollars. L'écart entre l'actif total et la dette, soit 19,4 milliards de dollars, est appelé la « dette insurmontable ». Le gouvernement a établi un plan à long terme pour en rembourser la majeure partie au moyen des revenus futurs du secteur de l'électricité, y compris les bénéfices réalisés par OPG et Hydro One qui dépassent le coût de financement du gouvernement pour ses investissements dans ces deux entités.

Toutefois, le gouvernement a aussi indiqué à l'époque que ces sources de remboursement prévues seraient insuffisantes pour rembourser environ 7,8 milliards de dollars de la dette insurmontable, montant qui correspond au « reliquat de la dette insurmontable ». Pour rembourser ce reliquat, le gouvernement a imposé une nouvelle redevance de liquidation de la dette qui est imputée aux factures d'électricité.

Aux termes du plan initial de 1999, la dette insurmontable devait être entièrement liquidée en 2010. Toutefois, depuis ce temps, la SFIEO a dû relever un certain nombre de défis liés à la gestion de cette dette; elle a notamment dû composer avec l'incidence de frais d'intérêt sur les 38,1 milliards de dollars des éléments de passif pris en charge, la volatilité des bénéfices d'OPG et d'Hydro One et d'autres frais relatifs à l'électricité imposés par le gouvernement. En conséquence, la SFIEO estime pour le moment que la dette insurmontable sera épongée entre 2015 et 2018. Pour en savoir davantage à propos de la dette insurmontable et de la redevance de liquidation de la dette, le lecteur est invité à consulter la section 3.04 du présent rapport, qui porte sur la dette insurmontable du secteur de l'électricité.

La Commission n'a joué aucun rôle dans l'établissement ou la réglementation de la redevance de liquidation de la dette. Toutefois, comme c'est elle qui réglemente l'industrie, il est normal que les consommateurs pensent qu'il lui revient de surveiller toutes les composantes de leur facture d'électricité. Pour combattre cette idée fausse, la Commission devrait indiquer clairement les frais

sur lesquels elle n'a aucun pouvoir, et préciser les entités dont relèvent les frais en question.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui a trait aux frais qui ne sont pas assujettis à la surveillance et à la réglementation de la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission), la Commission doit :

- encourager le ministère de l'Énergie (le Ministère) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) à la consulter en temps plus opportun en ce qui concerne les intérêts des consommateurs avant de mettre en oeuvre des initiatives relatives à l'approvisionnement en énergie et à la tarification connexe;
- collaborer de façon plus proactive avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour donner suite aux recommandations hautement prioritaires du Comité de surveillance du marché;
- expliquer clairement les motifs justifiant tous les frais figurant sur les factures d'électricité des consommateurs, préciser les entités qui reçoivent le produit de ces frais et indiquer si la Commission exerce ou non un rôle de surveillance à l'égard des frais.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission appuie l'objectif d'une coordination améliorée entre les organismes du secteur de l'énergie tout en respectant à la fois son propre mandat et l'autorité et les responsabilités des autres organismes. La Commission collaborera avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour s'assurer qu'on donne suite en temps opportun aux recommandations hautement prioritaires du Comité de surveillance du marché. La Commission a déjà élaboré plusieurs outils novateurs pour sensibiliser les consommateurs (par exemple, la calculatrice de facture en ligne) et étudiera d'autres possibilités de les aider encore davantage.

PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Éducation des consommateurs

Comme il est mentionné ci-haut, le gouvernement a adopté en 2004 un règlement en vertu duquel les factures d'électricité émises à l'intention de clients résidentiels et de petites entreprises doivent présenter séparément les frais d'électricité, les frais de livraison, les frais réglementés et la redevance de liquidation de la dette. Cependant, ces composantes doivent généralement être divisées en sous-composantes de façon à pleinement les expliquer.

Vu la complexité accrue des factures d'électricité des clients résidentiels, les consommateurs ont besoin de sources d'information supplémentaires pour pouvoir comprendre ce qu'on leur demande de payer. Une telle éducation est essentielle, le secteur étant en constante évolution et les consommateurs ayant davantage de choix sur la façon de gérer leurs dépenses en énergie. Par exemple, les consommateurs doivent comprendre les risques et les avantages potentiels des contrats à forfait ainsi que les modalités de la tarification selon l'heure d'utilisation, afin de pouvoir économiser en adaptant leurs habitudes de consommation d'énergie.

La Commission a souligné que même si l'éducation des consommateurs est une responsabilité qu'elle partage avec d'autres entités du secteur de l'électricité, elle a établi un certain nombre de programmes d'éducation et d'outils de communication, notamment des programmes de sensibilisation des consommateurs, des campagnes de publicité et des ressources en ligne. La Commission a aussi intégré une calculatrice de facture à son site Web, avec laquelle les consommateurs peuvent calculer approximativement la facture mensuelle de leur entreprise locale de services publics ou comparer les tarifs d'un contrat de vente au détail à ceux de la Grille tarifaire réglementée (GTR) avant de signer un contrat à forfait à long terme. Une comparaison de factures d'électricité mensuelles au moyen de la calculatrice de facture est présentée à la Figure 4.

Nous reconnaissons que certains de ces programmes jouissent de la faveur des associations

de l'industrie, mais il y a toujours lieu d'apporter des améliorations. Par exemple, à l'occasion d'un groupe de discussion tenu en 2010, bon nombre de participants ont dit qu'ils ne comprenaient toujours pas la signification des frais qui figurent sur leurs factures d'électricité et qu'ils ne savaient pas que la Commission avait pour but de les protéger. Dans un sondage mené en 2010 auprès de parties intéressées, les répondants ont attribué une note faible à la Commission pour ses efforts d'éducation des consommateurs et du public; des résultats similaires ont été obtenus dans des groupes de discussion tenus précédemment. L'incompréhension persistante de la nature des frais sur la facture d'électricité chez le grand public présente clairement un défi pour la Commission, qui doit le rassurer que les intérêts des consommateurs d'électricité sont protégés.

Nous sommes conscients du fait que l'éducation des consommateurs est une responsabilité que la Commission partage avec d'autres entités du secteur de l'électricité; nous sommes toutefois d'avis que la Commission pourrait exercer son autorité auprès de ces entités pour les inciter à mieux s'acquitter de leurs responsabilités.

Surveillance de la conformité

Les entités réglementées sont tenues de respecter les exigences en matière de comptabilité, de rapports, de réglementation et de tenue de dossiers énoncées dans les modalités de leur permis. Les exigences en matière de réglementation couvrent une vaste gamme d'activités, notamment la conduite des entités réglementées envers les consommateurs, les pratiques et les calculs relatifs à la facturation et les opérations entre apparentés.

La Commission exerce des activités de conformité pour s'assurer que les entités réglementées respectent leurs obligations au titre de la loi et des règlements y afférents et veille à ce qu'elles comprennent leurs obligations. Elle mène aussi des enquêtes lorsqu'il y a allégation de non-conformité

et prend les mesures d'exécution qui s'imposent lorsqu'elle le juge nécessaire.

Au sein de la Commission, trois groupes sont responsables de la conformité. Le service chargé de la vérification en matière de réglementation et de la comptabilité veille à ce que les entreprises de services publics mettent en oeuvre les conventions et les pratiques comptables appropriées pour produire des données fiables aux fins de la prise de décisions de réglementation, en plus d'effectuer des vérifications pour s'assurer que les données recueillies auprès des entités réglementées sont fiables et peuvent être utilisées dans les processus décisionnels. Le groupe chargé des politiques en matière de réglementation et l'Unité de protection des consommateurs évaluent la conformité en surveillant le mécanisme de plaintes et en recensant les problèmes auprès d'autres sources. Ils assurent en outre le suivi des travaux relatifs aux problèmes relevés, au besoin.

Conformité aux exigences en matière de rapports

Le service chargé de la vérification en matière de réglementation et de la comptabilité (le Service) vérifie les comptes sélectionnés et les données sur la qualité du service déclarées par les entités réglementées. Au cours des trois dernières années, le Service a relevé des lacunes constantes dans les pratiques de tenue de dossiers et de production de rapports des entreprises de services publics ainsi que des difficultés persistantes en ce qui concerne le respect des exigences de la réglementation en matière de comptabilité et de rapports. Ces deux dernières années, le Service a tenté de combler certaines de ces lacunes en organisant trois séminaires de formation en ligne à l'intention des entités réglementées.

En outre, les entreprises locales de services publics ont exprimé des préoccupations au sujet de certaines exigences en matière de rapports. Par exemple, elles ne comprennent pas bien la raison d'être de certaines exigences et, dans d'autres cas,

se demandent si la Commission utilise les données qu'elles lui fournissent. Elles ont aussi souligné des problèmes liés à la fréquence des rapports exigés, notamment l'exigence de la Commission de déclarer certains renseignements sur une base trimestrielle, par exemple le nombre de consommateurs dans chaque catégorie tarifaire, les ventes d'énergie en kilowattheure pour chaque catégorie tarifaire et les ventes d'énergie par détaillant en électricité. Selon les entreprises de services publics, il n'était pas nécessaire de déclarer ces données tous les trimestres, puisque l'industrie ne change pas beaucoup sur une aussi courte période. À leur avis, il serait plus rentable de déclarer ces données une fois par année. Notre examen des données recueillies par la Commission montre aussi qu'elle n'a pas utilisé ces données ni d'autres renseignements déclarés tous les trimestres.

La Commission recueille, examine et analyse aussi l'information soumise par les entreprises de services publics pour évaluer la fiabilité et la qualité de leurs services et surveiller leur situation financière. Toutefois, elle ne leur a pas clairement expliqué pourquoi elle a besoin de l'information ni comment cette information est utilisée. La communication de ce type de renseignements aiderait les entités réglementées à comprendre les exigences en matière de rapports et à s'assurer qu'elles font des déclarations appropriées, ce qui permettrait aussi à la Commission de cerner les préoccupations systémiques qui exigent son attention.

Conformité aux exigences de la réglementation

En juillet 2009, les fonctions de conformité de la Commission ont été placées sous la responsabilité de son groupe chargé des politiques en matière de réglementation, lequel n'a pas effectué d'examen proactif depuis ce temps pour déterminer si les entreprises de services publics du secteur de l'électricité se conformaient aux exigences spécifiques en matière de réglementation. Nous avons constaté que la surveillance de la conformité exercée actuellement au moyen de codes et de lignes directrices

repose principalement sur la rétroaction externe, notamment sur les plaintes des clients, et sur les problèmes relevés dans l'examen des demandes d'augmentation tarifaire.

Les derniers examens proactifs des conditions de service et des relations entre sociétés apparentées (c'est-à-dire les opérations entre apparentés) ont été effectués en 2007 et ont permis de recenser certains problèmes de conformité, notamment :

- Certaines entreprises locales de services publics ont indûment transféré des avantages financiers à des sociétés apparentées. Parmi les cas relevés, citons un prêt sans intérêt d'un million de dollars, et le partage inapproprié de l'effectif entre une entreprise de services publics et une société apparentée.
- La *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* (la Loi) interdit aux distributeurs d'exercer certaines activités. La prestation de services d'éclairage des voies publiques municipales par certaines entreprises de services publics contrevenait à la Loi.

Comme la Commission n'a pas récemment mené de travaux à propos des opérations entre apparentés, nous avons effectué une analyse des prêts entre apparentés déclarés par les entreprises locales de services publics et en avons sélectionné dix aux fins de suivi. Nous avons constaté trois erreurs dans l'information sur ces prêts fournie à la Commission, dont des erreurs dans les intérêts créditeurs déclarés, les dépenses relatives aux prêts et les soldes des prêts. La Commission a convenu qu'il s'agissait bien d'erreurs de déclaration, mais a souligné qu'elles avaient été relevées dans les demandes d'augmentation tarifaire et étaient donc prises en compte dans le processus d'établissement des tarifs. Toutefois, puisque notre analyse n'a porté que sur un élément seulement, il se peut qu'il y ait d'autres erreurs dans l'information déclarée à la Commission. Sans une surveillance plus proactive, de telles erreurs pourraient être difficiles à déceler.

Plaintes des consommateurs

La Commission doit également répondre aux demandes de renseignements des consommateurs d'électricité à propos de la Commission et traiter les plaintes de ces derniers contre des entités réglementées. Les consommateurs peuvent communiquer avec la Commission par téléphone, Internet ou en personne. Le nombre de plaintes reçues contre des entités réglementées du secteur de l'électricité est passé de 1 400 en 2006 à 4 300 en 2010, et totalisent 17 000 pour les cinq dernières années. Les plaintes à l'endroit des détaillants en électricité représentent entre 70 % et 90 % de toutes les plaintes, les autres visant principalement des entreprises locales de services publics.

Les plaintes les plus courantes concernent la facturation au détail des consommateurs sans pour autant qu'ils aient signé de contrat, ce qui peut se produire lorsqu'un détaillant en électricité obtient le numéro de compte d'un client; les fausses déclarations d'identité, les agents des détaillants se faisant passer pour des représentants de la Commission ou de l'entreprise locale de services publics; le refus d'annuler des contrats; les fausses déclarations concernant la tarification des contrats de détail; et la contrefaçon de signatures sur les contrats.

Le groupe de la Commission chargé des relations avec les consommateurs traite la majorité des plaintes en communiquant avec l'entité réglementée visée et en encourageant les consommateurs à essayer de trouver une solution en s'adressant directement à l'entreprise. Les plaintes qui ne peuvent être résolues de cette manière sont transmises au groupe des marchés de détail et de la gestion de la conformité pour examen et suivi. La Commission n'a pas été en mesure de fournir de données antérieures à 2006, mais a indiqué qu'au cours des quatre dernières années, 1 442 plaintes, soit 11 % des plaintes contre des détaillants en électricité, ont été renvoyées à un échelon supérieur aux fins de suivi. Au cours des trois dernières années, 658 contrats avec des détaillants en électricité ont été annulés en recourant à la procédure de plainte et les

consommateurs ont obtenu des remboursements totalisant plus de 700 000 \$.

Compte tenu du nombre de plus en plus élevé de plaintes contre des détaillants en électricité et des coûts associés aux mesures d'exécution, il serait utile que la Commission détermine les causes sous-jacentes de ces plaintes et explore les mesures d'atténuation à mettre en oeuvre.

En 2010, l'Ontario a proclamé la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* pour faire en sorte que les Ontariens disposent de l'information dont ils ont besoin à propos des contrats et des tarifs d'électricité et puissent s'attendre à des pratiques commerciales loyales. Les nouvelles règles sont entrées en vigueur en janvier 2011 et la Commission a retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables externe pour effectuer les vérifications de la conformité des détaillants aux nouvelles exigences. Les coûts relatifs à ces vérifications (ainsi que la majorité des frais de fonctionnement de l'unité de la Commission chargée de la protection des consommateurs) sont imputés aux détaillants et aux distributeurs par l'entremise du processus d'évaluation des coûts de la Commission. Cette nouvelle affectation des coûts est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011, conformément aux modifications apportées à la réglementation de la Commission en matière d'évaluation des coûts.

Contrats de vente au détail

Dans le marché de l'électricité actuel, les consommateurs s'approvisionnent en électricité soit par l'entremise de leur entreprise locale de services publics aux tarifs de la Grille tarifaire réglementée (GTR) établis par la Commission, soit par l'entremise d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par celui-ci. On compte à l'heure actuelle en Ontario neuf détaillants actifs ayant conclu des contrats avec environ 630 000 clients résidentiels, qui représentent 15 % du nombre total de consommateurs d'électricité.

La Commission délivre un permis à tous les détaillants qui vendent des contrats d'électricité

en Ontario, mais ne fixe pas les tarifs que ces détaillants facturent à leurs clients. La Commission a précisé que l'existence des détaillants en électricité et leur capacité de vendre de l'électricité en faisant du porte-à-porte sont des questions qui relèvent de la compétence du gouvernement. La Commission a aussi indiqué que la prise de mesures d'exécution à l'égard des vendeurs passant de porte en porte comporte des difficultés inhérentes, puisqu'il s'agit toujours de déterminer « qui a dit quoi ». Toutefois, comme c'est la Commission qui délivre les permis à ces entités, nous estimons que les consommateurs sont en droit de s'attendre à ce qu'elle joue un rôle plus proactif pour les protéger contre les pratiques commerciales déloyales.

Désir de protection des consommateurs

En règle générale, les consommateurs signent des contrats avec des détaillants parce qu'ils veulent protéger leurs tarifs et assurer la stabilité de leurs factures d'électricité. Toutefois, ces contrats n'offrent en réalité aucune protection contre une hausse des factures. La protection potentielle qu'ils offrent ne s'applique qu'à la composante « prix courant » des frais d'électricité qui figurent sur la facture. Ils n'offrent aucune protection contre la hausse de la composante de rajustement global des frais d'électricité ou des autres frais. Comme il est indiqué ci-haut, le rajustement global a augmenté de façon constante ces dernières années en raison de la hausse du coût d'acquisition de l'électricité, même si le prix courant global a reculé à cause d'une offre excédentaire. La majorité des consommateurs ne sont pas au fait de ces situations, ce que certains détaillants semblent avoir exploité pour inciter les consommateurs à signer des contrats avec eux.

À mesure qu'évolue le plan énergétique à long terme du gouvernement, les Ontariens peuvent s'attendre à des hausses constantes des coûts de l'électricité. La plupart de ces hausses seront attribuables à la mise à niveau des capacités de production et de transport actuelles et aux

engagements d'achat d'énergie renouvelable par le truchement de contrats de longue durée. Tant que la capacité demeure excédentaire, les hausses des tarifs associées à bon nombre de ces investissements se traduiront probablement par une augmentation du rajustement global, et non du prix courant. En conséquence, les consommateurs ayant des contrats à forfait ne bénéficieront d'aucune protection contre ces augmentations, même s'il ne fait aucun doute que les consommateurs signent de tels contrats avant tout pour profiter d'une telle protection. En fait, l'OEO prévoit une capacité de production d'électricité excédentaire qui fera encore baisser le prix courant à l'avenir. Les détenteurs d'un contrat à forfait ne profiteront pas de ces diminutions parce qu'ils devront continuer de payer le tarif prévu à leur contrat.

Efficacité de la protection des tarifs

L'examen d'un échantillon de factures envoyées aux clients par différents détaillants entre 2006 et 2009 nous a permis de constater que ces derniers proposaient des tarifs d'électricité forfaitaires allant de 8,49 cents/kWh à 10,53 cents/kWh. Durant la même période, le prix moyen de l'électricité sur le marché variait de 3,2 cents/kWh à 5,2 cents/kWh. La Commission fixe le tarif moyen de la GTR, y compris le prix courant et le rajustement global, entre 5,4 cents/kWh et 6,3 cents/kWh. Les consommateurs de l'échantillon de contrats de vente au détail examinés ont donc payé entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité, avant taxes et autres frais, que le tarif le plus élevé de la GTR en vigueur durant la période de validité de leur contrat.

Par exemple, un consommateur ayant signé un contrat à forfait de cinq ans avec un détaillant en électricité à 8 cents/kWh aurait en réalité connu des hausses des frais d'électricité et des fluctuations des prix plus importantes sur sa facture d'électricité qu'un consommateur ayant choisi le programme à tarif réglementé de la Commission, comme l'illustre la Figure 7. Cette situation va à l'encontre de la raison principale – soit la stabilité des tarifs – pour

laquelle les consommateurs choisissent en premier lieu des contrats à forfait. Sur la durée d'un contrat de cinq ans, nous estimons que selon ce scénario, un client utilisant 1 000 kWh par mois pourrait payer environ 2 000 \$ de plus pour l'électricité qu'un client ayant choisi le tarif réglementé de la GTR. Par ailleurs, les détaillants ont profité de la situation sans courir certains des risques habituels, puisque les entreprises de services publics qui fournissent l'électricité aux clients des détaillants sont tenues de payer les détaillants d'abord et ensuite tentent de recouvrer les montants dus auprès des consommateurs.

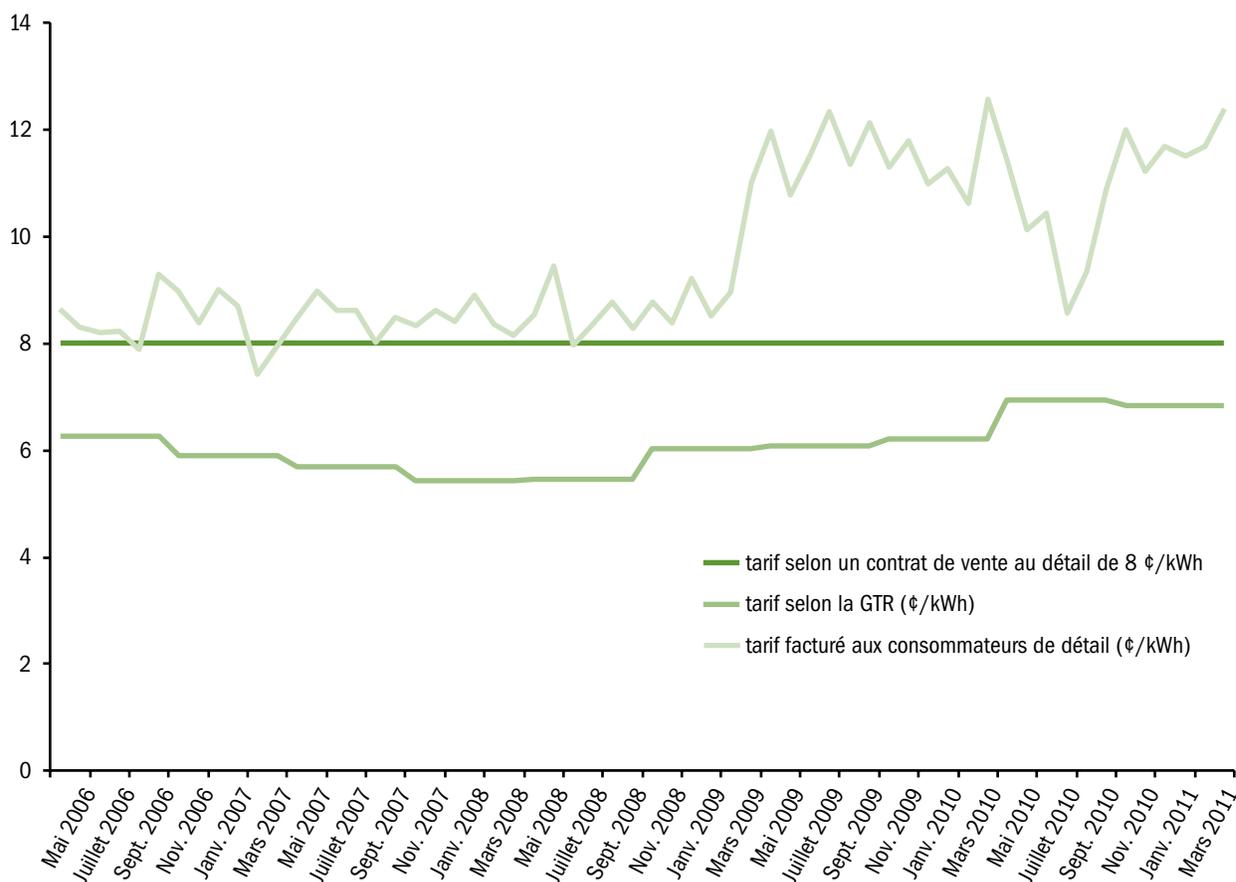
Comme il est mentionné ci-dessus, environ 70 % à 90 % de toutes les plaintes des clients du secteur de l'électricité déposées auprès de la Commission depuis cinq ans concernent les détaillants. La Commission nous a informés que la gestion des détaillants qui choisissent de vendre de porte en porte ne relève pas de sa compétence; toutefois, comme c'est elle qui délivre les permis à ces détaillants, nous estimons qu'elle a une certaine part de responsabilité dans la protection des consommateurs contre les pratiques déloyales des détaillants auxquels elle délivre des permis. Dans la mesure où la responsabilité de la Commission est partagée avec d'autres intervenants, comme le ministère des Services aux consommateurs, il y aurait lieu de mettre en place un processus coordonné et efficace pour donner suite aux plaintes des clients à propos de ces détaillants.

Exécution

Dans le cadre de ses activités de conformité, la Commission a toujours constaté que les entités réglementées ne se conformaient pas à ses exigences en matière de réglementation et de rapports. Certains de ces cas de non-conformité pourraient être résolus par une meilleure communication, par exemple, des séances de formation en ligne préparées par le groupe de la Commission chargé des vérifications et des bulletins d'information. Des examens de suivi adéquats s'imposent également

Figure 7 : Comparaison des tarifs de l'électricité (GTR et contrat de vente au détail), 2006-2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



pour s'assurer de l'efficacité de ces mesures et d'autres mesures correctives, de façon à garantir la conformité.

De plus, la Commission a indiqué que, depuis que la réglementation du secteur de l'électricité s'est ajoutée à ses responsabilités en 1999, elle a dès le début pris la décision délibérée et raisonnée de se concentrer sur la conformité volontaire, en reconnaissant le fait que les entités réglementées avaient besoin de temps pour comprendre les exigences de la législation et de la réglementation et adapter leurs pratiques. Nous reconnaissons qu'il faut du temps aux entités réglementées pour s'adapter aux nouvelles exigences de la réglementation et que la Commission devait collaborer avec ces entités pour s'assurer qu'elles comprennent les nouvelles exigences et renforcent leur capacité pour être en mesure d'y répondre. Toutefois, un système volontaire n'est

efficace que s'il débouche sur une conformité au fil du temps; si la non-conformité persiste, il faut prendre d'autres mesures pour corriger la situation.

La Commission reconnaît clairement l'importance de l'exécution pour réglementer efficacement le quasi-monopole qui règne dans le secteur de l'électricité, comme en font foi ses plans d'activités et ses rapports annuels qui soulignent l'importance de l'exécution comme composante clé d'une fonction de conformité efficace. Cela dit, en dépit du grand nombre de plaintes du public contre des détaillants en électricité, nous n'avons constaté que peu de mesures d'exécution prises à l'égard des récidivistes. Depuis juillet 2003, la Commission a rendu quatre ordonnances d'exécution en 2009 et une seulement en 2010. Au total, trois détaillants ont été frappés d'une amende de 500 000 \$ et de conditions particulières pour le maintien de leur

permis. La Commission a indiqué que les mesures d'exécution sont coûteuses et exigent beaucoup de ressources.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les consommateurs sont protégés et qu'ils disposent de l'information dont ils ont besoin pour comprendre leurs factures d'électricité, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- revoir ses programmes d'éducation et de communication actuels et y apporter les modifications qui s'imposent pour répondre aux besoins en information des consommateurs;
- envisager la possibilité d'entreprendre des examens de conformité proactifs limités axés sur les secteurs à risque élevé;
- collaborer avec les entreprises de services publics pour rationaliser les exigences en matière de rapports, y compris l'échéancier et la fréquence des rapports;
- déterminer s'il est possible de mettre en place des mesures dissuasives appropriées dans les secteurs ayant généré le plus de plaintes légitimes de la part des consommateurs.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accueille favorablement la reconnaissance par le vérificateur général des documents d'éducation élaborés à l'intention des consommateurs et s'engage à améliorer ces documents pour mieux répondre aux besoins en constante évolution des consommateurs.

La Commission convient qu'une conformité proactive constitue une part importante d'un programme robuste de surveillance et de conformité. Elle a d'ailleurs inclus un engagement à cet égard dans chacun de ses plans d'activités depuis 2004 et a entrepris des examens de conformité proactifs ciblés fondés sur une évaluation des risques qui comprend l'examen

des plaintes des consommateurs. La philosophie de la Commission en matière de conformité est axée sur l'assurance de la conformité des joueurs de l'industrie au moyen d'un processus multivolets comprenant des mesures d'exécution lorsque la situation l'exige. À l'adoption de la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* (la Loi), la Commission a mis sur pied une unité chargée de la protection des consommateurs, dont la mission est de veiller à ce que les titulaires de permis de l'industrie respectent les exigences en matière de protection des consommateurs. La Commission a mené des inspections de conformité approfondies de tous les détaillants actifs et a récemment pris des mesures d'exécution pour donner suite à des allégations voulant que certains détaillants ne satisfassent pas aux exigences de la Loi et aux exigences réglementaires connexes.

La Commission s'est efforcée de rationaliser ses exigences en matière de rapports et procédera à un autre examen plus approfondi de ces exigences en consultation avec l'industrie et les autres intervenants. Depuis deux ans, la Commission a pris des mesures pour aider les distributeurs en améliorant son système de dépôt électronique pour faciliter la présentation des rapports ainsi qu'en fournissant des définitions et des lignes directrices pour favoriser la compréhension commune des exigences en matière de rapports.

MESURES DU RENDEMENT

Les indicateurs de rendement peuvent se définir comme des résultats mesurables sur lesquels l'entité a un pouvoir et qui sont clairement liés à ses objectifs. Depuis l'exercice 2004-2005, la Commission a élaboré et publié un plan d'activités annuel comprenant des mesures du rendement. Ce plan d'activités énonce les objectifs stratégiques de la Commission et les initiatives de gestion mises en oeuvre pour les soutenir. Il précise aussi les activités

que la Commission prévoit entreprendre au cours des trois prochaines années pour les atteindre, et la façon dont elle mesurera sa réussite. Le rendement réel de la Commission en regard de ces mesures du rendement fait l'objet d'un examen indépendant par un vérificateur externe.

Nous concluons que ce processus est bien structuré et peut constituer un excellent mécanisme de rapport sur le rendement. Toutefois, pour en tirer pleinement profit, les mesures du rendement de la Commission doivent s'axer davantage sur les résultats, plutôt que les processus ou les extrants. Par exemple, les mesures établies par la Commission visent à déterminer si « les tarifs de la Grille tarifaire réglementaire ont été rajustés comme il se doit » et si « les lignes directrices concernant la présentation des demandes d'examen du coût de service ont été mises à jour ». Le défi posé par les mesures axées sur les processus ou les activités est qu'elles fournissent souvent peu de renseignements sur la réalisation réelle des objectifs stratégiques de la Commission. Nous reconnaissons que dans son plan d'activités pour 2011-2014, la Commission a souligné l'importance d'adopter des mesures du rendement axées sur les résultats. Cependant, aucune mesure de la sorte n'avait été élaborée au moment de notre vérification.

Parmi les mesures de son rendement, la Commission a inclus ses propres frais internes, qui sont en hausse depuis dix ans, bien qu'ils soient demeurés plus stables ces trois dernières années. En plus des frais d'exploitation de la Commission, les coûts de la réglementation comprennent aussi d'autres dépenses comme les frais associés aux intervenants et ceux engagés par les demandeurs qui souhaitent faire approuver une hausse tarifaire. Toutefois, aucun de ces coûts n'est inclus dans le calcul. Comme tous les coûts de la réglementation sont en fin de compte payés par les consommateurs d'électricité que la Commission est aussi chargée de protéger, nous estimons que ces coûts devraient aussi être pris en compte.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la reddition de comptes sur l'efficacité et les coûts de ses activités de réglementation, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit élaborer des mesures du rendement davantage axées sur les résultats et conformes à ses objectifs stratégiques et à son mandat, en plus de résumer tous les frais associés à ses processus de réglementation et d'en faire rapport.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Dans son dernier plan d'activités, la Commission s'est engagée à adopter des mesures du rendement axées sur les résultats. La Commission s'efforce d'établir un cadre robuste d'évaluation du rendement qui inclura la collecte et l'évaluation d'indicateurs et de données relatifs aux répercussions de ses décisions et de ses initiatives stratégiques au fil du temps. La Commission souligne la conclusion du vérificateur général quant au caractère pertinent de la structure de son processus actuel de mesure du rendement et continuera de mettre en oeuvre cette structure d'ici l'adoption des mesures axées sur les résultats pour valider la réalisation des initiatives prévues dans son plan d'activités.

En plus de rendre compte de ses propres frais, la Commission fera état des dépenses versés aux intervenants. La Commission explorera aussi la possibilité pour les entreprises de services publics de fournir facilement l'information sur les coûts de réglementation, à un coût correspondant aux avantages associés aux rapports améliorés.

Secteur de l'électricité – Initiatives en matière d'énergie renouvelable

Contexte

Il revient au gouvernement d'établir le cadre législatif et administratif régissant la production, le transport et la vente d'électricité en Ontario. Les trois principaux facteurs qui ont une incidence sur l'établissement de la politique en matière d'électricité sont le prix, la fiabilité et la durabilité.

Le ministère de l'Énergie (le Ministère) est chargé de fournir le cadre de réglementation et de mettre en oeuvre les politiques du gouvernement en matière d'électricité, ce qu'il fait notamment en assurant la surveillance de plusieurs entités gouvernementales, y compris :

- l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), qui prévoit et assure l'approvisionnement en électricité afin de répondre aux besoins en énergie de la province;
- la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui réglemente les secteurs de l'électricité et du gaz naturel en Ontario;
- la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), qui est responsable de l'exploitation quotidienne du réseau d'électricité de l'Ontario;
- Ontario Power Generation (OPG), qui produit de l'électricité dans ses centrales nucléaires, thermiques et hydroélectriques;

- Hydro One, qui distribue l'électricité à l'échelle de la province.

Un élément essentiel de l'actuelle politique énergétique du gouvernement est de faire en sorte que les énergies renouvelables occupent une place beaucoup plus grande dans le panier énergétique de l'Ontario. Les énergies renouvelables sont générées par des sources naturelles. Les quatre principales formes d'énergie renouvelable sont :

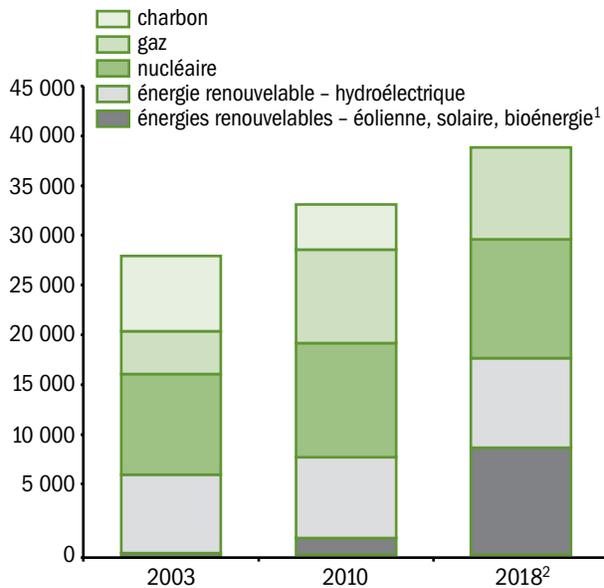
- l'énergie hydroélectrique, générée par le mouvement de l'eau;
- l'énergie éolienne, générée par des turbines à partir des courants atmosphériques;
- l'énergie solaire, générée par des cellules photovoltaïques qui capturent l'énergie du soleil;
- la bioénergie, générée en brûlant des résidus forestiers et déchets agricoles organiques.

Le gouvernement de l'Ontario a proposé de miser davantage sur les sources d'énergie renouvelables, particulièrement les énergies éolienne et solaire et la bioénergie, en partie pour remplacer les centrales au charbon d'ici la fin de 2014. La puissance installée provenant de différentes sources d'énergie entre 2003 et 2018, comme projeté dans le Plan énergétique à long terme diffusé par le Ministère en novembre 2010, est illustrée à la Figure 1.

Conformément à cette priorité, le gouvernement a promulgué en mai 2009 la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* (la Loi), qui prévoyait de nouvelles

Figure 1 : Puissance installée en électricité de différentes sources d'énergie (MW), 2003–2018

Source des données : Ministère de l'Énergie



1. La production prévue en électricité des énergies éolienne et solaire est beaucoup plus faible que leur puissance installée (voir la Figure 10).
2. Projeté.

dispositions et apportait des modifications aux lois existantes, visait à attirer des investissements dans le secteur des énergies renouvelables, à promouvoir une culture d'économie d'énergie, à favoriser l'établissement d'un secteur des affaires concurrentiel, à créer des emplois et à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le Ministère et l'OEO ont joué un rôle actif dans la mise en oeuvre des politiques gouvernementales en matière d'énergie renouvelable. Le Ministère mettait l'accent sur l'élaboration de programmes et politiques destinés à faire progresser la mise en oeuvre de la Loi, tandis que l'OEO s'employait à planifier et à assurer l'approvisionnement en énergie renouvelable en négociant des contrats d'achat d'électricité avec des promoteurs de projets d'énergie renouvelable.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si le Ministère et l'OEO avaient mis en place des procédures et systèmes adéquats pour :

- s'assurer que les ressources en énergies renouvelables sont obtenues de manière rentable et dans le contexte des lois et politiques gouvernementales applicables;
- mettre en oeuvre un plan équilibré et responsable d'approvisionnement en énergie renouvelable, de façon que la population ontarienne dispose d'un réseau d'électricité propre, fiable, abordable et durable.

La haute direction du Ministère et de l'OEO a examiné et approuvé notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons effectué notre travail de vérification au Ministère et à l'OEO. Nous avons également visité le centre de conduite du réseau de la SIERE pour nous aider à mieux comprendre le fonctionnement du marché de l'électricité en Ontario.

Dans le cadre de notre travail de vérification, nous avons examiné les lois, règlements, politiques et procédures pertinents; analysé les données historiques et projetées recueillies par l'OEO et la SIERE; examiné des analyses réalisées par le Ministère et l'OEO; interviewé des employés du Ministère et de l'OEO; rencontré des représentants de la SIERE, de la CEO et de Hydro One; et étudié la documentation pertinente ainsi que les pratiques exemplaires en vigueur ailleurs. Nous avons également fait appel à des consultants indépendants qui possèdent une connaissance spécialisée du secteur de l'énergie en Ontario.

Nous n'avons pas compté sur le service de vérification interne du Ministère pour réduire l'étendue de notre travail de vérification, car il n'avait pas fait de récente vérification sur les initiatives en matière d'énergie renouvelable.

Résumé

En Ontario, la production d'électricité et son transport aux utilisateurs résidentiels et commerciaux étaient d'abord essentiellement la responsabilité d'Ontario Hydro, société de la Couronne, puis des entités qui lui ont succédé après 1999. La responsabilité de veiller à ce que ces entités fournissent aux consommateurs une électricité à la fois durable à long terme et à des prix raisonnables incombait au Ministère et à la CEO, organisme de réglementation indépendant. La Loi déléguait directement au ministre de l'Énergie une partie de la responsabilité d'accroître considérablement l'approvisionnement en énergie renouvelable de la province. En vertu de cette loi, le gouvernement a créé un nouveau processus afin d'accélérer le développement d'énergies renouvelables en donnant au ministre le pouvoir de contourner bon nombre des processus habituels de planification et de surveillance réglementaire du gouvernement.

Grâce au nouveau processus, le gouvernement a fait avancer son programme d'action en matière d'énergie renouvelable sans les retards parfois causés par les anciens processus. Le programme d'action prévoit notamment un accroissement substantiel de la production d'énergie à partir de sources renouvelables pour remplacer l'électricité produite à partir du charbon, qui pose des risques pour l'environnement et la santé, ainsi que la création d'emplois dans le nouveau secteur des énergies « vertes ».

Les initiatives du gouvernement en matière d'énergie renouvelable ont rapidement haussé la quantité d'énergie renouvelable qui sera disponible au cours des prochaines années. En revanche, les énergies renouvelables de sources éolienne et solaire feront augmenter substantiellement les factures d'électricité des contribuables. De plus, les sources d'énergie renouvelable telles que le vent et le soleil ne sont pas aussi fiables et doivent être appuyées par d'autres sources d'énergie telles que le gaz naturel. Le gouvernement savait très bien

que ses initiatives d'énergie renouvelable feraient augmenter les coûts, mais il estimait que ce désavantage était largement compensé par les avantages prévus pour l'environnement et la santé et par les emplois qui seraient créés.

Concernant la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière d'énergie renouvelable, nous avons notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario est en voie d'éliminer d'ici la fin de 2014 sa production d'électricité au charbon – dont la capacité dépassait 7 500 mégawatts (MW) en 2003. L'énergie produite au charbon sera remplacée par l'énergie produite par des centrales nucléaires remises à neuf et une augmentation d'environ 5 000 MW de l'énergie produite à partir du gaz naturel, le reste provenant principalement de la mise en service d'une plus grande quantité d'énergie renouvelable. Plus important encore, les mesures prises par l'OEO et le Ministère pour mettre en oeuvre les directives du ministre devraient porter la capacité en énergies renouvelables, surtout éolienne et solaire, à 10 700 MW d'ici 2018.
- Comme les directives du ministre précisait exactement ce qu'il fallait faire, le Ministère et l'OEO se sont efforcés de prendre les mesures demandées le plus rapidement possible. Ainsi, aucune analyse de rentabilisation détaillée n'a été faite pour évaluer objectivement les effets de cet engagement de plus d'un milliard de dollars. Ce genre d'analyse porterait notamment sur l'impact économique et environnemental éventuel de cet investissement massif dans les énergies renouvelables sur les prix de l'électricité à l'avenir, la création ou la perte d'emplois directs et indirects, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres variables.
- Au moment d'adopter la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* (la Loi) en mai 2009, le Ministère a affirmé que celle-ci entraînerait une modeste augmentation progressive d'environ 1 % par année des factures d'électricité

– à la suite de l'ajout de 1 500 MW d'énergie renouvelable dans le cadre du Programme de tarifs de rachat garantis (TRG) et de la mise en oeuvre d'initiatives de conservation. En novembre 2010, le Ministère prévoyait qu'une facture d'électricité résidentielle typique augmenterait d'environ 7,9 % par an au cours des cinq prochaines années, 56 % de cette hausse étant attribuable aux investissements dans les énergies renouvelables qui porteraient la capacité à 10 700 MW d'ici 2018 ainsi qu'aux investissements en immobilisations nécessaires pour relier toutes les sources d'énergie renouvelable au réseau de transport d'électricité.

- En tant que responsable de la planification de l'approvisionnement en électricité de la province, l'OEO doit soumettre des plans à long terme à l'approbation de la CEO. Or, le premier Plan énergétique à long terme soumis par l'OEO depuis sa création en décembre 2004 n'a pas été approuvé par la CEO. Malgré les 10,7 millions de dollars dépensés par l'OEO pour élaborer son premier plan énergétique, qu'il a soumis à l'examen de la CEO en 2007, le gouvernement a suspendu l'examen du plan par la CEO en 2008. En 2010, le Ministère a publié son propre Plan énergétique à long terme afin de fournir à l'OEO suffisamment de contexte sur les priorités et objectifs stratégiques du gouvernement pour le guider dans sa planification. Ceci pourrait créer une certaine confusion dans l'esprit du public quant à l'entité responsable de la planification de l'approvisionnement en électricité en Ontario.
- Parmi les initiatives antérieures d'approvisionnement en énergie renouvelable, le processus d'appel d'offres concurrentiel et le Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER) ont tous deux connu beaucoup de succès et atteint en temps record les objectifs en matière de production d'énergie renouvelable. Le POSER en particulier a été

très favorablement accueilli. Il devait produire 1 000 MW sur dix ans, mais il a dépassé cet objectif en un peu plus d'un an. La poursuite du populaire POSER était une option, mais le ministre a demandé à l'OEO de le remplacer par le nouveau Programme de TRG, de portée plus large, qui exigeait des composantes fabriquées en Ontario et offrait aux producteurs d'énergie renouvelable des prix contractuels beaucoup plus intéressants que le POSER. Ces prix plus élevés haussaient les coûts des énergies éolienne et solaire d'environ 4,4 milliards de dollars sur 20 ans par rapport à ce qu'ils auraient été aux termes du POSER. Le Ministère a indiqué qu'en remplaçant le POSER par les TRG, il a réussi à accélérer son programme d'énergie renouvelable et à promouvoir cette industrie en Ontario.

- De nombreuses autres administrations ont fixé leurs TRG à un niveau moins élevé que ceux de l'Ontario et mis en place des mécanismes pour limiter le total des coûts découlant des programmes de TRG. L'OEO a recommandé différentes façons de réduire le barème de prix de l'Ontario. Nous avons appris que le gouvernement avait choisi de stabiliser les prix afin d'encourager des investissements continus en Ontario jusqu'à ce que l'examen du Programme de TRG prévu après deux ans soit entrepris. Le gouvernement a notamment proposé les changements suivants :
 - Avant l'adoption de la Loi en mars 2009, l'OEO avait proposé de réduire de 9 % les TRG pour l'électricité générée par des projets solaires au sol, comme dans d'autres administrations. Ceci aurait pu réduire le coût du programme d'environ 2,6 milliards de dollars sur les 20 ans des contrats. Le gouvernement n'a pas appliqué cette réduction. Le Ministère nous a informés qu'une telle réduction du prix prédéterminé irait à l'encontre de l'objectif gouvernemental de maintenir la stabilité de la politique et des prix pour la période initiale de deux ans.

- En février 2010, en raison de la popularité imprévue des microprojets solaires au sol, l'OEO a recommandé de réduire les TRG payés pour ce type d'énergie, soit 80,2 ¢ par kilowattheure (kWh) comme pour l'énergie produite par des projets solaires de toiture. Ce prix permettrait aux promoteurs de projets solaires au sol d'obtenir un rendement après impôt de 23 % à 24 % sur les capitaux propres, plutôt que les 11 % prévus par l'OEO. La réduction de prix recommandée a seulement été mise en oeuvre en août 2010. Durant les cinq mois écoulés entre la présentation de la recommandation par l'OEO en février 2010 et l'annonce de la réduction en juillet 2010, l'OEO a reçu plus de 11 000 demandes de promoteurs. Comme le gouvernement a décidé de maintenir l'ancien prix pour les projets proposés jusque-là afin de conserver la confiance des investisseurs, toutes ces demandes, si elles sont approuvées, seraient admissibles au prix plus élevé. Nous avons calculé que, si le prix avait été révisé au moment où l'OEO a présenté sa recommandation, le gouvernement aurait pu réduire le coût du Programme d'environ 950 millions de dollars sur les 20 ans des contrats.
- Le Ministère a négocié un contrat avec un consortium de sociétés coréennes pour la réalisation de projets d'énergie renouvelable. Le consortium recevra deux autres incitatifs sur la durée du contrat s'il atteint les objectifs en matière de création d'emplois : un paiement de 437 millions de dollars (ramené à 110 millions de dollars, comme le Ministère l'a annoncé en juillet 2011 à la suite de notre travail de vérification sur le terrain) en sus des TRG déjà très avantageux, ainsi qu'un accès prioritaire au réseau de transport d'électricité de l'Ontario, dont la capacité de connexion aux projets d'énergie renouvelable est déjà limitée. Cependant, aucune analyse économique ou de rentabilisation n'a été faite pour déterminer si l'entente conclue avec le consortium était économiquement prudente et rentable, et ni la CEO ni l'OEO n'ont été consultés au sujet de l'entente. Le 29 septembre 2009, les négociations en cours avec le consortium ont été rendues publiques, et le Cabinet a été informé des détails des négociations et de l'entente potentielle en octobre 2009. L'entente formelle a été signée en janvier 2010.
- Une capacité de production excédentaire est nécessaire en période de demande de pointe, qui survient en été en Ontario. En conséquence, pour assurer la fiabilité du réseau, toutes les administrations doivent disposer d'une capacité excédentaire de temps à autre. L'Ontario réagit surtout aux situations de capacité excédentaire en exportant l'électricité à d'autres administrations à un prix inférieur au coût de production. Comme la demande en électricité devrait continuer d'augmenter à un rythme ralenti au moment où une plus grande capacité de production d'énergie renouvelable est ajoutée au réseau, les contribuables pourraient avoir à payer aux producteurs d'énergie renouvelable admissibles au Programme de TRG entre 150 et 225 millions de dollars par an pour ne pas produire d'électricité.
- Les réseaux de transport et de distribution d'électricité de l'Ontario fonctionnent déjà à pleine capacité ou presque. Un nombre plus élevé que prévu de projets d'énergie renouvelable admissibles au Programme de TRG attendent d'être reliés au réseau de distribution. Au 1^{er} avril 2011, environ 10 400 mégawatts (MW), ce qui représente plus de 3 000 demandes d'adhésion au Programme de TRG, ne pouvaient pas être pris en charge par le réseau d'électricité existant.
- Selon de récentes annonces publiques, la Loi devrait créer plus de 50 000 emplois, dont 40 000 dans le cadre de projets d'énergie renouvelable. Cependant, environ 30 000 ou 75 % de ces emplois seraient dans le secteur

de la construction et dureraient seulement d'un à trois ans. Nous avons également noté que, d'après des études réalisées dans d'autres administrations, pour chaque emploi créé par les programmes de production d'énergie renouvelable, entre deux et quatre emplois disparaîtraient dans d'autres secteurs de l'économie en raison des prix plus élevés de l'électricité.

- Les sources d'énergie renouvelable telles que les installations éoliennes et solaires sont intermittentes et doivent être appuyées par des centrales au charbon ou au gaz naturel afin de maintenir une production fiable et constante. Selon l'étude utilisée par le Ministère et l'OEO, afin d'assurer un approvisionnement continu, une production de 10 000 MW d'électricité éolienne devrait être complétée par 47 % d'énergie non éolienne, généralement produite par des centrales alimentées au gaz naturel.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement les recommandations du vérificateur général et demeure déterminé à offrir des conseils stratégiques de qualité et à mettre en oeuvre les décisions du gouvernement de manière rentable et de façon à promouvoir la fiabilité et la durabilité du réseau.

La *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* promulguée par l'Assemblée législative de l'Ontario, qui autorisait la création d'un programme de TRG, représente un changement d'orientation fondamental dans la politique en matière d'électricité de l'Ontario. La province s'ajoute ainsi à environ 88 administrations partout dans le monde qui ont mis en oeuvre des programmes de TRG.

Le Programme de TRG de l'Ontario visait trois grands objectifs stratégiques :

- Réduire l'empreinte écologique (émissions de gaz à effet de serre) de la province en mettant en service une plus grande quantité

d'énergie renouvelable et en appuyant l'élimination graduelle de l'électricité produite au charbon d'ici 2014.

- Mieux protéger la santé de la population ontarienne en éliminant les émissions nocives issues de la combustion du charbon. En fait, d'après une étude indépendante réalisée en Ontario en 2005, la production d'électricité à partir du charbon coûterait 4,4 milliards de dollars par année après avoir pris en compte les coûts liés à la santé et à l'environnement.
- Créer des emplois dans le secteur de l'énergie verte et attirer des capitaux d'investissement en Ontario en période de récession mondiale.

Le Programme de TRG de l'Ontario a surtout connu du succès en raison de la décision du gouvernement d'établir des tarifs attractifs et d'inspirer confiance aux investisseurs en s'engageant à ne pas réduire les prix ou apporter d'importants changements à la politique ou au programme avant d'entreprendre l'examen obligatoire du Programme après deux ans.

La planification d'un approvisionnement stable en électricité est un exercice complexe exigeant la conformité aux normes nord-américaines. Une planification prudente nécessite une capacité de production considérablement supérieure à la demande de pointe. D'ici 2016, l'offre et la demande en énergie devraient se rapprocher à mesure que les centrales nucléaires sont mises hors service en vue de leur remise à neuf.

Le Ministère continuera de se concerter avec l'OEO afin d'équilibrer l'offre et la demande en énergie dans le prochain Plan pour le réseau d'électricité intégré et d'y apporter les modifications nécessaires pour assurer la fiabilité.

RÉPONSE GLOBALE DE L'OEO

L'OEO souscrit aux recommandations du vérificateur général concernant l'élaboration

et l'administration continues de programmes de production d'énergie renouvelable dans la province. Le Programme de TRG de l'Ontario — premier en son genre en Amérique du Nord en termes de portée, d'intégralité et d'envergure — a été conçu et lancé en 2009 dans une conjoncture économique et stratégique particulière. L'OEO a travaillé avec diligence et efficacité pour mettre en oeuvre le Programme dans des délais serrés. À l'instar de l'équipe de vérification interne de l'OEO, le vérificateur général n'a pas repéré de problèmes importants dans l'administration du Programme de TRG. Il était prévu dès le début de soumettre le Programme à un examen obligatoire après deux ans, afin d'assurer une période de stabilité et de reconnaître que celui-ci devrait suivre l'évolution temporelle des technologies et des marchés. Dans cet examen, en cours à l'automne 2011, l'OEO se penche sur bon nombre des problèmes soulevés dans la vérification.

Le vérificateur général souligne également l'importance de coordonner le développement des énergies renouvelables à l'échelle du secteur. L'OEO travaille — et continuera de travailler — en étroite collaboration avec le Ministère, Hydro One, la SIERE, les sociétés de distribution locales et la CEO au développement d'énergies renouvelables, par exemple par l'entremise de l'Équipe d'intégration de l'approvisionnement en énergie renouvelable. Il doit notamment trouver des moyens de communiquer plus efficacement au public les coûts de l'énergie renouvelable et d'autres types d'énergie. Enfin, l'OEO est heureux de voir que le vérificateur général reconnaît que les énergies renouvelables aident à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le réseau d'électricité de l'Ontario.

Constatations détaillées de la vérification

MISE EN SERVICE D'UNE IMPORTANTE QUANTITÉ D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Assurer un approvisionnement énergétique propre, abordable, fiable et durable est une priorité pour le gouvernement de l'Ontario. Déterminé à protéger l'environnement et la santé de la population ontarienne, le gouvernement s'est engagé à fermer toutes les centrales au charbon d'ici la fin de 2014. L'Ontario est en voie de donner suite à cet engagement. Le Ministère a indiqué que huit des 19 unités en service aux cinq centrales au charbon de l'Ontario en 2003 avaient déjà été fermées et que deux autres le seraient plus tard en 2011. Ces fermetures ont fait diminuer la puissance installée d'énergie produite au charbon en Ontario. Il est prévu que cette puissance, qui dépassait 7 500 MW en 2003, sera remplacée par l'énergie produite par les centrales nucléaires remises à neuf et une augmentation d'environ 5 000 MW d'énergie issue du gaz naturel, le reste devant provenir des nouvelles sources d'énergie renouvelable (voir la Figure 1).

Avec l'adoption de la *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte*, l'Ontario a fait des progrès en mettant en service une quantité accrue d'énergie renouvelable. Selon le Ministère, la puissance installée en énergie provenant de sources renouvelables propres telles que le vent, le soleil et la biomasse est passée d'environ 160 MW en 2003 à 1 700 MW en 2010, et elle devrait grimper à 10 700 MW d'ici 2018 (voir la Figure 1).

INCIDENCE FINANCIÈRE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES SUR LES CONSOMMATEURS

L'augmentation du coût de l'électricité depuis quelques années préoccupe les Ontariens, qui ont vu leurs factures d'électricité augmenter en moyenne de 26 % entre 2008 et 2010, surtout en

conséquence des investissements en immobilisations, de la remise en état des infrastructures de production et de l'imposition de la taxe de vente harmonisée (TVH). Le gouvernement a réagi en offrant une réduction de 10 %, appelée Prestation ontarienne pour l'énergie propre, sur les factures d'électricité mensuelles des ménages et des petites entreprises, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et devrait durer cinq ans.

En même temps, les préoccupations croissantes entourant l'impact de la production d'énergie traditionnelle sur l'environnement et la santé publique en ont amené beaucoup à envisager sérieusement les énergies renouvelables sans danger pour l'environnement comme solution de rechange. Par ailleurs, les énergies renouvelables, particulièrement éolienne et solaire, coûtent beaucoup plus cher que les énergies classiques. Les factures d'électricité devraient donc continuer de monter à mesure que d'autres projets d'énergie renouvelable seront mis en oeuvre au cours des prochaines années. La section qui suit aborde certains des facteurs clés influençant le coût de l'électricité en Ontario.

Prix horaire de l'énergie en Ontario (PHEO) et ajustement global (AG)

La facture d'électricité typique compte cinq parties : les frais d'électricité, les frais de livraison, les frais de réglementation, les frais de remboursement et la TVH. Les frais d'électricité représentent la plus grande partie de la facture et comportent deux éléments clés :

- Le prix horaire de l'énergie en Ontario (PHEO) est le prix courant fondé sur l'offre et la demande en électricité déterminées selon un processus concurrentiel où des producteurs présentent des soumissions pour fournir de l'électricité au marché.
- L'ajustement global (AG) est la différence entre le prix courant (PHEO) et le prix garanti payé aux producteurs contractuels réglementés. Il tient également compte du coût des

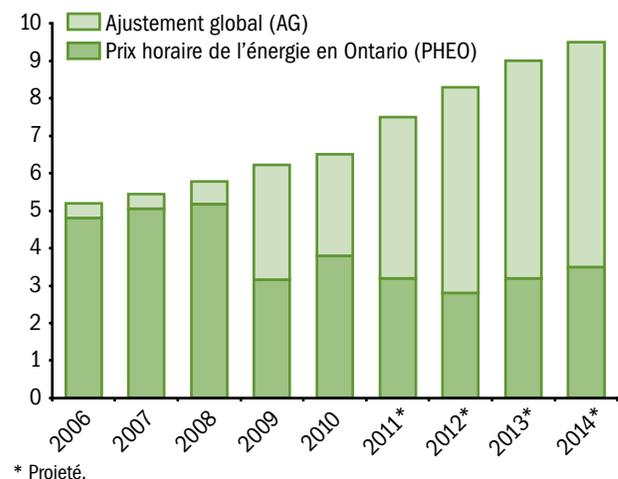
programmes de conservation de l'OEO. Des prix garantis sont payés aux producteurs, entre autres, les producteurs d'énergie nucléaire et hydroélectrique administrés par OPG, les producteurs sans vocation de service public administrés par la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, ainsi que les producteurs d'énergie au gaz naturel et d'énergie renouvelable sous contrat avec l'OEO.

L'OEO a conclu un certain nombre de contrats à forfait, ce qui a fait monter les prix de l'électricité au-dessus des prix courants. Après l'adoption de la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* en 2009, l'OEO a reçu pour directive d'augmenter considérablement la production d'énergie renouvelable en offrant des prix contractuels très attrayants aux promoteurs de projets d'énergie renouvelable. Ces contrats devraient entraîner des frais considérablement plus élevés dans la partie AG de la facture d'électricité. La Figure 2 montre que :

- La somme du PHEO et de l'AG, qui représente la plus grosse partie de la facture d'électricité, a augmenté de 25 % entre 2006 et 2010, et elle devrait gonfler encore de 43 % d'ici 2014 étant donné l'accroissement rapide de l'AG.
- D'ici 2014, l'AG devrait atteindre 6 ¢ par kilowattheure (kWh) – soit près des deux tiers des frais d'électricité et du double du PHEO projeté pour cette année-là.

Figure 2 : Frais d'électricité, 2006–2014 (¢/kWh)

Source des données : OEO et SIERE



Selon notre analyse des données de l'OEO, les contrats d'énergie renouvelable contribueront dans une grande mesure à l'augmentation de l'ajustement global. Comme le montre la Figure 3, l'AG devrait décupler à l'échelle de la province, passant d'environ 700 millions de dollars en 2006 à 8,1 milliards en 2014, lorsque les dernières centrales au charbon seront mises hors service. Près du tiers de ces 8,1 milliards est attribuable aux contrats d'énergie renouvelable.

Sensibilisation du public à l'incidence financière des énergies renouvelables

L'OEO a indiqué que les consommateurs doivent être informés, par les voies appropriées, des hausses prévues du coût de l'électricité découlant du grand nombre de contrats pour l'achat d'énergie verte à des tarifs fixes qui sont considérablement plus élevés que les prix courants. D'après les résultats des sondages réalisés par le gouvernement au printemps et à l'automne 2010, les consommateurs appuient généralement les énergies renouvelables, mais la plupart ne sont pas conscients de leur incidence sur les prix. En particulier :

- D'après un sondage effectué par l'OEO, seulement 14 % des répondants pensaient que les énergies renouvelables feraient augmenter le

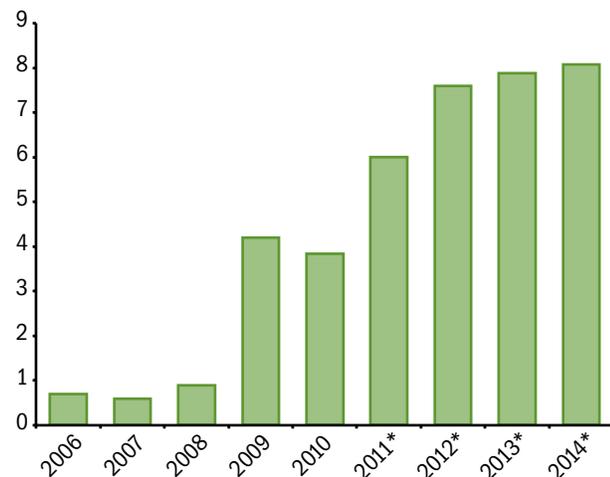
coût de l'électricité, tandis que 60 % n'étaient pas d'accord pour dire que « les sources d'énergie verte, comme les installations éoliennes et solaires, coûtent trop cher et ne sont pas assez fiables ».

- D'après les sondages du Ministère, seule une minorité de répondants faisait un lien entre les récentes hausses de prix et le coût des énergies renouvelables; de nombreux répondants affirmaient toutefois qu'ils étaient prêts à accepter des hausses « modestes » pour les énergies renouvelables.
- D'après les sondages de Hydro One, les consommateurs appuient les dépenses engagées pour relier les énergies renouvelables au réseau d'électricité, mais ils étaient moins enclins à soutenir les hausses de leurs factures d'électricité associées à ces investissements. Environ la moitié des répondants étaient disposés à payer pour de tels investissements, mais seulement 27 % accepteraient une augmentation de plus de 5 % de leurs factures d'électricité.

Lors de l'adoption de la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* en mai 2009, le Ministère a déclaré que l'ajout de 1 500 MW d'énergie renouvelable dans le cadre d'un programme de production d'énergie renouvelable appelé tarifs de rachat garantis (TRG) et la mise en oeuvre d'initiatives de conservation feraient monter les factures d'électricité de seulement 1 % par année. Le Plan énergétique à long terme (PELT) diffusé par le Ministère en novembre 2010 contenait des prévisions de prix de l'électricité calculées en tenant compte des investissements dans le réseau d'électricité de l'Ontario. Selon le PELT, une facture d'électricité résidentielle typique devrait augmenter d'environ 7,9 % par an au cours des cinq prochaines années, 56 % de cette hausse étant attribuable aux investissements dans de nouvelles sources d'énergie propre et renouvelable, qui porteraient la capacité à 10 700 MW d'ici 2018, et aux investissements en immobilisations nécessaires pour relier les sources d'énergie renouvelable aux réseaux de transport.

Figure 3 : Ajustement global total, 2006-2014 (en milliards de dollars)

Source des données : OEO et SIERE



* Projeté.

Comme les prévisions du PELT ne se limitaient pas à l'énergie renouvelable, nous avons demandé au Ministère de faire une ventilation détaillée indiquant l'impact de toutes les initiatives en matière d'énergie renouvelable sur les différents éléments des factures d'électricité résidentielles, industrielles et commerciales. Comme le montre la Figure 4, l'impact de l'énergie renouvelable sur les frais d'électricité mensuels devrait augmenter dans tous les secteurs – particulièrement les secteurs commerciaux et industriels – entre 2010 et 2018. Cependant, le Ministère n'a pas fait de ventilation semblable de l'incidence de l'énergie renouvelable sur les frais mensuels de livraison et de réglementation. Nous avons également noté que le PELT et le dépliant connexe informaient effectivement la population que l'énergie renouvelable ferait augmenter les factures d'électricité, mais constaté que l'incidence financière de l'énergie renouvelable dans chaque secteur n'était pas examinée en détail. Le Ministère nous a informés que les prévisions du PELT se fondaient sur le total des coûts, qui importe davantage au public que les coûts associés aux différentes sources d'énergie, dont les énergies renouvelables.

Outre les prévisions figurant dans le PELT du Ministère et à la Figure 4, une analyse effectuée par la CEO en avril 2010 prédisait que la facture d'électricité annuelle d'un ménage typique augmenterait d'environ 570 \$, ou 46 %, passant de près

de 1 250 \$ en 2009 à plus de 1 820 \$ en 2014. Plus de la moitié de cette hausse serait imputable aux contrats d'énergie renouvelable.

RECOMMANDATION 1

Pour que les contribuables comprennent pourquoi leurs factures d'électricité augmentent beaucoup plus vite que l'inflation, le ministère de l'Énergie (le Ministère) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) doivent travailler ensemble à sensibiliser les consommateurs au concept d'ajustement global et à mettre plus de renseignements à leur disposition sur l'incidence financière des principaux éléments de cet ajustement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est essentiel pour les consommateurs de connaître le coût de l'électricité et les facteurs qui l'influencent.

Le Ministère s'appuiera sur les vastes mesures d'éducation et de sensibilisation publiques prises jusqu'ici. En 2011, il a notamment transmis l'information suivante sur les changements des prix de l'électricité à tous les consommateurs d'électricité de l'Ontario :

- le dépliant intitulé « Les prix de l'électricité changent » a été envoyé à tous les ménages ontariens;

Figure 4 : Frais d'électricité mensuels liés aux énergies renouvelables dans différents secteurs

Source des données : Ministère de l'Énergie

Secteur économique	Exemples	Consommation présumée d'électricité (kWh/mois)	Frais d'électricité liés aux énergies renouvelables (\$)	
			2010 (réel)	2018 (projeté)
résidentiel	s. o.	800	2	31
petit secteur commercial	dépanneur, petit nettoyeur à sec, restaurant, petit commerce de détail	12 000	38	500
grand secteur commercial	supermarché, centre commercial, grand immeuble à bureaux, hôtel	130 000	385	5 000
industriel	pâtes et papier, automobile, exploitation minière, fabrication de ciment, de fer et d'acier, produits chimiques, pétrole (raffineries)	61 200 000	200 000	2 400 000

- un avis trimestriel intitulé « Prestation ontarienne pour l'énergie propre » expliquant les changements était joint aux factures d'électricité.

En collaboration avec la CEO, les sociétés de distribution locales, l'OEO et ses autres partenaires, le Ministère continuera de rechercher les occasions de sensibiliser davantage le public aux prix de l'énergie. En outre, il envisagera une campagne médiatique intégrée, qui pourrait inclure des avis sur le Web, des fiches d'information et d'autres moyens de communication.

RÉPONSE DE L'OEO

L'OEO souscrit à la recommandation. L'information concernant l'ajustement global (AG) et la relation entre les contrats de l'OEO et l'AG est actuellement accessible sur le site Web de l'OEO. L'Office a commencé à simplifier cette information et à coordonner ses efforts avec d'autres organismes fournisseurs d'électricité afin d'offrir des renseignements détaillés et cohérents sur le coût total de l'électricité. L'OEO met à jour les prévisions sur les coûts et il a presque terminé l'actualisation du Plan pour le réseau d'électricité intégré, qui contiendra une analyse détaillée des coûts et de leur incidence sur les factures d'électricité. En tant que planificateur de l'approvisionnement en électricité en Ontario, l'OEO serait une source logique d'information indépendante et crédible sur les coûts.

ÉLABORATION DU PLAN ÉNERGÉTIQUE ET DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

L'OEO a été créé en décembre 2004 par la *Loi sur la restructuration du secteur de l'électricité*. Un de ses objectifs clés est d'assurer la suffisance et la fiabilité de l'approvisionnement en électricité en Ontario par la planification et la gestion des achats. En vertu de la *Loi sur la restructuration du secteur de l'électricité*, le Ministère et l'OEO continueraient de

conseiller le gouvernement sur le développement d'énergies renouvelables, mais le ministre avait essentiellement le pouvoir de donner des directives à l'OEO, ce qui a réduit la nécessité d'analyser différentes options stratégiques et d'évaluer la rentabilité des solutions de rechange.

Plan pour le réseau d'électricité intégré

Depuis sa création, l'OEO a la responsabilité légale d'élaborer un plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) ainsi que des processus d'approvisionnement en électricité. Le PREI doit représenter le plan sur 20 ans de l'Ontario pour atteindre les objectifs énergétiques de la province. L'OEO doit présenter le PREI et les processus d'approvisionnement connexes tous les trois ans à la CEO, qui doit ensuite vérifier si le PREI proposé est économiquement prudent et rentable. Cependant, la CEO n'a toujours pas approuvé le premier PREI présenté par l'OEO depuis sa création en décembre 2004 en raison des changements fréquents apportés aux exigences du gouvernement en matière de politique et de planification, comme le montre la Figure 5.

Le processus d'examen et d'approbation par la CEO du premier PREI, que l'OEO a présenté en août 2007, a été suspendu l'année suivante sur les instructions du ministre, qui a demandé à l'OEO de réviser le PREI. La suspension de l'examen par l'organisme de réglementation indépendant signifiait qu'aucune évaluation indépendante ne serait faite pour déterminer si les décisions prises étaient économiquement prudentes et rentables.

En novembre 2010, le Ministère a publié le document intitulé *Plan énergétique à long terme (PELT)*, qui précisait les objectifs énergétiques de l'Ontario et les différentes sources d'énergie qui seraient utilisées jusqu'en 2030. Le Ministère a indiqué que le PELT et la directive de février 2011 sur l'approvisionnement diversifié contenaient suffisamment de précisions pour guider l'OEO dans la planification et l'élaboration d'un PREI révisé. Le personnel de l'OEO a toutefois reconnu que l'existence de deux plans – celui du Ministère et le sien

Figure 5 : Développements clés dans la planification énergétique à long terme de l'Ontario, 2006–2011

Source des données : Ministère de l'Énergie et OEO

Date	Événement
juin 2006	Le ministre diffuse la première directive sur l'approvisionnement diversifié, qui prévoit une capacité en énergie renouvelable de 15 700 MW d'ici 2025, et donne pour instruction à l'OEO d'élaborer un Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) et de maximiser la contribution des sources d'énergie renouvelable.
août 2007	L'OEO soumet le premier PREI, conçu pour aider à atteindre les buts fixés dans la directive sur l'approvisionnement diversifié de juin 2006, à l'examen et à l'approbation de la CEO.
sept. 2008	Le ministre émet une directive sur l'approvisionnement diversifié, qui suspend le processus d'examen et d'approbation par la CEO du PREI existant et exige de l'OEO qu'il soumette un PREI révisé à la CEO dans les six mois.
mars 2009	L'OEO ne révisé pas le PREI conformément à la directive sur l'approvisionnement diversifié de septembre 2008, disant dans une lettre à la CEO qu'il attendrait avant de diffuser un PREI révisé en raison de « l'évolution significative » de l'environnement politique.
mai 2009	La <i>Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte</i> est adoptée afin d'accélérer l'intégration de quantités importantes d'énergie renouvelable en créant un Programme de tarifs de rachat garantis (TRG) destiné à promouvoir les énergies renouvelables, particulièrement éolienne et solaire.
sept. 2009	Le ministre émet une directive exigeant de l'OEO qu'il élabore le Programme de TRG.
mai 2010	Le conseil d'administration de l'OEO fait remarquer qu'il faudra probablement réviser le PREI en raison d'importants changements survenus depuis le dépôt du PREI original en 2007.
nov. 2010	Le Ministère diffuse le Plan énergétique à long terme (PELT), un document de haut niveau établissant les objectifs énergétiques et le bouquet énergétique de l'Ontario d'ici 2030.
févr. 2011	Le ministre émet une nouvelle directive sur l'approvisionnement diversifié, qui prévoit une capacité en énergie renouvelable de 19 700 MW d'ici 2018, et donne pour instruction à l'OEO d'élaborer un nouveau PREI fondé sur le PELT du Ministère.

– pourrait en amener certains à conclure que l'OEO n'a qu'un pouvoir limité en tant que responsable de la planification en matière d'électricité et que le PELT du Ministère est le « vrai » plan de l'Ontario pour l'avenir.

Initiatives en matière d'énergie renouvelable

En juin 2006, le ministre a diffusé la première directive sur l'approvisionnement diversifié afin de porter la capacité en énergie renouvelable de la province à 15 700 mégawatts (MW) d'ici 2025, ce qui représente une augmentation d'environ 90 % par rapport à la puissance installée réelle de 8 200 MW en 2006. En février 2011, le ministre a diffusé une nouvelle directive sur l'approvisionnement diversifié qui relevait l'objectif en matière d'énergie renouvelable à 19 700 MW, mais stipulait qu'il serait atteint sept ans avant la date indiquée dans

la directive de 2006. Pour atteindre les nouveaux objectifs ambitieux, le Ministère et l'OEO se sont empressés de prendre les mesures demandées par le ministre dans ses directives. Plusieurs initiatives en matière d'énergie renouvelable ont été introduites, comme le montre la Figure 6.

Bien que le Ministère ait élaboré les directives sur l'approvisionnement diversifié, le PELT et la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* en consultation avec les intervenants, des milliards de dollars ont été engagés pour des projets d'énergie renouvelable sans effectuer d'analyse de rentabilisation détaillée sur l'impact, les compromis et les solutions de rechange. En particulier, l'OEO, la CEO et la SIERE ont reconnu :

- qu'aucune enquête d'expert indépendante et objective n'avait été effectuée pour examiner les effets éventuels des politiques en matière d'énergie renouvelable sur les prix, la création d'emplois et les émissions de gaz à effet de serre;

Figure 6 : Sommaire des initiatives en matière d'énergie renouvelable en Ontario

Source des données : Ministère de l'Énergie et OEO

Date de lancement	Programme ou initiative	Méthode d'acquisition	Description	Capacité au 1 ^{er} avril 2011 (MW)		
				Engagé ¹	Non engagé ²	Capacité totale
Sources d'énergie renouvelable sous contrat avec l'OEO						
juin 2004 juin 2005 août 2008	Approvisionnement en énergie renouvelable (RES I, II et III)	demande de propositions (processus concurrentiel)	fondé sur les propositions de prix confidentielles des soumissionnaires	1 570	—	1 570
nov. 2006	Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER)	offre standard (prix préétabli)	le ministre a ordonné d'éliminer les obstacles aux petits projets d'énergie renouvelable en fixant des prix contractuels et en simplifiant les règles et processus contractuels	916	—	916
déc. 2007	Hydroelectric Energy Supply Agreement (HESA)	négociations (processus non concurrentiel)	le ministre a ordonné à l'OEO de conclure des contrats de production d'énergie hydroélectrique	2 062	—	2 062
mai 2009	Initiative de négociation de contrats de production d'énergie hydroélectrique (INCPEH)					
oct. 2009	Tarifs de rachat garantis (TRG) pour l'énergie renouvelable et les micro-projets	offre standard (prix préétabli)	le ministre a ordonné de remplacer le POSER en établissant des prix contractuels plus élevés et en mettant l'accent sur la création d'emplois et l'économie verte	3 675	10 408	14 083
janv. 2010	Consortium coréen ³	négociations (entente d'investissement)	contrat négocié en privé entre le Ministère et le consortium coréen	2 500	—	2 500
Sources d'énergie renouvelable sans contrat						
	installations hydroélectriques sans contrat ⁴	s. o.	géré par des promoteurs du secteur privé et/ou OPG	5 938	—	5 938
Total				16 661	10 408	27 069

1. Comprend tous les projets dont les promoteurs ont obtenu des contrats ou ont exécuté des contrats et qui sont en voie de construction ou en exploitation commerciale.
2. Comprend tous les projets qui ont fait l'objet de demandes en voie ou en attente d'examen. Ne comprend pas les projets rejetés ou retirés.
3. Considéré comme engagé, puisque l'entente d'investissement dans l'énergie verte a été signée en janvier 2010.
4. Estimé en soustrayant 2 062 MW (HESA et INCPEH) d'environ 8 000 MW (capacité hydroélectrique totale), car il n'y a pas de liste complète des installations hydroélectriques sans contrat.

- qu'aucune analyse coûts-avantages approfondie et professionnelle n'avait été effectuée afin de trouver des solutions de rechange potentiellement plus propres, plus productives sur le plan économique et plus rentables, comme des importations énergétiques et de plus grands efforts de conservation.

Offre et demande en électricité en Ontario

Selon l'OEO, cela fait quelques années que la capacité de production d'électricité de l'Ontario est beaucoup plus élevée que la demande. Le ralentissement économique, les efforts de conservation et le déclin du secteur de l'automobile et de l'industrie des pâtes et papier ont ralenti la demande depuis 2005, alors que l'offre a augmenté principalement par suite de l'ajout de ressources en énergie renouvelable et au gaz naturel. L'OEO a noté que la demande devrait demeurer stable ou baisser en raison des efforts de conservation continus et de l'incertitude ou de la lenteur de la relance économique, alors que l'offre devrait croître en conséquence d'une hausse considérable de la quantité d'énergie renouvelable connectée au réseau.

Notre analyse des données réelles et projetées de la SIERE et de l'OEO montre qu'entre 2005 et 2025, la puissance installée et la capacité utile continueront de dépasser la demande moyenne et la demande de pointe. L'OEO nous a avisés que l'Ontario ferait face à une incertitude énergétique considérable après 2015 par suite de l'approvisionnement accru en énergie renouvelable, de l'élimination de la production au charbon d'ici la fin de 2014 et de la remise à neuf des unités nucléaires. La Figure 7 montre que l'Ontario connaîtra une réduction temporaire de l'offre entre 2016 et 2020 lorsque toutes les centrales au charbon seront fermées et que certaines unités nucléaires seront mises hors service en vue de leur remise à neuf. L'augmentation prévue des sources d'énergie renouvelable telles que les installations éoliennes et solaires ne sera pas suffisante pour compenser la réduction temporaire de l'offre. Selon l'OEO, les

sources d'énergie renouvelable ne sont pas toujours disponibles en période de pointe en raison de leur intermittence et de leur faible capacité utile.

Comme le montre la Figure 7, la demande moyenne devrait passer d'environ 18 000 MW à 16 000 MW et la demande de pointe, d'environ 26 000 MW à 24 000 MW. Au cours de la période, la puissance installée (quantité maximale d'électricité pouvant être produite par les générateurs) devrait monter d'environ 30 000 MW à 43 000 MW et la capacité utile (partie de la puissance installée disponible pour produire de l'électricité), d'environ 27 000 MW à 31 000 MW. L'analyse diffusée par le CEO en avril 2010 concluait aussi que, d'ici 2016, l'offre dépasserait de beaucoup la demande. Malgré les surplus prévus, les producteurs d'énergie renouvelable sous contrat avec l'OEO seront payés même si l'Ontario n'a pas besoin de leur électricité.

Il est essentiel d'assurer un approvisionnement fiable en période de pointe (où la demande est à son plus haut niveau, qui survient généralement une fois l'an pendant environ une heure en juillet ou en août). Sinon, d'après l'OEO, l'écart entre l'offre disponible et la demande de pointe pourrait entraîner des pannes d'électricité. Même si la capacité de production de l'Ontario est suffisante pour répondre à la demande en période estivale de pointe, l'OEO a indiqué qu'il devait prévoir une marge de réserve de 17 % en plus de la demande de pointe afin d'assurer la sécurité et la fiabilité du réseau et de compenser les imprévus tels que les fluctuations de la demande et les pannes d'équipement. La North American Electric Reliability Corporation surveille la conformité à cette exigence.

Nous avons remarqué que la panne survenue en août 2003 en Ontario et dans le Nord-Est des États-Unis – qui reste sans précédent dans l'histoire de l'Amérique du Nord – n'était pas attribuable à une pénurie d'électricité en Ontario. Selon un groupe de travail mixte Canada-États-Unis, la panne a été déclenchée par une coupure imprévue du réseau d'électricité en Ohio qui a provoqué une cascade de coupures.

La Figure 7 montre que la capacité utile de l'Ontario est censée passer d'environ 27 000 MW à 31 000 MW entre 2005 et 2025. Nous avons cependant noté que l'Ontario avait rarement besoin d'une si grande capacité utile pour répondre à la demande de pointe durant l'année. Par exemple, la dernière fois que la demande en Ontario a atteint 27 000 MW était en août 2006 – et alors pour seulement deux heures d'une seule journée. La demande quotidienne en Ontario n'a jamais dépassé 26 000 MW depuis 2007, et elle a dépassé 25 000 MW pendant seulement deux jours en 2010. Même le 21 juillet 2011, un des jours les plus chauds jamais enregistrés dans la région du grand Toronto et de nombreuses autres villes de l'Ontario,

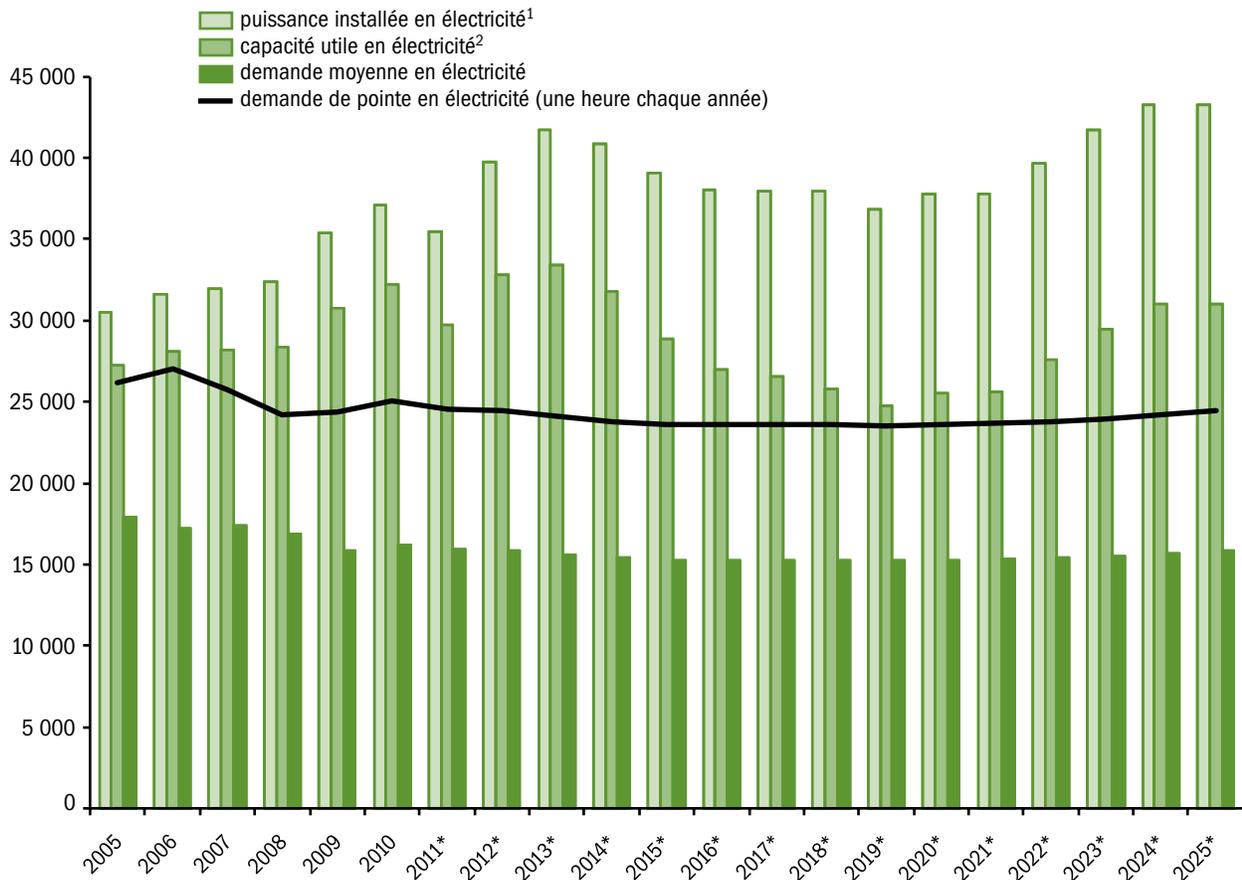
la demande se situait près de 25 000 MW – ce qui est bien inférieur au niveau record de 27 000 MW atteint en août 2006.

Rôles respectifs de l'OEO et de la CEO

Même après le démantèlement de l'ancienne Ontario Hydro, le secteur ontarien de l'électricité a conservé un système de freins et de contrepoids où deux organismes spécialisés jouent des rôles clés – l'OEO étant responsable de la planification énergétique et la CEO, de la réglementation. Cet arrangement devait assurer que les décisions sont transparentes et objectives, les consommateurs obtiennent une électricité fiable et durable à prix

Figure 7 : Puissance installée et capacité utile de l'Ontario, et demande en électricité moyenne et de pointe, 2005–2025 (MW)

Source des données : OEO et SIERE



* Projeté. Une grande incertitude est prévue après 2015.

1. La puissance installée est la quantité maximale d'électricité que les installations peuvent produire.

2. La capacité utile est la partie de la puissance installée sur laquelle on peut compter pour produire de l'électricité.

abordable, et tout plan énergétique est prudent et rentable du point de vue de l'économie. La Loi ayant conféré au ministre le pouvoir de diriger certains aspects de la planification de l'approvisionnement en électricité en diffusant des directives, approuvées ou non par le Cabinet, l'exercice fréquent de ce pouvoir a créé une certaine ambiguïté concernant les mandats originaux respectifs de l'OEO et de la CEO en matière de planification et de surveillance.

L'OEO : planification et approvisionnement

L'OEO a été désigné responsable de la planification énergétique en Ontario et investi du pouvoir d'assurer l'approvisionnement en électricité. Le ministre garde toutefois le pouvoir de donner des directives (qui doivent être approuvées par le Cabinet) à l'OEO concernant le bouquet énergétique. Il peut aussi émettre des directives (qui n'ont pas besoin d'être approuvées par le Cabinet) pour mettre en oeuvre des initiatives sur l'approvisionnement en électricité, comme les projets d'énergie renouvelable. Depuis la création de l'OEO en décembre 2004, 22 des 48 directives émises par le ministre concernaient en tout ou en partie l'énergie renouvelable.

L'adoption de la Loi a influé sur le rôle de l'OEO en tant que responsable de la planification énergétique en Ontario. En particulier :

- Avant l'adoption de la Loi, le ministre avait le pouvoir d'ordonner à l'OEO d'assurer l'approvisionnement en électricité, sans devoir obtenir l'approbation du Cabinet à cette fin. Ce pouvoir devait toutefois expirer après que la CEO approuve le premier plan à long terme ou PREI de l'OEO, qui aurait spécifié les processus d'approvisionnement à utiliser. À l'heure actuelle, l'OEO n'a pas le pouvoir indépendant d'assurer l'approvisionnement en électricité avant que la CEO approuve son PREI, sauf en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les directives du ministre. Cependant, comme indiqué ci-dessus, le premier PREI élaboré par l'OEO n'a jamais été approuvé par la CEO.

- En vertu de la Loi, le ministre est autorisé à émettre des directives relatives aux énergies renouvelables sans l'approbation du Cabinet; ce pouvoir n'expirera pas à l'approbation du PREI. Ce pouvoir permet au ministre de diriger certains aspects de l'approvisionnement en énergie renouvelable assuré par l'OEO, dont les prix et le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel ou non.

L'OEO a reconnu qu'en tant que responsable de la planification énergétique en Ontario, il doit jouir d'un certain degré d'indépendance pour concevoir des solutions de rechange et des idées de façon objective et proactive au lieu de s'en remettre entièrement aux directives du ministre.

La CEO : réglementation et surveillance

La CEO est un organisme de réglementation indépendant chargé de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix, l'efficacité, la fiabilité et la qualité du service d'électricité. Elle doit aussi promouvoir l'efficacité économique et l'efficacité relativement au coût dans la production, le transport et la distribution de l'électricité. La *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* (la Loi) donnait un nouvel objectif à la CEO : promouvoir l'énergie renouvelable, notamment en reliant en temps opportun les projets d'énergie renouvelable aux réseaux de transport et de distribution.

Le pouvoir du ministre d'émettre des directives limite la capacité de la CEO à s'acquitter de son rôle de réglementation et de surveillance des énergies renouvelables au nom des consommateurs. La CEO nous a informés que, mis à part l'examen du PREI, elle n'assume aucune responsabilité de surveillance à l'égard de l'approvisionnement en énergie renouvelable, qui occupe une part de plus en plus importante du bouquet énergétique de l'Ontario. Comme la CEO n'a toujours pas approuvé de PREI, elle n'a pas joué de rôle de surveillance à l'égard de l'énergie renouvelable depuis la création de l'OEO en 2004. Si les responsabilités de la CEO en matière d'examen et d'approbation du premier PREI de

l'OEO n'avaient pas été suspendues, l'impact de toute directive du ministre aurait été analysé lors de l'examen du PREI par la CEO. De nombreuses directives liées à l'approvisionnement en énergie renouvelable et à ses prix ont été émises depuis 2008 en l'absence de PREI approuvé, et la CEO n'a eu aucun rôle de surveillance à jouer. Dans un rapport diffusé en 2009, le commissaire à l'environnement de l'Ontario exprimait son inquiétude qu'en l'absence de PREI approuvé, la CEO ne puisse examiner la prudence et la rentabilité sur le plan économique de toute initiative en matière d'électricité introduite par directive ministérielle.

Bien que la CEO ait joué un rôle de surveillance dans la connexion des sources d'énergie renouvelable au réseau en évaluant les projets de construction, d'expansion et de renforcement des réseaux de transport et de distribution, sa participation limitée à l'examen de l'approvisionnement en énergie renouvelable et des prix connexes a limité l'efficacité de son rôle habituel de protection des intérêts des consommateurs relativement aux prix et à la rentabilité globale dans le secteur de l'électricité. Par exemple, en décembre 2007, le ministre a ordonné à l'OEO de conclure des contrats pour certains projets hydroélectriques qui auraient le « potentiel d'ajouter une nouvelle source d'énergie propre et renouvelable à un prix acceptable pour les contribuables de l'Ontario ». En janvier 2010, l'OEO a été informé que le coût estimatif d'un de ces projets était passé de 1,5 à 2,6 milliards de dollars, et que rien ne garantissait que le coût ne continue pas de monter. Comme les coûts avaient augmenté d'environ 1,1 milliard de dollars, l'OEO se demandait si le projet servirait les intérêts des contribuables. En février 2010, à la demande de l'OEO, le ministre a émis une directive, qui a reconnu le dépassement des coûts mais donné pour instruction à l'OEO d'aller quand même de l'avant. Dans sa directive, le ministre indiquait qu'il était convaincu que le projet demeurerait compatible avec les priorités du gouvernement. Le Ministère nous a informés que, selon le cadre réglementaire et législatif existant, la CEO n'aurait aucun rôle de surveillance à jouer dans ce projet particulier.

RECOMMANDATION 2

Pour que les décideurs de haut niveau disposent d'une information fiable sur laquelle fonder leurs décisions sur la politique à adopter en matière d'énergie renouvelable, le ministère de l'Énergie et l'Office de l'électricité de l'Ontario doivent travailler ensemble à des analyses adéquates des différents projets d'énergie renouvelable pouvant être mis en oeuvre, qui permettront aux décideurs de prendre dûment en compte les coûts, la fiabilité et la durabilité de ces projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera, en collaboration avec l'OEO, de donner les meilleurs conseils possibles aux décideurs en tenant dûment compte des coûts, de la fiabilité et de la durabilité des projets. Dans le cadre de l'élaboration du Programme de TRG, il a travaillé en étroite collaboration avec des experts techniques du secteur de l'électricité afin de tirer parti des meilleurs conseils stratégiques et techniques. Le groupe d'experts a tenu des réunions périodiques entre l'automne 2008 et l'été 2009 afin de concevoir la mise en oeuvre des TRG.

Le Ministère continuera de s'appuyer sur ses pratiques existantes de consultation en matière de politique, notamment en demandant conseil à l'OEO, à la SIERE, à Hydro One et à OPG et en collaborant avec eux; en élaborant des options stratégiques et en calculant les coûts connexes; et en tenant compte des pratiques internationales, des expériences vécues et des points de vue des organisations non gouvernementales.

RÉPONSE DE L'OEO

L'OEO souscrit à cette recommandation et continuera de donner des conseils professionnels d'expert au Ministère sur le développement de l'énergie renouvelable et d'autres types de production. L'OEO a presque terminé la mise à

jour du PREI et il prévoit déposer le document devant la CEO à l'automne 2011. Les coûts, la fiabilité et la durabilité des énergies renouvelables et d'autres sources de production sont évalués dans le PREI à jour.

APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE RENOUELABLE

Méthodes d'approvisionnement

Comme le montre la Figure 6, il y a eu trois types de processus d'approvisionnement en énergie renouvelable : les processus concurrentiels (demande de propositions), les processus non concurrentiels (négociations) et les offres standards (prix déterminé à l'avance). Au début, l'Ontario sollicitait des projets d'énergie renouvelable principalement en lançant des demandes de propositions concurrentielles adressées à des promoteurs du secteur privé. Ces dernières années, l'approvisionnement en énergie renouvelable a souvent été assuré par le biais d'offres standards et de processus non concurrentiels en réponse aux directives du ministre. Les

prix de l'énergie renouvelable, particulièrement dans le cadre du Programme de TRG, sont entre deux et dix fois plus élevés que ceux des sources d'énergie classiques, dont le nucléaire, le gaz naturel et le charbon. Les producteurs d'énergie renouvelable recevront des prix garantis pour la durée des contrats, qui va de 20 ans pour l'électricité issue du vent, du soleil et de la biomasse à 40 ans pour l'hydroélectricité.

Demande de propositions et Programme d'offre standard

Pour assurer un approvisionnement concurrentiel en énergie renouvelable, le gouvernement a commencé par lancer plusieurs demandes de propositions (DP) invitant les promoteurs potentiels à proposer des projets d'énergie renouvelable. L'OEO a indiqué que le processus concurrentiel offrait généralement le meilleur rapport qualité-prix et que c'était l'option favorisée, sous réserve d'autres priorités stratégiques, pour s'assurer que les prix contractuels sont rentables et reflètent les prix courants. Trois DP ont été lancées pour

Figure 8 : Prix des sources d'énergie renouvelable selon différentes méthodes d'approvisionnement, avril 2011 (¢/kWh)

Source des données : Ministère de l'Énergie et OEO

	Approvisionnement en énergie renouvelable (RES I, II, III) ¹	Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER)	Tarifs de rachat garantis (TRG) pour l'énergie renouvelable et les micro-projets ²	Consortium coréen ³
	juin 2004, juin 2005, août 2008	nov. 2006	oct. 2009	janv. 2010
solaire (de toiture)		42,00	53,90-80,20	
solaire (au sol)		42,00	44,30-64,20	44,30 + 2,60
éolienne (en mer)		11,00	19,00	
éolienne (côtière)	9,51	11,00	13,50	13,50 + 0,50
hydroélectrique	7,85	11,00	12,20-13,10	
bioénergie	8,23	11,00	10,30-19,50	

1. Moyennes pondérées de tous les projets.

2. Les prix varient selon la taille du projet, les petits projets étant généralement admissibles à des prix plus élevés.

3. Le consortium est admissible aux TRG standards pour les projets des phases 1 et 2 ainsi qu'à la prime au développement économique prévue dans l'entente originale d'investissement dans l'énergie verte (GEIA). Après notre travail de vérification sur le terrain, la GEIA a été modifiée en juillet 2011 et l'EDA a été réduite à 1,43 ¢/kWh pour l'énergie solaire et à 0,27 ¢/kWh pour l'énergie éolienne.

des programmes d'approvisionnement en énergie renouvelable : RES I en juin 2004, RES II en juin 2005 et RES III en août 2008.

On considérait toutefois que la complexité inhérente à l'élaboration de DP concurrentielles et les coûts connexes favorisaient les grands projets aux dépens des petits. En 2006, pour surmonter ces obstacles aux petits projets, le ministre a ordonné à l'OEO d'élaborer un Programme d'offre standard en matière d'énergie renouvelable (POSER) qui offrirait un barème de prix standard aux petits projets d'énergie renouvelable tout en simplifiant la réglementation, notamment en ce qui concerne l'admissibilité et la passation des marchés.

Les prix prévus dans le cadre du POSER étaient environ de 16 % à 40 % plus élevés que les prix concurrentiels prévus dans les DP, comme le montre la Figure 8. L'OEO a indiqué que le POSER ne connaîtrait pas de succès si le prix standard n'était pas suffisamment élevé pour attirer les investissements dans des projets d'énergie renouvelable. L'OEO reconnaissait que le processus d'offre standard pourrait avoir des conséquences imprévues découlant de l'absence de tensions concurrentielles qui encouragent des solutions novatrices; le processus a d'ailleurs fini par attirer un nombre excessif de promoteurs et fait monter les prix.

Le Ministère et l'OEO ont indiqué que les programmes RES et le POSER ont connu du succès. Par exemple, RES I a fait passer le nombre d'éoliennes de 10 en 2003 à plus de 200 en 2006, avec une hausse de capacité d'environ 300 MW. RES II, devait permettre d'acquérir 1 000 MW d'énergie renouvelable, a attiré deux fois plus de demandes que prévu en raison de l'intérêt des promoteurs pour les prix élevés garantis.

Programme de tarifs de rachat garantis (TRG)

Les programmes RES et le POSER ont connu du succès dès le début : les taux de réponse étaient élevés et les objectifs de production ont été atteints en temps record. Le POSER, qui offrait des prix contractuels très intéressants aux producteurs

d'énergie renouvelable, a reçu un accueil particulièrement enthousiaste. Lorsque le POSER a été lancé en novembre 2006, il visait à acquérir 1 000 MW sur 10 ans. En mai 2008, l'OEO a indiqué que le POSER avait dépassé toutes les attentes et attiré plus de 1 000 MW en projets contractuels en un peu plus d'un an. Le maintien de ce programme populaire était une option mais, en septembre 2009, le ministre a ordonné à l'OEO de remplacer le POSER par un nouveau programme d'offre standard, le Programme de TRG de plus grande envergure, qui exigeait des composantes fabriquées en Ontario et offrait aux producteurs d'énergie renouvelable des prix contractuels considérablement plus intéressants que le POSER, comme le montre la Figure 8. Ces prix plus élevés hausseraient les coûts d'environ 4,4 milliards de dollars sur les 20 ans des contrats par rapport aux coûts qui auraient été engagés si les prix du POSER pour l'énergie éolienne et solaire avaient été maintenus. Le Ministère a indiqué qu'en remplaçant le POSER par les TRG, il avait réussi à accélérer son programme d'énergie renouvelable et à promouvoir cette industrie en Ontario.

Selon le Ministère, les programmes RES et le POSER ont été remplacés par les TRG après que le gouvernement a décidé d'accélérer l'élargissement du réseau d'approvisionnement en énergie renouvelable afin de créer des emplois et de protéger l'environnement.

Détermination des TRG

Le Programme de TRG vise à encourager le développement de projets d'énergie renouvelable par une variété de promoteurs – dont des propriétaires, des agriculteurs, des petites entreprises et des groupes communautaires – en offrant des prix fixes à long terme pour l'électricité qu'ils produisent. Lancé en octobre 2009, le Programme de TRG a été accueilli avec enthousiasme, et les demandes reçues à la fin du premier trimestre de 2011 représentaient une capacité totale d'environ 14 000 MW. Le Programme de TRG comporte deux volets : le volet global pour les projets de plus de 10 kW et le volet simplifié pour les microprojets de moins de

10 kW. Les deux volets offrent des prix qui varient en fonction du type d'énergie (éolienne, solaire, hydroélectrique et bioénergie), de la taille du projet (les microprojets de moins de 10 kW ont droit à des prix plus élevés) et de la méthode de déploiement (installations solaires de toiture ou au sol, éoliennes côtières ou en mer), comme le montre la Figure 8.

Les TRG se fondaient sur plusieurs facteurs, dont l'expérience antérieure en Ontario et ailleurs, les commentaires des intervenants, les hypothèses en matière de coûts d'immobilisations, d'exploitation et d'entretien, la connexion, les modalités contractuelles, la capacité de production et les délais de construction. Les TRG de l'Ontario ont d'abord été conçus dans l'intention d'offrir un taux de rendement raisonnable, défini comme 11 % après impôt sur les capitaux propres, aux promoteurs des différents types de projets d'énergie renouvelable. Nous avons cependant noté ce qui suit :

- Il y avait peu de documents expliquant comment les TRG ont été calculés de façon à atteindre le taux de rendement ciblé, en raison des nombreux changements apportés au modèle financier et aux hypothèses utilisées par l'OEO.
- Il n'y a pas eu de surveillance indépendante pour s'assurer que les TRG étaient raisonnables. Alors que la CEO avait pour mandat par le passé de surveiller et d'approuver les prix de l'électricité, elle n'a aucun rôle à jouer ou responsabilité législative à assumer dans l'examen ou l'approbation des TRG. L'OEO nous a informés que le premier examen des TRG serait effectué à l'interne par son personnel, avec l'aide de consultants au besoin, au cours de l'automne 2011. Le Ministère a toutefois indiqué que le gouvernement n'avait pas décidé s'il demanderait à un tiers indépendant d'intervenir dans l'examen.

L'OEO a commencé par dire qu'il établirait les TRG en Ontario en se fondant sur les populaires programmes de TRG en vigueur depuis longtemps en Allemagne et en Espagne. Nous avons remarqué que les taux de rendement internes offerts aux

promoteurs dans ces pays variaient selon les risques associés au projet et variaient seulement de 5 % à 7 % en Allemagne et de 7 % à 10 % en Espagne. Lorsque les TRG de l'Ontario ont initialement été établis au printemps 2009, ils étaient déjà plus élevés que ceux de l'Allemagne et de l'Espagne, qui depuis ont toutes deux considérablement réduit leurs TRG par suite des progrès technologiques qui ont fait baisser le coût du matériel. Les TRG de l'Ontario sont restés inchangés, sauf que les tarifs versés pour les petits projets solaires au sol ont baissé. Selon le Ministère et l'OEO, il s'agissait d'une décision délibérée de la part du gouvernement afin d'inspirer confiance aux investisseurs et d'encourager le démarrage d'une industrie « verte » en Ontario en maintenant la stabilité des prix et en offrant des prix très attrayants aux investisseurs.

Révision des TRG

En juillet 2010, moins d'un an après le lancement du Programme de TRG, l'OEO avait reçu plus de 16 000 demandes, dont environ 13 500 pour des projets solaires au sol. Selon l'OEO, cet accueil enthousiaste faisait ressortir la popularité imprévue du Programme pour les microprojets solaires au sol au prix de 80,2 ¢/kWh, soit le même prix que celui des projets solaires de toiture. Les TRG originaux de 80,2 ¢/kWh rapporteraient aux promoteurs de ces projets solaires au sol un rendement de 23 % ou 24 % après impôt sur les capitaux propres au lieu des 11 % prévus par l'OEO. En conséquence, en juillet 2010, l'OEO a proposé de ramener le tarif de 80,2 ¢/kWh à 58,8 ¢/kWh, soit une baisse d'environ 27 %.

La réduction proposée du tarif a suscité de vives réactions au cours des 30 jours de consultations. De nombreux promoteurs s'opposaient au prix proposé de 58,8 ¢/kWh et exigeaient de l'OEO qu'il maintienne le prix à 80,2 ¢/kWh pour les demandes déjà reçues. En août 2010, l'OEO a décrété une réduction de prix plus modeste d'environ 20 % – qui ramenait le tarif à 64,2 ¢/kWh plutôt qu'à 58,8 ¢/kWh – et convenu de payer 80,2 ¢/kWh aux auteurs de toutes les demandes reçues jusque-là,

y compris celles en attente d'approbation. L'OEO a décidé d'appliquer la réduction de prix seulement aux nouvelles demandes afin de stabiliser les prix et la politique et de prévenir les poursuites possibles. Nous avons également constaté que la réduction de prix avait eu un impact limité, car elle n'a pas été imposée en temps opportun. En particulier :

- En février 2010, l'OEO avait proposé que des mesures immédiates soient prises afin de réduire le TRG pour les projets solaires au sol. L'OEO nous a informés que la réduction de prix n'a été annoncée que cinq mois plus tard, en juillet 2010, pour donner le temps au gouvernement d'analyser la situation. En conséquence de ce retard, l'OEO a reçu plus de 11 000 demandes entre février et juin 2010, qui étaient toutes admissibles au prix original plutôt qu'au prix réduit parce qu'on avait décidé de maintenir le prix afin de préserver la confiance des investisseurs.
- Le nombre de demandes pour des projets solaires au sol a diminué considérablement, passant de plus de 2 000 en juin 2010 à moins de 200 en août 2010, et s'est stabilisé à ce niveau par la suite. Comme l'OEO a maintenu le prix original de 80,2 ¢/kWh pour toutes les demandes reçues, le prix réduit de 64,2 ¢/kWh s'appliquait seulement aux nouvelles demandes reçues après l'annonce de la réduction de prix en août 2010 (environ 200 par mois).

De plus, nous avons constaté que le prix révisé de 58,8 ¢/kWh proposé à l'origine par l'OEO aurait procuré aux promoteurs un rendement de 11 % après impôt sur tous les capitaux propres destinés à des projets d'énergie renouvelable. Le prix révisé est toutefois passé de 58,8 ¢/kWh à 64,2 ¢/kWh sans documentation adéquate indiquant comment l'OEO était arrivé au prix plus élevé. L'OEO a indiqué que 64,2 ¢/kWh était un prix raisonnable d'après les justifications fournies par les promoteurs et d'autres intervenants. Nous avons calculé que, si l'OEO avait réduit le prix à 58,8 ¢/kWh au moment de la recommandation initiale, les consommateurs

d'électricité auraient économisé environ 950 millions de dollars sur la période contractuelle de 20 ans et les promoteurs auraient quand même obtenu un rendement après impôt de 11 %.

Comparaison intergouvernementale des TRG

Nos recherches ont révélé que les TRG de l'Ontario étaient généralement plus élevés que ceux d'autres administrations, particulièrement pour les projets solaires, comme le montre la Figure 9. Selon le Ministère, l'Ontario avait fixé ses tarifs à un niveau plus élevé qu'ailleurs afin d'inspirer confiance aux investisseurs et d'attirer plus rapidement les capitaux d'investissement en période de récession mondiale. Un aspect unique du Programme de TRG de l'Ontario, soit l'exigence de contenu local, a aussi fait monter les prix parce que le coût du matériel de production fabriqué en Ontario est plus élevé que celui de matériel comparable fabriqué dans des pays où les coûts sont inférieurs, comme la Chine.

Nos recherches démontraient également que de nombreuses administrations avaient mis des mécanismes en place pour contrôler la hausse des TRG. Par exemple, l'Allemagne réduit automatiquement d'un certain pourcentage les prix chaque année pour les nouveaux projets, tandis que l'Espagne révisé périodiquement ses prix en fonction d'objectifs de capacité préétablis. L'État de Washington a imposé un paiement annuel maximum par entrepreneur, alors que plusieurs États américains et australiens ont plafonné la capacité et mettent fin au Programme de TRG en cas de dépassement de la capacité maximale.

En Ontario, le gouvernement a choisi de maintenir la stabilité des prix en attendant l'examen des programmes après deux ans, au lieu de prévoir des mécanismes d'ajustement des prix ou de la capacité comme ceux-ci :

- Les TRG initiaux proposés par l'OEO en mars 2009, avant l'adoption de la Loi, incluaient une baisse automatique de 9 % du prix contractuel par tranche de 100 MW d'électricité produite par des projets solaires au sol. L'OEO nous a toutefois informés que le

Figure 9 : Comparaison des TRG en avril 2011 (¢/kWh en dollars canadiens)¹

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Solaire (de toiture)	Solaire (au sol)	Éolienne (en mer)	Éolienne (côtière)	Hydro- électrique	Bioénergie
Canada						
Ontario	53,90-80,20	44,30-64,20	19,00	13,50	12,20-13,10	10,30-19,50
États-Unis						
Michigan	33,54-47,91	33,54-47,91	4,31-15,91	7,67-11,98	9,29-15,33	7,47-14,28
Vermont	28,75	28,75	13,42-19,16	13,42-19,16	–	11,50
Washington ²	14,37-28,75	14,37-28,75	14,37	14,37	–	14,37
Wisconsin	23,96	23,96	6,32-8,82	6,32-8,82	8,82	5,83-14,85
Europe						
Danemark	–	–	10,80	10,80	–	5,40
Allemagne	29,24-39,80	29,24-39,80	18,01	12,62	4,81-17,55	10,68-16,00
Espagne	37,31	37,31	10,14	10,14	10,80	18,09
Asie						
Corée du Sud	63,33	63,33	9,51	9,51	6,52	5,46
Australie						
Territoire de la capitale de l'Australie	46,33	46,33	–	–	–	–
Nouvelle-Galles-du-Sud	20,27	20,27	–	–	–	–
Queensland	44,60	44,60	–	–	–	–
Australie méridionale	44,60	44,60	–	–	–	–
Victoria	60,82	60,82	–	–	–	–
Australie occidentale	40,55	40,55	–	–	–	–

1. Les prix varient en fonction de la taille du projet, les petits projets étant généralement admissibles à des prix plus élevés. Les prix ont été convertis en dollars canadiens sur la base des taux de change en vigueur en avril 2011.

2. Ces taux de base augmentent lorsque les composantes sont fabriquées à Washington.

ministre avait annulé cet ajustement, craignant qu'il ne décourage les investissements manufacturiers et n'entrave le développement de l'énergie renouvelable. Nous avons calculé que si cet ajustement avait été mis en oeuvre comme proposé à l'origine, il aurait été possible de réduire le coût du Programme de TRG d'environ 2,6 milliards de dollars sur la période contractuelle de 20 ans.

- La non-limitation du nombre de contrats signés dans le cadre du Programme de TRG de l'Ontario a mené au nombre excessif actuel de propositions. L'OEO nous a informés qu'il avait conçu le Programme de TRG à un moment où il n'y avait pas de Plan énergétique

à long terme en place et où il ne connaissait pas exactement les quantités d'énergie que le Programme de TRG devait procurer. La CEO a indiqué que des plafonds ou d'autres mesures doivent être en place pour réduire le risque que les prix augmentent pour les consommateurs et que les ressources ne soient pas déployées de façon optimale.

Le Ministère et l'OEO savaient que les TRG de l'Ontario étaient élevés et que d'autres administrations avaient mis en place des mécanismes de réduction des prix et de contrôle des programmes. Le Ministère a toutefois indiqué que le gouvernement avait décidé de ne pas modifier les tarifs avant le premier examen des TRG – prévu pour l'automne

2011, soit deux ans après l'introduction du Programme – afin de maintenir la stabilité et d'inspirer confiance aux investisseurs.

Nous avons cependant noté qu'en octobre 2010, l'OEO avait recommandé un « examen immédiat du Programme » de TRG, au lieu d'attendre à l'automne 2011 et d'apporter des changements progressifs au fur et à mesure des besoins, pour que les questions prioritaires soient traitées plus en détail et éviter les changements ponctuels susceptibles de miner la crédibilité et la stabilité du Programme de TRG. Un des principaux enjeux cernés par l'OEO était l'évolution et l'amélioration des technologies solaires, qui ont fait baisser les coûts d'environ 50 % depuis 2009. L'OEO a recommandé de réduire les TRG pour les projets solaires afin de refléter les conditions actuelles du marché et de présenter un plan prévoyant d'autres réductions de prix à l'avenir. L'OEO nous a toutefois informés qu'aucune décision n'avait été prise concernant sa préoccupation au sujet des tarifs très généreux offerts aux investisseurs dans des projets d'énergie renouvelable.

Modalités des contrats de TRG : paiement contractuel additionnel

Une situation appelée compression survient lorsque la SIERE donne pour instruction aux producteurs de réduire tout ou partie de leur production afin d'atténuer un surplus d'électricité. Par rapport à d'autres contrats d'énergie renouvelable comme RES et le POSER, le contrat de TRG contient une disposition unique qui offre un « paiement contractuel additionnel » aux producteurs d'énergie renouvelable en compensation pour les pertes découlant d'une instruction de compression. Ainsi, les consommateurs d'électricité doivent payer les promoteurs de projets d'énergie renouvelable même lorsque ces derniers ne produisent pas d'électricité en période de compression.

La SIERE n'a pas encore imposé de compression aux producteurs d'énergie renouvelable dans le cadre du Programme de TRG, car aucun projet de TRG n'a été mis en service et aucun « paiement

contractuel additionnel » n'a donc été versé ou inclus dans des factures d'électricité jusqu'ici. L'OEO et la SIERE ont toutefois reconnu que l'ajout au réseau d'autres projets d'énergie renouvelable dans le cadre du Programme de TRG ferait croître l'excédent d'électricité et entraînerait probablement des compressions (voir la section « Défi opérationnel : l'énergie excédentaire » ci-après).

Le coût éventuel des compressions d'énergie renouvelable n'a pas été évalué de façon satisfaisante, malgré la forte probabilité que de telles compressions soient imposées à l'avenir pour ces sources d'énergie. Par exemple, l'OEO a effectué plusieurs analyses de scénario, mais aucune ne tenait compte de l'impact éventuel des compressions d'énergie renouvelable. L'OEO a indiqué que ses plans se fondaient sur des situations d'égalité entre l'offre et la demande, mais qu'ils faisaient abstraction des cas où un surplus exigerait la compression de la production d'énergie renouvelable.

L'OEO a également noté que le calcul des coûts de compression dépendait d'un certain nombre de facteurs et d'hypothèses potentiellement très instables. La seule analyse des compressions relevée avait été faite par la SIERE en 2009. Elle estimait que l'ajout d'une quantité substantielle d'énergie renouvelable entraînerait la compression de 2 000 à 2 500 heures par année et que les sommes versées aux producteurs d'énergie renouvelable pour ne pas produire d'électricité pourraient varier entre 150 et 225 millions de dollars par an. Ces projections se fondaient toutefois sur les données de 2008, et nous avons été informés qu'elles n'avaient pas été mises à jour depuis.

Entente avec le consortium coréen

Le Programme de TRG visait à encourager les investissements en énergie renouvelable par des propriétaires, des agriculteurs, de petites entreprises et des groupes communautaires, mais le Ministère négociait aussi avec un consortium de sociétés coréennes selon des modalités distinctes pour qu'il construise d'autres projets d'énergie renouvelable.

En juin 2008, le consortium, dirigé par deux grandes sociétés coréennes, a proposé au Ministère un investissement majeur dans le secteur ontarien de l'énergie renouvelable. Ceci a mené à une série de pourparlers entre le Ministère et le consortium et à la signature d'un protocole d'entente en décembre 2008. En juin 2009, le ministre s'est rendu en Corée pour participer à d'autres discussions; six mois plus tard, le ministre a signé une entente portant sur des investissements de 7 milliards de dollars dans l'énergie verte (Green Energy Investment Agreement ou GEIA) avec le consortium au nom du gouvernement. Le consortium s'est engagé à construire 2 000 MW de projets éoliens et 500 MW de projets solaires en Ontario en cinq étapes d'ici 2016, le matériel nécessaire devant être fabriqué dans la province.

Ni la CEO ni l'OEO n'ont été consultés au sujet de l'entente. L'OEO n'est pas intervenu avant l'été 2009, lorsque le Ministère lui a demandé quelle était la capacité de transport disponible pour prendre en charge les projets du consortium. Le 29 septembre 2009, les négociations continues avec le consortium ont été rendues publiques, et le Cabinet a été informé des négociations et de l'entente éventuelle peu de temps après. Nous avons appris que d'autres séances d'information avaient été organisées pour le Cabinet avant la finalisation de l'entente en janvier 2010. En avril 2010, le Ministère a ordonné à l'OEO de négocier avec le consortium des Contrats d'achat d'électricité (CAE) stipulant les obligations contractuelles et les modalités de paiement pour chaque projet d'énergie renouvelable qui sera développé par le consortium. Les détails des CAE n'avaient pas encore été finalisés en avril 2011. Après notre travail de vérification sur le terrain, six CAE ont été signés en août 2011.

Les CAE provisoires conclus avec le consortium ressemblent beaucoup aux contrats de TRG, sauf que le consortium recevra deux incitatifs supplémentaires : un accès prioritaire au réseau de transport d'électricité de l'Ontario et, initialement, 437 millions de dollars en sus des TRG standards, à condition de respecter son engagement de construire

quatre usines de fabrication en Ontario. Après notre travail de vérification sur le terrain, le Ministère a renégocié la GEIA avec le consortium, qui avait demandé que soit reportée d'un an la date d'exploitation commerciale pour les phases un et deux de ses projets en raison des défis associés à la réalisation des études réglementaires et environnementales. En juillet 2011, par suite de la prolongation de l'échéance et d'autres changements, le Ministère a modifié la GEIA de manière à ramener le paiement additionnel de 437 millions à 110 millions de dollars.

Selon le Ministère, l'entente conclue avec le consortium n'est ni un marché non concurrentiel ni un marché à fournisseur unique. Il s'agit plutôt d'une « entente d'investissement » ayant pour objectif d'établir un secteur robuste de l'énergie verte en Ontario puisqu'aucune autre société n'a proposé d'investir dans le secteur provincial de l'énergie renouvelable dans la même mesure que le consortium et ses partenaires. Nous avons cependant noté que le processus habituel de diligence raisonnable pour les dépenses de cette envergure n'avait pas été suivi. Pour les grands projets tels que l'entente conclue avec le consortium, nous nous attendions à trouver une analyse économique ou analyse de rentabilisation détaillée, mais nous n'avons rien trouvé de tel. Selon le Ministère, c'est le gouvernement qui a décidé de conclure l'entente avec le consortium. Le Cabinet a été informé de l'entente, mais le Ministère a indiqué qu'il n'y avait pas eu d'approbation officielle du Cabinet, car celle-ci n'était pas requise.

RECOMMANDATION 3

Pour que le prix de l'énergie renouvelable permette au gouvernement d'atteindre son double objectif d'assurer la rentabilité et d'encourager la mise en place d'une industrie verte, le ministère de l'Énergie et l'Office de l'électricité de l'Ontario doivent :

- travailler en collaboration afin de tenir compte, de façon adéquate et en temps opportun, des expériences d'autres administrations et des leçons tirées d'activités d'approvisionnement antérieures en

Ontario au moment d'établir et d'ajuster les prix contractuels payés pour l'énergie renouvelable;

- travailler avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité à évaluer l'impact de la compression des énergies renouvelables dans le cadre de sa planification énergétique afin de trouver des moyens d'optimiser le marché de l'électricité;
- veiller à ce que soit effectué un contrôle préalable proportionné à l'importance des investissements dans le secteur de l'électricité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de tenir compte des expériences d'autres administrations tout en veillant à la stabilité et à la durabilité du programme. Comme prévu, il procédera à l'examen obligatoire après deux ans du Programme de Tarifs de rachat garantis (TRG) (en conformité avec la directive du ministre), de concert avec l'OEO. L'examen portera sur les réductions possibles des TRG, les programmes de soutien, les règles contractuelles et la question de savoir si le programme répond aux objectifs stratégiques du gouvernement. Des recommandations sur les moyens d'améliorer le Programme de TRG seront présentées au ministre.

Le Ministère continuera de travailler avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) pendant l'élaboration de nouvelles règles et de nouveaux outils afin de mieux intégrer les énergies renouvelables sur le marché. Il s'efforcera notamment d'améliorer les prévisions de production intermittente et de base ainsi que la capacité de ralentir ou de fermer les installations de production d'énergie renouvelable telles que les éoliennes qui, jusqu'ici, pouvaient fonctionner dès qu'elles étaient en place.

Pour répondre aux objectifs ministériels clés d'une électricité fiable, durable et rentable, le Ministère convient de poursuivre son analyse détaillée des nouveaux investissements, notam-

ment par la mise à jour trisannuelle du PREI. Il permettra ainsi de s'assurer que la planification du réseau continue de refléter les données les plus exactes et à jour sur les défis qui se posent au réseau. Le Ministère continuera de travailler en collaboration avec la SIERE, l'OEO et tous les autres partenaires du secteur pour que le réseau puisse relever les nouveaux défis.

RÉPONSE DE L'OEO

L'examen obligatoire après deux ans du Programme de TRG, qui sera effectué dans un proche avenir, prendra en compte les expériences d'autres administrations et les leçons tirées des efforts d'approvisionnement antérieurs de l'Ontario.

Tout réseau d'électricité fiable et durable est appelé à produire de temps à autre une quantité excédentaire d'énergie. Un objectif clé de l'OEO, du Ministère et de la SIERE est d'assurer un équilibre entre, d'une part, la nécessité de construire des installations productrices d'électricité propres et fiables et de veiller à ce qu'elles soient disponibles au besoin et, d'autre part, l'objectif d'optimiser la valeur pour les contribuables. Depuis deux ans, l'OEO travaille avec la SIERE et d'autres intervenants à la question de l'excédent d'électricité possible et de la compression des énergies renouvelables et d'autres types d'énergie. Ce processus englobe l'examen des options contractuelles qui permettraient de comprimer les ressources au besoin au plus faible coût possible pour les contribuables. Les contrats de TRG contiennent effectivement des dispositions de compression. L'OEO et la SIERE collaborent activement à l'alignement d'autres contrats d'énergie renouvelable pour que les producteurs soient plus réceptifs aux règles du marché.

L'OEO continuera de faire preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne la conception des plans et l'exécution des contrats au nom des consommateurs d'électricité et de fournir des plans actualisés, des rapports d'avancement et des rapports sur les perspectives au Ministère et à d'autres intervenants du secteur.

Coordination et planification de l'approvisionnement en énergie renouvelable

L'élaboration d'initiatives en matière d'énergie renouvelable implique des efforts de planification et de coordination avec d'autres parties, dont le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles, les organismes fédéraux et les municipalités. Nous avons relevé plusieurs cas où les initiatives en matière d'énergie renouvelable avaient mené à une indemnisation inutile et à des poursuites potentielles en raison de différends liés aux décisions touchant à l'impact environnemental et à la planification. Ces cas comprenaient les suivants :

- En juin 2009, le ministère de l'Environnement a modifié les règlements régissant le placement des éoliennes, ce qui a eu un impact sur certains contrats d'éoliennes côtières attribués par l'OEO. Un promoteur a présenté une réclamation contre l'OEO et, pour éviter les poursuites, l'OEO a convenu de régler l'affaire en versant jusqu'à 2,4 millions de dollars au promoteur.
- En juin 2010, le ministère de l'Environnement a proposé une politique concernant les éoliennes en mer. En février 2011, le gouvernement a décidé de suspendre tous les projets éoliens en mer en attendant la réalisation d'études scientifiques indépendantes. La décision visait tous les projets éoliens en mer dans le cadre du Programme de TRG, mais l'OEO n'en a été informé que trois jours avant l'annonce publique. Les promoteurs touchés estimaient qu'ils avaient engagé des coûts de bonne foi même si le gouvernement prévoyait suspendre les projets en mer, et les négociations entre les deux parties se poursuivent à ce jour.
- En octobre 2010, le Ministère a annulé un contrat signé avec un promoteur du secteur privé pour la construction d'une installation au gaz naturel pour produire 900 MW d'électricité dans la région du grand Toronto,

projet rendu inutile par la baisse de la demande en électricité, l'acquisition de plus de 8 000 MW d'énergie nouvelle propre et les efforts accrus de conservation. L'OEO a engagé des négociations avec le promoteur afin de s'entendre sur le montant qui pourrait être payé en guise d'indemnisation pour l'annulation du contrat signé.

RECOMMANDATION 4

Pour éviter les coûts imprévus découlant des modifications apportées aux exigences réglementaires et de l'évolution de l'offre et de la demande, l'Office de l'électricité de l'Ontario et le ministère de l'Énergie doivent travailler en collaboration avec d'autres ministères et organismes pour que ceux-ci soient informés en temps opportun des modifications prévues aux politiques et aux règlements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est essentiel de travailler en étroite collaboration avec d'autres ministères et organismes à la modification proposée des politiques et règlements.

Le gouvernement, appuyé par des études scientifiques, a examiné avec soin sa décision d'uniformiser les normes provinciales sur la distance entre les éoliennes et les habitations. Selon lui, il valait mieux procéder ainsi que laisser chaque municipalité déterminer elle-même la distance de retrait.

En ce qui concerne les éoliennes en mer, le gouvernement de l'Ontario et le département américain de l'Énergie ont travaillé ensemble au développement de ressources éoliennes dans les Grands Lacs. Cette collaboration englobe des études scientifiques conjointes susceptibles d'éclairer la création d'un cadre de réglementation uniforme et des politiques. Le lancement d'autres projets extracôtiers a été suspendu jusqu'à ce que les études scientifiques soient terminées.

Le Ministère continuera de faire fond sur ses efforts pour établir des liens ordinaires solides entre le personnel des ministères compétents, reconnaissant qu'il peut seulement informer les organismes ou autres parties des nouvelles orientations après qu'une décision dûment autorisée a été prise.

RÉPONSE DE L'OEO

L'OEO souscrit à cette recommandation et continue de travailler en étroite collaboration avec Hydro One et la SIERE pour évaluer et gérer les impacts de la nouvelle production sur le réseau d'électricité.

FIABILITÉ DES ÉNERGIES RENEUVELABLES

Les énergies solaire et éolienne sont de nature intermittente, et la contribution croissante de ces ressources imprévisibles au bouquet énergétique a avivé l'incertitude et créé des défis pour la SIERE. Celle-ci doit établir un équilibre entre l'offre et la demande afin d'assurer une intégration efficiente des énergies renouvelables au réseau d'électricité de l'Ontario sans en compromettre la fiabilité, la stabilité et l'efficacité.

La capacité de production d'une centrale électrique se mesure de deux façons : le « facteur de capacité » (rapport entre la production réelle d'une centrale électrique au cours d'une période donnée et la production maximale théorique de la centrale fonctionnant à pleine capacité) et la « contribution de capacité » (capacité disponible pour produire de l'électricité en période de pointe, qui survient habituellement en juillet et août).

La capacité de production des technologies éoliennes et solaires actuelles est beaucoup plus faible que celle d'autres sources d'énergie, comme le montre la Figure 10. Les aérogénérateurs fonctionnent à un facteur de capacité de 28 %, mais leur taux de disponibilité en période de pointe est de seulement 11 % parce que la production éolienne

est plus faible en été. Les générateurs solaires fonctionnent à un facteur de capacité de seulement 13 % ou 14 % en moyenne durant l'année, mais leur taux de disponibilité est de 40 % en période estivale de pointe.

Nous avons analysé la performance de tous les parcs éoliens en Ontario en 2010 en nous fondant sur les données de la SIERE. Le facteur de capacité des éoliennes s'établissait à 28 % en moyenne par année, mais il variait selon les saisons, allant de 17 % en été à 32 % en hiver. Il variait aussi sur une base quotidienne, allant de 0 % en été, lorsque la demande en électricité est élevée, à 94 % en hiver, lorsque la demande est plus faible.

Notre analyse indiquait également que la production éolienne était en décalage avec la demande en électricité durant certaines heures de la journée. Par exemple, la production éolienne diminuait habituellement vers 6 h, juste au moment où la demande commençait à grimper. Tout au long de la journée, la demande demeurait élevée mais la production éolienne descendait habituellement à son plus faible niveau. En soirée, vers 20 h, au moment où la demande commençait à diminuer, la production éolienne augmentait et elle restait élevée jusqu'au petit matin. Cette relation plutôt inverse entre la production éolienne moyenne et la demande moyenne quotidienne était particulièrement prononcée en été et en hiver.

Figure 10 : Facteurs de capacité (production prévue) et contributions de capacité (production en période de pointe) selon la source d'énergie (%)

Source des données : OEO et SIERE

	Facteur de capacité	Contribution de capacité
nucléaire	84	95-100
charbon	66	90-100
hydroélectrique	90	71
bioénergie	75-85	65-100
gaz naturel	85	50-100
solaire	13-14	40
éolienne	28	11

L'OEO a reconnu que l'absence de corrélation entre la demande en électricité et les énergies renouvelables intermittentes créait des défis opérationnels, dont des surplus d'électricité et la nécessité d'une réserve d'électricité produite par d'autres sources. Dans son projet d'intégration des énergies renouvelables, la SIERE s'efforce d'atténuer ces défis en engageant des intervenants et en établissant des groupes de travail techniques pour qu'ils discutent des principes de conception, des prévisions et des futurs marchés pour l'énergie renouvelable.

Défi opérationnel : l'énergie excédentaire

La SIERE nous a informés que l'accroissement de la proportion d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique avait aggravé le problème d'excédent de charge de base, qui survient lorsque la quantité d'électricité produite par les générateurs « de base » dépasse la demande en électricité. Ces générateurs sont conçus pour fonctionner à un rythme régulier 24 heures sur 24 afin de répondre au besoin constant ou à la demande minimale en électricité. Les générateurs de base de l'Ontario comprennent les unités nucléaires, certaines centrales hydroélectriques et les sources d'énergie renouvelable intermittente telles que les éoliennes. La SIERE nous a informés que l'Ontario n'avait pas connu de jours de surplus entre 2005 et 2007, mais qu'il y en avait eu 4 en 2008, 115 en 2009 et 55 en 2010. La hausse du nombre de jours de surplus a été attribuée à plusieurs facteurs, dont une hausse de la production éolienne et une baisse de la demande en électricité.

Comme la demande en électricité devrait rester relativement stable pendant au moins quelques années avec la mise en service d'une quantité accrue d'énergie renouvelable, il est presque certain qu'il y aura plus de jours de surplus dans les années à venir, ce qui créera des défis opérationnels et entraînera des coûts que les consommateurs d'électricité finiront par payer.

En 2008, la SIERE prévoyait que, comme la plupart des générateurs ne peuvent pas accroître

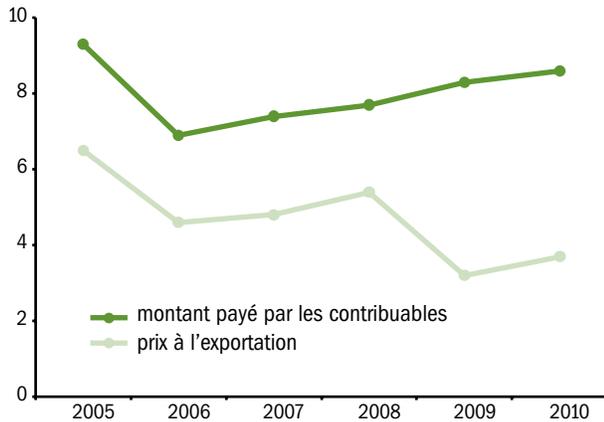
ou réduire la production d'énergie éolienne en réponse à la demande, le nombre d'heures de surplus augmenterait considérablement au cours de la prochaine décennie. La nouvelle production en énergie renouvelable des prochaines années devrait venir majoritairement des aérogénérateurs, dont la capacité de production atteint généralement son maximum durant la nuit et tôt le matin, lorsque les surplus sont plus fréquents.

Comme les surplus de charge de base pourraient menacer la fiabilité du réseau d'électricité, la SIERE a pris des mesures pour les résorber. Ces mesures s'accompagnent toutefois de difficultés techniques et d'incidences financières, dont les suivantes :

- Il est difficile de stocker l'énergie excédentaire étant donné la nature saisonnière de l'énergie renouvelable et la nécessité d'une capacité de stockage excessivement élevée.
- Selon l'OEO et la SIERE, une façon courante et privilégiée d'atténuer les surplus est d'exporter l'électricité excédentaire. L'Ontario est un exportateur net depuis 2006. La SIERE a indiqué qu'il était difficile de quantifier l'effet du développement des énergies renouvelables mais qu'il avait mené à une augmentation des exportations et exercé des pressions à la baisse sur les prix. Nous avons remarqué ce qui suit :
 - En 2010, 86 % de l'énergie éolienne était produite les jours où l'Ontario était déjà en position d'exportateur net.
 - Ces dernières années, les prix payés par les Ontariens pour l'électricité et les prix facturés par l'Ontario à ses clients à l'exportation – qui sont déterminés par l'interaction de l'offre et de la demande sur le marché de l'électricité – ont évolué en sens opposé. Tandis que les clients à l'exportation payaient seulement environ 3 ¢/kWh ou 4 ¢/kWh pour l'électricité produite par l'Ontario, les consommateurs de l'Ontario payaient plus de 8 ¢/kWh pour faire produire cette électricité, comme le montre la Figure 11.

Figure 11 : Frais d'électricité payés par les contribuables de l'Ontario et prix à l'exportation facturés à d'autres administrations par l'Ontario (¢/kWh)

Source des données : SIERE



- Nous avons analysé les données de la SIERE sur les exportations nettes et les prix et calculé qu'entre 2005 et la fin de notre vérification en 2011, l'Ontario avait reçu 1,8 milliard de dollars de moins pour ses exportations d'électricité qu'il en a coûté aux consommateurs de l'Ontario pour la produire.
- D'après une étude réalisée en septembre 2009, le Danemark, qui est fortement tributaire de l'énergie éolienne, a fait face à une situation semblable et a dû exporter de grandes quantités d'énergie excédentaire en Norvège et en Suède afin d'équilibrer l'offre et la demande à l'échelle nationale.
- On peut réduire l'hydroélectricité en détournant ou déversant l'eau des installations de production. La SIERE nous a informés qu'il y avait peu de documentation sur l'envergure et la fréquence des activités de déversement, mais que l'Ontario avait déversé de l'eau pour réduire l'approvisionnement en électricité pendant 96 jours en 2009 et 10 jours en 2010. Comme la production d'hydroélectricité est souvent plus économique que tout autre type d'électricité, réduire l'hydroélectricité pour « faire place » à l'énergie éolienne et solaire est

une stratégie coûteuse d'atténuation des surplus d'électricité, d'autant plus que les sources d'énergie hydroélectrique, éolienne et solaire sont toutes considérées comme renouvelables.

- La réduction de la quantité d'énergie nucléaire est considérée comme un dernier recours, car les unités nucléaires sont conçues pour fonctionner continuellement et produire à une capacité maximale. L'augmentation ou la diminution de la production des unités nucléaires coûte très cher et risque d'endommager le matériel. Il faut généralement de 48 à 72 heures pour redémarrer une unité nucléaire arrêtée. Comme la majorité de l'électricité produite en Ontario est d'origine nucléaire, les temps d'arrêt sont risqués et coûteux. La SIERE a demandé aux producteurs d'énergie nucléaire d'interrompre ou de réduire l'approvisionnement en électricité 205 fois en 2009 et 13 fois en 2010.
- La réduction de la quantité d'énergie renouvelable pourrait être une façon efficace de limiter l'approvisionnement. Les aérogénérateurs peuvent être mis en ou hors service rapidement – ce qui est optimal pour gérer les surplus. Cette stratégie aide à éliminer les surcharges, mais elle ne permet pas nécessairement de faire des économies car, si la SIERE donne pour instruction aux aérogénérateurs de cesser leurs opérations en cas de surplus, les producteurs continueront d'être payés dans le cadre du Programme de TRG (voir la section « Modalités des contrats de TRG : paiement contractuel additionnel » plus haut dans ce rapport).

Défi opérationnel : les besoins en énergie de réserve

Pour maintenir la fiabilité, il faut toujours disposer d'une source d'énergie de réserve au cas où un générateur devrait cesser ses opérations à l'improviste. Cependant, les sources d'énergie renouvelable intermittente telles que les éoliennes et les installations solaires doivent être en mesure

de fournir rapidement de l'énergie de secours et/ou posséder la capacité de stockage requise pour maintenir un approvisionnement constant en électricité lorsqu'il ne fait pas soleil ou qu'il ne vente pas. L'OEO nous a informés que comme l'Ontario ne dispose pas d'une capacité de stockage viable à grande échelle, les énergies éolienne et solaire doivent être renforcées par d'autres formes d'énergie. Cette énergie de réserve provient surtout du gaz naturel, car la production d'énergie au charbon sera éliminée d'ici la fin de 2014. Les besoins en énergie de réserve ont des incidences financières et environnementales. Par exemple :

- La SIERE a confirmé que les consommateurs devaient payer deux fois pour l'énergie renouvelable intermittente – d'abord pour construire des installations de production d'énergie renouvelable, puis pour construire des installations de production de secours, qui doivent habituellement fonctionner en permanence afin de pouvoir augmenter rapidement la capacité en cas de réduction soudaine des niveaux d'ensoleillement ou de la vitesse du vent. La SIERE a confirmé que ces installations de secours faisaient augmenter les coûts opérationnels permanents, mais elle n'avait pas fait d'analyse des coûts.
- Le recours à des installations alimentées au gaz naturel pour l'approvisionnement d'appoint en électricité réduira la contribution nette des énergies renouvelables à la protection de l'environnement, comme l'indiquent des études réalisées par d'autres administrations (voir la section « Incidences des énergies renouvelables sur l'environnement et la santé » ci-après).

Malgré ces préoccupations, les incidences financières et environnementales de cette capacité de production de secours n'ont pas fait l'objet d'une analyse officielle qui aurait mis l'information pertinente à la disposition des décideurs. Nous avons constaté ce qui suit :

- Au moment de l'adoption de la *Loi sur l'énergie verte et l'économie verte* en 2009, le Ministère

n'avait pas calculé la quantité requise d'énergie de secours. Ce n'est qu'en février 2011 que le ministre a présenté une nouvelle directive sur l'approvisionnement diversifié demandant à l'OEO d'examiner les options de secours, dont la conversion des centrales au charbon en centrales au gaz naturel, l'importation d'électricité d'autres administrations et le développement de systèmes de stockage. L'OEO n'a pas encore présenté de recommandations au Ministère.

- La seule analyse concernant l'alimentation de secours en électricité que le Ministère a citée avait été faite par un tiers engagé par l'OEO dans le cadre de l'élaboration du PREI de 2007. L'auteur de l'étude faisait remarquer que, pour produire 10 000 MW d'énergie éolienne, il faudrait prévoir 47 % d'électricité supplémentaire provenant de sources non éoliennes pour compenser les baisses soudaines de la vitesse du vent. Nous avons remarqué que le tiers ayant réalisé l'étude exploitait un parc éolien en Ontario, ce qui soulève des questions concernant l'objectivité de l'étude. Malgré cela, l'OEO et le Ministère n'ont pas confirmé ou mis à jour les projections de l'étude, ni déterminé la quantité requise d'électricité de réserve.

Selon l'OEO, le nouveau PREI examinera les défis opérationnels associés aux surplus et aux besoins en énergie de réserve. Il était en voie d'élaboration au moment de notre vérification.

RECOMMANDATION 5

Pour que l'augmentation substantielle de la production en énergie renouvelable prévue pour les prochaines années ne nuise pas outre mesure à la stabilité et la fiabilité du réseau d'électricité, l'Office de l'électricité de l'Ontario doit continuer de travailler avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité afin d'évaluer les défis opérationnels, d'examiner la possibilité de relier une plus grande quantité

d'énergie renouvelable intermittente au réseau et de conseiller le gouvernement sur les ajustements conséquents à apporter au bouquet énergétique et au plan énergétique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la fiabilité et la stabilité du réseau sont des éléments clés de la planification du réseau d'électricité. Il travaillera en collaboration avec la SIERE, l'OEO et tous les partenaires du secteur pour que le réseau puisse relever les nouveaux défis.

À titre de membre du réseau interconnecté de l'Amérique du Nord, l'Ontario doit maintenir un niveau convenu de fiabilité, qui est déterminé et surveillé par la North American Electric Reliability Corporation. Cette exigence implique la capacité de répondre de façon fiable à la demande annuelle de pointe en électricité. Tout réseau incapable d'y répondre créerait des risques de fiabilité pour les autres réseaux interconnectés.

Nous avons remarqué que les hausses de production en énergie renouvelable ne faisaient pas augmenter les émissions de gaz à effet de serre. En l'absence de production d'énergie renouvelable, il faudrait faire une utilisation plus fréquente des installations de production au gaz naturel, ce qui ferait augmenter les émissions de gaz à effet de serre.

RÉPONSE DE L'OEO

L'OEO souscrit à la recommandation et il travaille avec la SIERE à améliorer l'intégration des énergies renouvelables et à déterminer les changements au bouquet énergétique et aux exigences contractuelles qui pourraient maximiser les avantages des générateurs intermittents pour le réseau d'électricité et les contribuables de l'Ontario. L'OEO continuera de donner des conseils au gouvernement sur la façon de déterminer le bouquet énergétique. Les efforts de planification continue ont déjà

aidé à mieux comprendre les enjeux associés à l'intégration des énergies renouvelables et les solutions requises.

LIVRAISON DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

La *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* et le Programme de TRG ont créé une énorme demande pour l'intégration des énergies renouvelables au réseau d'électricité de l'Ontario. D'autres installations de transport et de distribution sont donc requises pour faciliter l'intégration des ressources en énergie renouvelable et la livraison de l'électricité qu'elles produisent.

Impact des énergies renouvelables sur les réseaux de transport et de distribution

Comme le Programme de TRG a créé de nombreux nouveaux points de production, particulièrement dans le Nord de l'Ontario, d'importants investissements sont requis pour moderniser et étendre les réseaux de transport et de distribution afin de relier l'électricité produite par de nombreux générateurs éloignés et largement dispersés d'énergie renouvelable aux centres de population du Sud de l'Ontario. Les consommateurs acquittent les coûts associés à ces investissements sous forme de frais de livraison élevés dans les factures d'électricité. En particulier :

- Le Plan énergétique à long terme du Ministère cernait cinq projets de transport prioritaires, dont trois conçus pour les énergies renouvelables, à un coût estimatif total d'environ 2 milliards de dollars. Selon l'OEO, les trois projets prioritaires visaient à prendre en charge 1 900 MW d'énergie renouvelable à un coût estimatif de 450 à 850 millions de dollars, en plus de contribuer à la fiabilité du réseau et d'accroître la capacité de transport. Hydro One a indiqué que les délais et les coûts associés à ces projets prioritaires

étaient incertains, car ils sont assujettis à des processus d'approbation complexes et souvent prolongés par la CEO, le ministère de l'Environnement et d'autres parties. Il pourrait aussi y avoir des dépenses en immobilisations inattendues en raison de problèmes techniques imprévus, car de nouvelles technologies sont requises pour que les réseaux de transport et de distribution puissent prendre en charge les énergies renouvelables.

- Outre les trois projets prioritaires, la ligne Bruce-Milton devrait entrer en service en décembre 2012 pour livrer 1 500 MW d'énergie nucléaire et 1 700 MW d'énergie renouvelable dans le Sud de l'Ontario. Le coût de cette ligne, d'abord estimé à 635 millions de dollars, a été révisé à 755 millions en mars 2011. Hydro One a expliqué le dépassement de coûts de 120 millions de dollars par les retards dans les approbations de projet et les coûts de main-d'oeuvre et de matériel plus élevés que prévu. Le dépassement pourrait augmenter encore plus d'ici l'achèvement de la ligne Bruce-Milton. Les trois autres projets prioritaires pourraient connaître des dépassements semblables en cas de pressions à la hausse sur les coûts de main-d'oeuvre et de matériel.
- Hydro One présente des demandes à la CEO pour qu'elle l'autorise à recouvrer les coûts de transport et de distribution dans les factures d'électricité. Dans sa plus récente demande de tarif de distribution, Hydro One estimait qu'elle devrait investir 169 millions de dollars en 2010 et 296 millions en 2011 pour recouvrer auprès des consommateurs le coût d'intégrer les énergies renouvelables aux réseaux de distribution et de moderniser le réseau d'électricité.

Outre les incidences financières, l'OEO était conscient que seule une capacité limitée avait été mise à la disposition du Programme de TRG au moment du lancement. Les réseaux existants de transport et de distribution de l'Ontario ont

jusqu'ici toujours fonctionné à pleine capacité ou presque, mais le nombre de projets de TRG à relier au réseau a été plus élevé que prévu. La limitation de capacité a retardé l'intégration des énergies renouvelables au réseau et empêché de réaliser le plein potentiel du Programme de TRG.

Au 1^{er} avril 2011, plus de 3 000 projets de TRG représentant une capacité totale d'environ 10 400 MW ne pouvaient pas être pris en charge par l'infrastructure existante de transport et attendaient d'être reliés au réseau. Des 10 400 MW en attente de connexion, seulement environ 2 400 MW seront pris en charge par la future capacité de transport de la ligne Bruce-Milton et les trois autres projets prioritaires. Les 8 000 MW restants ne seront intégrés au réseau qu'en cas de construction de nouvelles lignes ou de mise à niveau des lignes existantes. La plus grande partie de cette capacité est liée à des demandes de projet de TRG antérieures à juin 2010, lesquelles doivent faire l'objet d'un test de connexion économique afin de déterminer s'il est économique de construire une infrastructure de transport complémentaire. L'intégration des projets d'énergie renouvelable au réseau est donc assujettie à des considérations techniques et économiques, et rien ne garantit que tous les projets seront reliés au réseau. Le Ministère nous a toutefois informés qu'à la suite de la publication du Plan énergétique à long terme (PELT) en novembre 2010, les tests de connexion économique n'étaient plus nécessaires. Ainsi, en avril 2011, l'OEO n'avait toujours pas entrepris les tests, qui auraient dû commencer en août 2010 et être effectués par la suite tous les six mois par rotation.

Allocation de capacité au consortium coréen

Comme mentionné ci-dessus, le Ministère a signé une entente avec un consortium de sociétés coréennes qui ont convenu de développer 2 500 MW d'énergie renouvelable en Ontario en cinq étapes d'ici 2016. Cette entente prévoit le paiement au consortium de prix contractuels plus élevés que

les TRG standards, dans la mesure où il atteint ses objectifs de création d'emplois. Un autre aspect de l'entente est son impact sur la capacité de transport pour d'autres projets d'énergie renouvelable.

En avril 2010, le ministre a ordonné à l'OEO de prioriser l'intégration des projets du consortium au réseau au moment d'évaluer la capacité de transport disponible, laquelle est déjà limitée. Cet engagement auprès du consortium a eu une incidence sur le processus d'attribution des contrats de TRG et l'intégration en temps opportun de l'énergie renouvelable produite par d'autres générateurs. En particulier :

- Au moment d'évaluer les demandes de projet de TRG et la capacité de transport disponible, l'OEO a dû prendre en compte l'emplacement et la taille des projets du consortium ainsi que leurs besoins en transport. Selon l'OEO, le test de connexion économique a été retardé parce qu'il ne pouvait pas commencer à évaluer la capacité de transport disponible avant que le consortium finalise les points de raccordement pour les phases deux et trois de ses projets.
- Deux des trois projets de transport prioritaires ont été choisis en partie parce qu'ils devaient respecter les délais prévus dans l'entente avec le consortium. En particulier, d'après les prévisions de l'OEO concernant l'emplacement probable des projets du consortium, 1 323 MW de la capacité de transport existante et environ 1 177 MW de la future capacité de transport de la ligne Bruce-Milton et des trois autres projets prioritaires seront mis à la disposition du consortium.

Planification des réseaux de transport

La planification et la coordination des réseaux de transport ne se limitent pas au Programme de TRG; la nature ouverte de ces activités a toutefois créé des incertitudes et des défis pour l'OEO.

L'OEO peut déterminer la capacité et les points de raccordement des producteurs d'énergie

renouvelable ainsi que les futurs besoins et emplacements des lignes de transport seulement après avoir reçu les demandes de projet de TRG. L'OEO a fait remarquer que cette réalité avait créé un nouveau défi, qu'il a assimilé au problème de la poule et de l'oeuf : il est impossible de déterminer la capacité de transport requise en l'absence de générateurs d'énergie renouvelable, et ces générateurs ne peuvent être mis en service en l'absence de capacité de transport. Essentiellement, pour entreprendre de nouveaux projets de transport, il faut d'abord démontrer les besoins et obtenir des engagements des promoteurs d'énergie renouvelable, mais ces derniers ne sont pas disposés à investir dans la construction de générateurs en l'absence de capacité de transport adéquate parce qu'ils risquent de ne pas être reliés au réseau. Cette situation aura une incidence sur le calendrier d'intégration des énergies renouvelables au réseau, car le délai fixé pour les projets de transport est d'environ cinq à sept ans, alors que celui fixé pour les projets d'énergie renouvelable est de deux à trois ans.

RECOMMANDATION 6

Pour que les investisseurs qui ont présenté des demandes de projet de TRG sachent en temps opportun si leurs projets peuvent être reliés au réseau et que la capacité de transport disponible pour les projets approuvés soit suffisante, l'Office de l'électricité de l'Ontario doit travailler avec le ministère de l'Énergie et Hydro One à :

- trouver des moyens pratiques de traiter en temps opportun avec les investisseurs dans des projets de TRG qui ont été mis en attente;
- prioriser l'intégration au réseau des projets de TRG déjà approuvés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue de travailler en étroite collaboration avec l'OEO, Hydro One et les sociétés de distribution locales à améliorer l'accès au réseau des projets et microprojets de TRG.

Le Plan énergétique à long terme de la province priorise cinq projets de transport, en grande partie parce qu'ils permettent d'intégrer une plus grande quantité d'énergie renouvelable.

Le ministre de l'Énergie a récemment demandé à Hydro One d'accélérer la mise à niveau des infrastructures pour au plus 15 des postes de transformation les plus sérieusement limités afin de permettre l'intégration d'un plus grand nombre de microprojets de TRG. Le ministre a également ordonné à l'OEO en août 2011 d'offrir des options de connexion aux promoteurs de microprojets de TRG qui font face à des contraintes.

L'examen bisannuel du Programme de TRG mettra notamment l'accent sur la priorisation et l'intégration des projets et microprojets de TRG.

RÉPONSE DE L'OEO

L'OEO souscrit à cette recommandation et continue de travailler de près avec le Ministère et Hydro One à améliorer l'accès au réseau des projets et microprojets de TRG. En août 2011, par exemple, l'OEO a commencé la mise en oeuvre d'une directive ministérielle, de façon que les promoteurs de microprojets de TRG puissent choisir entre plusieurs options pour que les projets assujettis à des restrictions soient réimplantés dans des régions où ils peuvent être intégrés au réseau. Avant d'élaborer le Programme de TRG, l'équipe d'intégration des énergies renouvelables a été établie par l'OEO, la CEO et Hydro One pour donner des conseils en plus de coordonner et de rationaliser les activités d'expansion des énergies renouvelables, notamment en reliant les générateurs d'énergie renouvelable aux réseaux de transport et de distribution. L'OEO continuera de travailler aux problèmes de connexion avec les partenaires du secteur et le Ministère.

INCIDENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Incidences socio-économiques

La *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* (la Loi) était censée appuyer les nouveaux investissements et la croissance économique en Ontario en créant un secteur vigoureux et viable des énergies renouvelables.

Création d'emplois en Ontario

D'après le Ministère, la Loi devrait créer plus de 50 000 emplois directs et indirects sur trois ans dans le domaine de la mise à niveau des réseaux de transport et de distribution, des énergies renouvelables et de la conservation. Nous avons mis en doute la transparence de l'information relative au nombre projeté d'emplois. Par exemple :

- La plupart des emplois seront temporaires. Le Ministère a projeté qu'environ 40 000 des 50 000 emplois seraient liés aux énergies renouvelables. Notre examen des projections du Ministère donne plutôt à penser que 30 000 ou 75 % de ces emplois seraient dans le secteur de la construction et dureraient seulement d'un à trois ans, tandis que les 10 000 autres seraient des emplois à long terme dans le secteur des services de fabrication, d'entretien et d'ingénierie. L'annonce publique du Ministère ne précisait toutefois pas la forte proportion d'emplois à court terme.
- Les 50 000 emplois projetés incluaient les nouveaux emplois créés mais pas ceux perdus par suite de la promotion des énergies renouvelables. Selon l'expérience acquise dans d'autres administrations, les emplois créés dans le secteur des énergies renouvelables sont souvent neutralisés par les emplois perdus en raison des prix plus élevés de l'électricité provenant des énergies renouvelables pour l'entreprise, l'industrie et les consommateurs, comme le montre la Figure 4. De plus, la

fermeture des centrales au charbon de l'Ontario d'ici la fin de 2014 entraînera des pertes d'emploi, sans toutefois que le Ministère en tienne compte dans ses projections. OPG, qui exploite les centrales au charbon, nous a informés que l'étendue des pertes dépendait du plan du Ministère : la fermeture de toutes les centrales au charbon ferait perdre environ 2 300 emplois, mais la conversion de certaines en centrales alimentées à la biomasse ou au gaz naturel en préserverait 600. Le Plan énergétique à long terme du Ministère indiquait que l'Ontario continuerait d'examiner la possibilité d'utiliser la biomasse et le gaz naturel dans les centrales au charbon.

Expériences d'autres administrations

Nous avons remarqué que les projections de l'Ontario ne cadraient pas avec les leçons tirées par d'autres administrations, qui ont plus d'expérience avec les énergies renouvelables. Les études effectuées par ces pays faisaient ressortir les problèmes associés aux énergies renouvelables, dont les pertes d'emploi et le coût élevé de chaque emploi « vert » créé. Nous avons demandé au Ministère si l'expérience d'autres administrations avait été prise en compte, et il a confirmé qu'il n'avait pas estimé le potentiel de pertes d'emploi ni le coût par emploi lié aux énergies renouvelables en Ontario. En particulier, le Programme de TRG de l'Ontario a été conçu sur le modèle des programmes de TRG en vigueur en Allemagne et en Espagne, et l'expérience en création d'emplois de ces pays pourrait intéresser l'Ontario. Par exemple, nous avons tenu compte des études suivantes réalisées au cours des trois dernières années :

- D'après une étude menée en Allemagne en 2009, les projections d'emploi dans le secteur des énergies renouvelables faisaient miroiter des perspectives impressionnantes de création d'emplois, mais omettaient de mentionner les inconvénients tels que les emplois perdus dans d'autres secteurs énergétiques et l'effet

nuisible des prix plus élevés de l'électricité sur l'économie. L'étude estimait que la création d'un emploi lié aux énergies renouvelables pouvait coûter jusqu'à 240 000 \$US par année, ce qui dépasse de beaucoup les salaires moyens dans d'autres secteurs.

- Selon une étude réalisée en Espagne en 2009, pour chaque emploi créé dans le cadre de programmes de production d'énergie renouvelable, environ deux emplois étaient perdus dans d'autres secteurs de l'économie.
- Une étude effectuée au Danemark en 2009 révélait que la création d'un emploi dans le secteur des énergies renouvelables ne correspondait pas à un nouvel emploi, mais découlait plutôt de la perte d'un emploi dans un autre secteur. L'étude estimait que chaque emploi créé en conséquence des politiques d'énergie renouvelable coûtait entre 90 000 \$US et 140 000 \$US par année en subventions publiques – ou environ 175 % à 250 % du salaire moyen payé aux travailleurs du secteur manufacturier au Danemark.
- Selon une étude menée au Royaume-Uni en 2011 (après le lancement du Programme de TRG en Ontario), pour chaque emploi créé dans le secteur des énergies renouvelables, environ quatre emplois étaient supprimés ailleurs dans l'économie, surtout à cause des prix plus élevés de l'électricité.

En novembre 2010, des préoccupations semblables ont été soulevées à propos des projections d'emploi de l'Ontario dans un rapport du groupe de travail sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques de la Rotman School of Management de l'Université de Toronto. Le rapport faisait remarquer qu'il était difficile de savoir ce qui était inclus dans les projections, car il n'y avait pas de définition de ce qui constitue un emploi vert ni d'explication claire de la méthode employée pour arriver au total de 50 000 emplois. Il n'était pas non plus précisé si ce total représentait un nombre brut ou net d'emplois. Le rapport ajoutait que même si 50 000 nouveaux emplois étaient créés, la hausse

des coûts de l'électricité attribuable aux énergies renouvelables pourrait entraîner des pertes d'emploi ailleurs dans l'économie, particulièrement dans les industries qui utilisent de grandes quantités d'électricité. D'après une autre étude récemment effectuée au Canada, chaque emploi créé dans le cadre des programmes de production d'énergie renouvelable coûterait 179 000 \$ par an.

RECOMMANDATION 7

Pour que l'estimation par la province du nombre d'emplois créés par la mise en oeuvre de la stratégie en matière d'énergie renouvelable soit la plus objective et transparente possible, l'analyse devrait prendre dûment en compte les emplois qui pourraient être créés ou perdus de même que l'expérience d'autres administrations qui ont lancé des initiatives semblables en matière d'énergie renouvelable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est arrivé au total de 50 000 emplois en utilisant la méthodologie standard du gouvernement de l'Ontario, qui prend notamment en compte les investissements standards et l'effet multiplicateur des emplois. Il a toujours dit que ce total représentait une combinaison d'emplois à long et à court termes.

Les leçons tirées par d'autres administrations relativement à la création ou la perte d'emplois seront prises en compte dans les cas où elles pourraient s'appliquer à l'Ontario, sous réserve des variations dans les règles d'administration du Programme de production d'énergie renouvelable et de la composition des économies.

Incidences des énergies renouvelables sur l'environnement et la santé

Le plan d'action 2007 de l'Ontario contre le changement climatique proposait de fermer les centrales au charbon, d'assurer l'expansion des énergies

renouvelables et de lancer d'autres initiatives énergétiques pour aider l'Ontario à atteindre ses objectifs en matière de réduction des gaz à effet de serre, c'est-à-dire réduire les niveaux de 1990 de 6 % d'ici 2014, de 15 % d'ici 2020 et de 80 % d'ici 2050.

Le Plan énergétique à long terme 2010 réitérait l'engagement du Ministère à améliorer la santé de la population ontarienne et à lutter contre le changement climatique en investissant dans les énergies renouvelables et en éliminant graduellement les centrales au charbon, qui constituent la principale source de gaz à effet de serre et créent des problèmes pour la santé et l'environnement.

Préoccupations environnementales

Le Ministère a indiqué que les énergies renouvelables aideraient à réduire les émissions de gaz à effet de serre en supplantant les centrales au gaz naturel. Cependant, comme il est noté plus haut, toute hausse importante des énergies renouvelables intermittentes nécessite une alimentation de secours en électricité produite par des centrales au charbon ou au gaz en raison de la fiabilité et de la capacité relativement faibles des énergies éolienne et solaire. En Ontario, comme les centrales au charbon doivent être éliminées d'ici la fin de 2014, l'électricité de réserve devra venir des centrales au gaz naturel, qui émettent moins de gaz à effet de serre que celles au charbon mais qui contribuent quand même aux émissions. Nous avons examiné les expériences d'autres administrations et constaté que la réduction estimative originale des gaz à effet de serre ne tenait pas compte de l'exploitation continue des installations de production de secours alimentées par des combustibles fossiles. Par exemple :

- D'après une étude réalisée au Royaume-Uni en 2008, les fluctuations d'électricité découlant de l'intermittence du vent doivent être compensées par des installations de production alimentées au gaz naturel, ce qui signifie que la réduction des émissions de gaz à effet de serre est moins prononcée que prévu.

- Une étude menée au Danemark en 2009 a révélé que ce pays est le plus grand utilisateur d'énergie éolienne au monde, mais qu'il doit quand même continuer d'exploiter ses centrales au charbon pour maintenir la stabilité du réseau.
- Le gouvernement allemand a lui aussi dû remettre à neuf des centrales au charbon et en construire de nouvelles pour répondre aux besoins en électricité que la production éolienne intermittente ne lui permettait pas de satisfaire pleinement.

Selon le Ministère, l'Ontario est la seule administration qui s'est engagée à supprimer progressivement le charbon d'ici la fin de 2014. Il n'a toujours pas déterminé la quantité d'électricité de secours que d'autres sources d'énergie devront produire pour compenser la nature intermittente de l'énergie renouvelable, et il n'est donc pas en mesure de calculer l'impact des centrales au gaz naturel sur les émissions de gaz à effet de serre.

Préoccupations touchant la santé

Depuis quelques années, les éoliennes soulèvent des préoccupations croissantes en matière de santé publique, particulièrement en ce qui concerne le bruit auquel sont exposés les gens qui vivent près des parcs éoliens. En mai 2010, le médecin hygiéniste en chef de l'Ontario a publié un rapport concluant que les preuves scientifiques disponibles à ce jour ne démontraient aucun lien causal direct entre le bruit des éoliennes et les effets néfastes sur la santé. Ce rapport a toutefois été mis en doute par des groupes environnementaux, des médecins, des ingénieurs et d'autres professionnels, qui ont souligné qu'il s'agissait simplement d'un examen de la documentation disponible, qu'aucune recherche originale n'avait été entreprise et que le rapport ne reflétait pas la situation en Ontario. Nous avons également noté qu'un nombre limité de générateurs d'énergie renouvelable étaient opérationnels en Ontario au moment où le rapport a été préparé au

printemps de 2010, quelques mois après le lancement du Programme de TRG.

La Loi prévoyait notamment l'établissement d'une chaire de recherche sur les effets potentiels des générateurs d'énergie renouvelable sur la santé publique. En février 2010, un professeur d'ingénierie de l'Université de Waterloo a été nommé à ce poste mais, en juillet 2011, aucun rapport n'avait encore été présenté sur les résultats des recherches effectuées à ce jour.

RECOMMANDATION 8

Pour que les initiatives en matière d'énergie renouvelable aident à protéger l'environnement tout en réduisant au minimum les effets nuisibles sur la santé des gens, le ministère de l'Énergie doit :

- élaborer des procédures adéquates pour surveiller et mesurer l'efficacité des initiatives en matière d'énergie renouvelable, dont l'impact des générateurs de secours, dans la réduction des gaz à effet de serre;
- communiquer au public les résultats d'études objectives concernant les effets possibles de l'énergie éolienne renouvelable sur la santé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les impacts d'une augmentation de la proportion d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique de l'Ontario devraient être quantifiés dans la mesure du possible et étayés par des recherches objectives. Par exemple, une étude indépendante effectuée en 2005, *Analyse coûts-avantages : Remplacement de la production électrique au charbon en Ontario*, concluait que, si les impacts sur la santé et l'environnement étaient pris en compte, le coût total de la production alimentée au charbon serait de 4,4 milliards de dollars par an. Cette étude a conforté la province dans sa décision d'éliminer progressivement la production au charbon et

d'accroître la proportion d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique de l'Ontario.

Le Ministère continuera de tabler sur les conseils objectifs du médecin hygiéniste en chef de l'Ontario concernant les effets possibles des générateurs d'énergie renouvelable sur la santé. Ce dernier concluait, dans un examen récent, que les preuves scientifiques ne démontraient aucun lien causal direct entre le bruit des éoliennes et les effets néfastes sur la santé.

En outre, le Ministère continuera de travailler avec d'autres ministères à diffuser d'autres renseignements de nature scientifique sur les impacts des énergies renouvelables. Par exemple, le ministère de l'Environnement a nommé le titulaire d'une chaire de recherche

indépendante, qui passera cinq ans à étudier les effets des générateurs d'énergie renouvelable sur la santé. Le titulaire de la chaire et son équipe ont déjà fait beaucoup de travail sur les aspects technologiques, sanitaires et sécuritaires importants des énergies renouvelables.

RÉPONSE DE L'OEO

Les plans en cours, dont le PREI, tiennent compte des émissions environnementales des ressources prévues, et ils prévoient clairement une réduction des émissions tout au long du processus de planification et d'approvisionnement en ressources de l'OEO et sur l'horizon de planification.

Secteur de l'électricité – Dettes insurmontables

Contexte

Nos rapports annuels antérieurs contenaient des mises à jour de la dette insurmontable du secteur de l'électricité, définie comme la partie de la dette totale de l'ancienne Ontario Hydro dont le service ne pouvait être assuré sur un marché concurrentiel au moment de la restructuration du secteur de l'électricité il y a 12 ans. Le rapport de cette année contient une autre mise à jour ainsi que des renseignements sur la redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est un élément de presque toutes les factures d'électricité des contribuables ontariens.

Constatations détaillées de l'examen

COMMENT LA DETTE INSURMONTABLE A-T-ELLE VU LE JOUR?

En adoptant la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie* (qui englobait la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* et la *Loi de 1998 sur l'électricité*), le gouvernement de l'Ontario lançait une vaste restructuration du secteur de l'électricité dans la province.

Les deux plus importants aspects de cette restructuration furent la création, le 1^{er} mai 2002, de marchés concurrentiels de gros et de détail dans le secteur de l'électricité et la scission d'Ontario Hydro en cinq sociétés le 1^{er} avril 1999. Les nouvelles entités étaient responsables des fonctions suivantes :

- Ontario Power Generation (OPG), de la production d'électricité;
- Hydro One, du transport en gros et de la distribution au détail de l'électricité;
- l'Office de la sécurité des installations électriques, de l'inspection des installations électriques;
- la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, de la gestion du réseau électrique et du marché de gros de l'électricité;
- la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), de la gestion de la dette existante et des autres passifs non transférés de l'ancienne Ontario Hydro aux sociétés remplaçantes.

Le but de la restructuration était de faire en sorte que les nouvelles entités fonctionnent selon des principes commerciaux et reposent sur de solides assises financières, de façon à être plus efficaces et à offrir les prix les plus bas possible aux consommateurs.

Selon l'ancien système monopolistique de réglementation des tarifs, Ontario Hydro essayait d'établir les prix de l'électricité à un niveau qui

permettait de recouvrer tous les coûts, y compris le paiement du principal et de l'intérêt sur la dette, auprès des consommateurs. Sur un marché concurrentiel, cependant, les sociétés commerciales qui ont succédé à Ontario Hydro n'étaient plus sûres de pouvoir récupérer tous les coûts, particulièrement ceux engagés au cours des années antérieures mais pas encore payés au moyen des tarifs de l'électricité sur le marché libre.

Une étape cruciale du processus de restructuration consistait à déterminer la juste valeur marchande des actifs d'Ontario Hydro transférés aux nouvelles entités. Ontario Hydro et le gouvernement, avec l'aide de sociétés d'investissement et d'autres experts du secteur privé, reconnaissaient que la valeur marchande de ces actifs dans un environnement concurrentiel serait sensiblement inférieure aux montants inscrits dans les livres d'Ontario Hydro. Ils prévoyaient que, sur un marché concurrentiel, les revenus et les bénéfices générés par les sociétés remplaçantes ne seraient pas suffisants pour justifier la valeur comptabilisée des actifs ou assurer le service de la dette existante déjà substantielle d'Ontario Hydro.

Le 1^{er} avril 1999, le ministère des Finances a déterminé que la dette totale et les autres passifs d'Ontario Hydro s'élevaient à 38,1 milliards de dollars, soit beaucoup plus que la valeur marchande estimative de 17,2 milliards des actifs transférés aux nouvelles entités. La différence de 20,9 milliards correspondait à la « dette insurmontable », c'est-à-dire la dette totale et les autres passifs d'Ontario Hydro dont le service ne pouvait être assuré sur un marché concurrentiel.

La responsabilité d'assurer le service et la gestion de la dette existante d'Ontario Hydro, qui englobe la dette insurmontable, a été confiée à la SFIEO, dont le bilan d'ouverture indiquait une dette insurmontable ou un passif non provisionné de 19,4 milliards de dollars. Ce montant représentait la différence entre le total de la dette existante et les autres passifs que la SFIEO a assumés (38,1 milliards de dollars) et la valeur des actifs transférés à la SFIEO (18,7 milliards de dollars). Soulignons que

les 19,4 milliards inscrits comme passif non provisionné dans les états financiers de la SFIEO en date du 1^{er} avril 1999 ne correspondent pas exactement au total de 20,9 milliards de dollars de la Figure 1, en raison de certains redressements comptables représentant principalement 1,2 milliard de dollars en frais d'emprunt différés.

Comme les actifs de la SFIEO et les flux de rentrées qui devaient provenir de la valeur des autres sociétés remplaçantes d'Ontario Hydro n'étaient pas suffisants pour assurer pleinement le service de la dette contractée, la *Loi sur l'électricité* prévoyait d'autres flux de rentrées, et le gouvernement a élaboré un plan à long terme pour que les flux de rentrées de la SFIEO soient suffisants pour assurer le service de la dette existante et liquider la dette insurmontable. Le gouvernement alors au pouvoir a pris une décision stratégique clé : le secteur de l'électricité et les consommateurs rembourseraient l'ensemble des dettes du secteur de l'électricité, au lieu de puiser dans les revenus fiscaux généraux.

Pour assurer le service et la liquidation de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars, le gouvernement a établi un plan à long terme selon lequel le fardeau du remboursement de la dette serait en partie assumé par les revenus réservés des sociétés du secteur de l'électricité – OPG, Hydro One et les services municipaux d'électricité (SME) – ainsi que par les consommateurs. La ventilation dans le secteur de l'électricité serait la suivante :

Figure 1 : Incidence financière de la restructuration du secteur de l'électricité (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère des Finances

Dette et passifs de l'ancienne Ontario Hydro	38,1
<i>moins</i>	
Valeur des nouvelles sociétés de production et de service	17,2
<i>égale</i>	
Dette insurmontable	20,9
<i>moins</i>	
Flux de rentrées réservés prévus	13,1
<i>égale</i>	
Reliquat de la dette insurmontable	7,8

- Les sociétés d'électricité verseraient des paiements en remplacement d'impôts (PERI) à la SFIEO. Les PERI équivalent aux impôts sur le revenu, les biens fonciers et le capital payés par les sociétés privées. Avant le 1^{er} avril 1999, ces sociétés n'étaient pas tenues de verser ces paiements.
- Les bénéfices combinés annuels cumulatifs d'OPG et de Hydro One supérieurs aux coûts d'intérêt de 520 millions de dollars à payer chaque année au gouvernement pour ses investissements dans les deux sociétés seraient consacrés au remboursement de la dette insurmontable.

La valeur de ces deux flux de rentrées réservés était estimée à 13,1 milliards de dollars au 1^{er} avril 1999. Le solde estimatif de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars, qui s'élevait à 7,8 milliards de dollars, constituait le « reliquat de la dette insurmontable », et la *Loi sur l'électricité* prévoyait une nouvelle RLD à imposer aux consommateurs d'électricité jusqu'à ce que le reliquat de la dette insurmontable soit liquidé. Il s'agissait essentiellement de la portion estimative de la dette insurmontable dont le service ne pouvait être assuré par la valeur actualisée estimative des deux flux de rentrées réservés des sociétés d'électricité.

Cette structure devait éliminer la dette insurmontable de façon prudente et répartir le fardeau du remboursement de la dette entre les consommateurs et le secteur de l'électricité (OPG, Hydro One et les SME).

La Figure 1 montre les principales valeurs déterminées au moment de la restructuration.

PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA LIQUIDATION DE LA DETTE INSURMONTABLE

La Figure 2 illustre les progrès réalisés dans la réduction de la dette insurmontable totale, consignés dans les états financiers vérifiés de la SFIEO. Il est à noter que, dans leur forme actuelle, les états financiers de la SFIEO indiquent seulement

Figure 2 : Progrès réalisés dans le remboursement de la dette insurmontable, 1999-2000-2010-2011 (en milliards de dollars)

Source des données : SFIEO

Fin d'exercice	
au 1 ^{er} avril 1999	19,4
1999-2000	20,0
2000-2001	20,0
2001-2002	20,1
2002-2003	20,2
2003-2004	20,6
2004-2005	20,4
2005-2006	19,3
2006-2007	18,3
2007-2008	17,2
2008-2009	16,2
2009-2010	14,8
2010-2011	13,4

l'encours total de la dette insurmontable et non son reliquat, qui est une composante de la dette insurmontable totale. Ceci est conforme à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, en vertu de laquelle le reliquat de la dette insurmontable doit être déterminé et divulgué « périodiquement », comme il est expliqué ci-dessous.

Les progrès réalisés dans la liquidation de la dette insurmontable globale depuis ce temps n'ont pas été à la hauteur des attentes, principalement en raison de la rentabilité plus faible que prévu de Hydro One et, particulièrement, d'OPG. Plus leurs gains respectifs sont faibles, moins le montant des PERI qu'ils versent à la SFIEO est élevé, moins elles contribuent aux paiements de revenus réservés du secteur de l'électricité. L'examen des revenus réellement générés par le secteur de l'électricité fait ressortir l'incertitude inhérente à la prévision du rendement financier de ce secteur. Comme indiqué dans les états financiers vérifiés de la SFIEO, le montant des PERI allait du minimum de 321 millions de dollars en 2010-2011 au maximum de 949 millions en 2005-2006, tandis que les revenus réservés du secteur de l'électricité, qui étaient de

0 \$ en 2001-2002, 2003-2004 et 2008-2009, se chiffraient à 771 millions en 2010-2011.

Comme nous le faisons remarquer dans le *Rapport annuel 2010*, la rentabilité d'OPG au cours des 11 dernières années a notamment été influencée par les facteurs suivants :

- Les projets de production d'électricité tels que le tunnel du Niagara ont connu des dépassements de coûts, les coûts réels équivalant à près du double du budget original et les projets accusant des années de retard sur les délais prescrits.
- Le rendement des investissements sur les 11 milliards de dollars du fonds d'enlèvement des substances nucléaires et de gestion des déchets, reflété dans les états financiers d'OPG, n'a pas été stable. Les normes comptables canadiennes exigent d'OPG qu'elle comptabilise les gains et pertes non réalisés dans son revenu net.
- Des pressions publiques et politiques ont été exercées pour maintenir les tarifs d'électricité à un niveau abordable, ce qui a une incidence sur la rentabilité du secteur.

De plus, la rentabilité future d'OPG et, en conséquence, la vitesse à laquelle sera réduit le solde de la dette insurmontable pourraient être influencées par l'incertitude entourant les coûts que la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui réglemente les tarifs, permettra à OPG de répercuter sur ses clients. Par exemple, OPG a récemment demandé d'accroître les tarifs de 6,2 % pour l'électricité produite par ses principales centrales, mais la CEO a limité la hausse à 1 %. Au moment d'écrire ces lignes, OPG faisait appel de certaines parties de la décision de la CEO mais, si elle n'obtient pas gain de cause et n'arrive pas à réduire ses coûts, sa rentabilité en souffrira.

RELIQUAT DE LA DETTE INSURMONTABLE ET REDEVANCE DE LIQUIDATION DE LA DETTE

Au cours des derniers mois, des questions concernant la redevance de liquidation de la dette (RLD) ont été soulevées à l'Assemblée législative et dans les médias. On voulait notamment savoir ce qui suit :

- Les fins auxquelles la RLD peut servir sont-elles soumises à des restrictions?
- Comment le reliquat de la dette insurmontable est-il déterminé?
- Combien de temps la RLD restera-t-elle sur les factures d'électricité?

En conséquence, nous avons décidé d'inclure un examen de la RLD dans la mise à jour de cette année. Comme la perception des redevances de ce genre doit généralement être autorisée par une loi ou un règlement, un aspect clé de notre travail consistait à examiner la législation régissant la perception et l'utilisation de la RLD. Nous voulions aussi fournir des renseignements qui pourraient aider l'Assemblée législative et le public à répondre aux questions précédentes.

À quelles fins la RLD peut-elle servir?

La perception de la RLD a commencé le 1^{er} mai 2002, date où le marché de l'électricité a été ouvert à la concurrence. Le tarif a été établi à 0,7 ¢ le kilowattheure (kWh) d'électricité et il n'a pas changé depuis. La RLD rapporte actuellement plus de 900 millions de dollars par an à la SFIEO et, au 31 mars 2011, un total d'environ 8,7 milliards de dollars avait été perçu.

Au moment où il a annoncé la RLD en 2000, le ministre de l'Énergie alors en exercice a déclaré que l'objectif était de rembourser progressivement le reliquat de la dette insurmontable, évalué à environ 7,8 milliards de dollars : [traduction] « Tous les revenus provenant de la RLD iront directement à la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, qui s'en servira exclusivement pour

rembourser le reliquat de la dette insurmontable. La RLD prendra fin après l'extinction du reliquat de la dette insurmontable ».

Quoique les propos du ministre puissent donner l'impression que la RLD doit servir seulement à rembourser le reliquat de la dette insurmontable, c'est la loi sous-jacente qui dicte les modalités de perception et d'utilisation de la RLD ainsi que les mesures que la SFIEO et le ministre responsable doivent prendre pour s'y conformer.

L'article 85 de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi), intitulé « Reliquat de la dette insurmontable et redevance de liquidation de la dette », autorise le gouvernement à mettre en oeuvre la RLD et précise quand la redevance prendra fin. Le *Rapport annuel 2010* de la SFIEO précise que la Loi « prévoit le paiement, par les consommateurs, d'une redevance de liquidation de la dette jusqu'au remboursement de ce reliquat. Le plan à long terme prévoit que le remboursement du reliquat de la dette insurmontable sera vraisemblablement terminé entre 2015 et 2018 »; et son *Rapport annuel 2011* indique que la « redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est versée par les consommateurs d'électricité au taux de 0,7 cent le kWh pour la plupart des consommateurs de l'Ontario, sert au remboursement du reliquat de la dette ». Le libellé de l'article 85 étant, à notre avis, sujet à interprétation à plusieurs égards, nous avons fait appel à des conseillers juridiques de l'extérieur. Les commentaires et observations qui suivent tiennent compte de leur opinion dans l'interprétation de cet article.

Les revenus provenant de la RLD sont indiqués séparément dans les états financiers de la SFIEO; ils ne sont pas isolés ou comptabilisés séparément pour rembourser le reliquat de la dette insurmontable, mais plutôt combinés avec d'autres sources de revenus de la SFIEO et utilisés à des fins sociales générales. Notre avis, et celui de nos conseillers juridiques, est que l'article 85 permet à la SFIEO d'utiliser les revenus de la RLD à toute fin conforme à ses objectifs. Essentiellement, et en dépit des commentaires formulés par le ministre en exercice au moment du dépôt du projet de loi original, l'article 85 ne

limite pas l'utilisation de la RLD au service du reliquat de la dette insurmontable. Ceci signifie qu'en combinant les revenus tirés de la RLD avec d'autres sources de revenus et en utilisant le total des fonds pour atteindre ses objectifs législatifs, la SFIEO s'est conformée à la loi régissant la RLD.

Nous croyons néanmoins, comme il est expliqué ci-après, que le ministre doit assumer d'autres responsabilités en vertu de l'article 85 en ce qui concerne la détermination du moment où cessera la perception de la RLD.

Comment le reliquat de la dette insurmontable est-il déterminé?

La Loi ne précise pas exactement comment calculer le reliquat de la dette insurmontable, mais seulement qu'il doit l'être « périodiquement ». La Loi stipule toutefois que le gouvernement peut, par règlement, établir ce que doit inclure le calcul du reliquat de la dette insurmontable. Cependant, aucun règlement n'a été pris en ce sens. En ce qui concerne les modalités du calcul du reliquat de la dette insurmontable, nous croyons qu'il y a plusieurs approches possibles, dont les suivantes :

- Calculer le reliquat de la dette insurmontable en soustrayant la RLD perçue à ce jour de la dette insurmontable initiale de 7,8 milliards de dollars.
- Traiter la dette initiale de 7,8 milliards comme une hypothèque ou un prêt, où chaque paiement de RLD serait utilisé pour payer l'intérêt et rembourser progressivement le principal.
- Utiliser les revenus de la RLD pour payer une partie des charges de fonctionnement de la SFIEO, en plus des coûts d'intérêt et de financement, parce qu'il y a des coûts associés à l'administration de la SFIEO.
- Considérer le reliquat de la dette insurmontable comme ayant été liquidé seulement lorsque les actifs de la SFIEO, qui comprennent la valeur actuelle des flux de rentrées projetés du secteur de l'électricité, égaleront ses passifs.

C'est essentiellement selon la dernière approche que la dette insurmontable et le reliquat de la dette insurmontable ont initialement été évalués en 1999. Nous croyons comprendre que la SFIEO utilise encore la même méthode. Ainsi, un faible taux de rentabilité antérieur ou prévu du secteur de l'électricité obligera les consommateurs à payer une plus grande partie de la dette insurmontable sous forme de RLD, tandis qu'un taux de rentabilité plus élevé réduira le montant des redevances à payer.

Selon la définition de l'article 85, le reliquat de la dette insurmontable ne comprend pas les frais d'intérêt et autres dépenses de la SFIEO. Bien que la Loi ne précise pas exactement comment calculer le reliquat de la dette insurmontable, nous croyons qu'elle donne une marge de manoeuvre appréciable au ministre dans le calcul et la comptabilisation du reliquat de la dette insurmontable. La Loi autorise également, mais n'oblige pas, le gouvernement à prendre des règlements régissant les modalités de calcul de la dette insurmontable et du reliquat de la dette insurmontable aux fins de l'article 85.

Quand la perception de la RLD cessera-t-elle?

En vertu de l'article 85, le ministre des Finances est tenu de déterminer le total de la dette insurmontable, de calculer « périodiquement » le reliquat de la dette insurmontable, et de rendre publics les résultats de ses calculs. La perception de la RLD cessera lorsque le ministre aura déterminé que le reliquat de la dette insurmontable a été liquidé. Depuis l'adoption de la Loi il y a plus de dix ans, le ministre n'a jamais rendu publics les résultats du calcul du reliquat de la dette, et la RLD continue d'être perçue.

De notre point de vue, la question clé tourne autour de la définition de « périodiquement ». La fréquence à laquelle le reliquat de la dette insurmontable doit être calculé doit-elle être laissée à la seule discrétion du gouvernement en place et faut-il continuer de percevoir la RLD jusqu'à ce que ce calcul soit effectué? Sinon, quel serait un délai raisonnable dans lequel le ministre devrait calculer

le reliquat de la dette insurmontable pour répondre aux exigences de l'article 85?

À notre avis, il est certainement raisonnable, pour le ministre, de n'avoir pas calculé le reliquat de la dette insurmontable dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la RLD. Nous croyons néanmoins que l'intention de l'article 85 est d'obliger le ministre à faire périodiquement le point sur la RLD pour informer les consommateurs des progrès réalisés à ce jour et les aider à comprendre pourquoi cette redevance est incluse dans leurs factures d'électricité.

Étant donné que plus de 8 milliards de dollars en RLD ont été perçus auprès des consommateurs d'électricité depuis près de dix ans, nous sommes d'avis que le ministre devrait calculer officiellement le reliquat de la dette insurmontable dans un proche avenir et rendre publics les résultats de ce calcul. Il faudrait aussi se pencher sur les dispositions de l'article 85 qui autorisent le gouvernement à établir et à clarifier, par règlement, quand et comment calculer le montant du reliquat de la dette insurmontable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances (le Ministère) souscrit aux conclusions du rapport du vérificateur général en ce qui concerne la conformité de la SFIEO aux dispositions de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi) relatives à l'utilisation des revenus tirés de la RLD. La SFIEO utilise ces revenus pour atteindre ses objectifs en vertu de la Loi, dont le service et la liquidation de la dette et des autres passifs. Les dépenses de la SFIEO incluaient des paiements d'intérêt d'environ 1,6 milliard de dollars en 2010-2011. Depuis le 31 mars 2004, la SFIEO a fait des versements pendant sept années consécutives, afin de rembourser graduellement son passif non provisionné (souvent appelé dette insurmontable), qui est passé de 20,55 milliards de dollars au 31 mars 2004 à 13,448 milliards au 31 mars 2011 – pour une

réduction d'environ 7,1 milliards. De plus, conformément à la Loi, le Ministère proposera des règlements afin de déterminer les modalités de calcul de la dette insurmontable et du reliquat de la dette insurmontable.

Le calcul périodique du reliquat de la dette insurmontable soulève des incertitudes au sujet des estimations et des prévisions car, pour calculer le reliquat de la dette insurmontable, il

faut prévoir les revenus futurs de la SFIEO. Or, ces revenus dépendront du rendement financier d'OPG et de Hydro One et d'autres facteurs, tels que les futurs taux d'imposition et d'intérêt.

Cette incertitude est reflétée dans le *Rapport annuel 2011* de la SFIEO qui, comme celui des années antérieures, prévoit que la RLD prendra fin entre 2015 et 2018.

Chapitre 3

Section 3.05

Ministère des Richesses naturelles
Ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

Programme de gestion forestière

Contexte

Les forêts de l'Ontario couvrent une superficie de plus de 700 000 kilomètres carrés, soit environ les deux tiers de la province. Plus de 80 % des forêts se trouvent sur les terres de la Couronne et leur gestion (c'est-à-dire l'abattage, la régénération et l'entretien, entre autres) est principalement régie par la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC). La LDFC vise à prévoir la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario et à les gérer de manière à répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations présentes et futures. Par ailleurs, le ministère des Richesses naturelles (MRN) dispose d'une approbation permanente en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario en ce qui concerne les activités de gestion forestière récurrentes sur les terres de la Couronne, sous réserve des conditions que le MRN doit respecter.

L'industrie forestière de l'Ontario est une importante source d'emploi dans la province, en particulier dans les collectivités du Nord. Au cours de l'exercice 2008-2009, selon les estimations, l'industrie forestière comptait 166 000 emplois. D'après Statistique Canada, au cours de l'année civile 2009, la valeur estimative des produits du secteur forestier de l'Ontario (c'est-à-dire, la pâte

et le papier, le bois de sciage, le bois d'ingénierie et les produits de bois à valeur ajoutée) se chiffrait à près de 12 milliards de dollars. L'industrie a subi un recul important ces dernières années, imputable en bonne partie à l'appréciation du dollar canadien et à la détérioration de l'économie américaine, qui a nui à la demande des produits de la forêt fabriqués en Ontario. De nombreuses usines de la province ont ainsi fermé leurs portes de façon permanente ou temporaire, ce qui s'est traduit par une réduction des niveaux de récolte de bois d'oeuvre et des activités associées de gestion forestière.

Comme le montre la Figure 1, la plupart des activités de gestion forestière sur les terres de la

Figure 1 : Secteur d'exploitation forestière (SEF)

Source : Ministère des Richesses naturelles



Couronne sont exercées dans une zone d'environ 365 000 kilomètres carrés appelée secteur d'exploitation forestière (SEF). En général, les activités de gestion forestière ne sont pas autorisées dans les terres situées au nord de ce secteur d'accès restreint, et la plupart des terres situées au sud du secteur appartiennent à des intérêts privés. La forêt productive dans le SEF couvre environ 262 000 kilomètres carrés; les activités de gestion forestière peuvent y être pratiquées dans seulement 190 000 kilomètres carrés environ. Le reste se compose de parcs provinciaux, de terres privées et de zones qui ne se prêtent pas aux activités de gestion forestière à cause de leur topographie.

Le secteur d'exploitation forestière se divise en 41 unités appelées unités de gestion forestière (UGF). Sur les 41 UGF, 38 sont gérées par des sociétés de gestion forestière qui exercent leurs activités aux termes d'un permis d'aménagement forestier durable (PAFD). Le titulaire d'un PAFD, lequel peut être octroyé pour une période maximale de 20 ans, doit dresser un plan de gestion forestière et le mettre en oeuvre en construisant des voies d'accès, en abattant des arbres, en assurant la régénération et l'entretien de la forêt, en surveillant ses activités de gestion forestière et en rendant compte des résultats des activités de surveillance à la province. La Couronne gère les trois autres UGF. Les permis d'exploitation des ressources forestières (PERF), qui autorisent un particulier ou une entreprise à abattre des arbres dans une UGF, sont également octroyés par la province. Avant de se voir octroyer un PERF, le particulier ou l'entreprise doit conclure une entente avec le titulaire du PAFD. Généralement, le titulaire d'un PERF n'est pas responsable de mener des activités de régénération et d'entretien de la forêt à la suite de l'abattage, car cette responsabilité incombe normalement au titulaire du PAFD. La province a octroyé près de 4 000 PERF, dont la durée maximale est de cinq ans.

En octobre 2009, la province a harmonisé les responsabilités de gestion des forêts de la Couronne entre deux ministères : le MRN et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

(MDNMF). Pour l'essentiel, le MRN est responsable de l'intendance générale des forêts de la Couronne de l'Ontario. Parmi ses responsabilités principales, mentionnons l'approbation des plans de gestion forestière préparés par les titulaires de PAFD, la surveillance des activités de sylviculture et autres activités de ces entreprises et la présentation de rapports publics sur la vitalité et la durabilité des forêts de la Couronne. Quant au MDNMF, il est principalement responsable des aspects commerciaux et économiques de la foresterie. Au nombre de ses responsabilités principales, il doit notamment fournir à l'industrie forestière un accès au bois d'oeuvre de la Couronne au moyen de l'octroi de PAFD, et s'occuper de l'établissement des prix ainsi que de la promotion et de la commercialisation du bois d'oeuvre de la Couronne.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le ministère des Richesses naturelles et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (les ministères) disposent de systèmes, de politiques et de procédures leur permettant de garantir la conformité aux lois, aux règlements et aux politiques et de mesurer de façon fiable l'efficacité avec laquelle ils assurent la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario, et d'en rendre compte.

La haute direction des deux ministères a examiné et approuvé l'objectif de notre vérification et les critères s'y rattachant.

Notre vérification comprenait des visites aux bureaux de l'administration centrale des ministères, aux trois bureaux régionaux du MRN et à cinq bureaux de district de ce même ministère (ensemble, ces bureaux de district surveillent 30 % des forêts de la Couronne de la province), où nous avons interrogé les employés et examiné les dossiers pertinents. Nous nous sommes également

rendus à l'Institut de recherche forestière de l'Ontario, à Sault Ste. Marie, et au Centre de recherche sur l'écosystème des forêts du Nord, à Thunder Bay, qui relèvent tous deux du MRN, et nous avons discuté avec les chercheurs qui apportent un soutien à la gestion durable des forêts de l'Ontario. Nous avons rencontré des représentants de l'Ontario Forest Industries Association, de la Wildlands League (section régionale de la Société pour la nature et les parcs du Canada) ainsi que le commissaire à l'environnement de l'Ontario pour connaître leurs points de vue sur la gestion forestière dans la province. Nous avons également visité deux scieries, une usine à papier et une forêt de la Couronne gérée par un titulaire de permis dans le Nord de l'Ontario pour nous familiariser avec leurs opérations. Pour avoir une idée des pratiques de gestion forestière en vigueur dans les autres provinces, nous nous sommes rendus en Colombie-Britannique et en Alberta pour rencontrer des représentants de leurs ministères respectifs des forêts.

Au cours des dernières années, les services de vérification interne des deux ministères ont publié plusieurs rapports sur différents aspects de leurs programmes respectifs de gestion forestière. Nous avons tenu compte des points pertinents dans ces rapports pour définir la portée et l'étendue de notre vérification. Par ailleurs, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* exige que chaque forêt gérée de la Couronne fasse l'objet tous les cinq ans d'une vérification indépendante effectuée par un forestier professionnel inscrit. Au moment de notre travail sur place, 12 forêts de la Couronne avaient récemment fait l'objet d'une telle vérification. Le cas échéant, nous avons incorporé les résultats de ces vérifications dans notre rapport.

Résumé

Avant l'adoption de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario, notamment la

régénération, relevait directement de la province. La LDFC chargeait les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis de la planification globale de la durabilité des forêts ainsi que de l'exécution de toutes les activités clés de gestion forestière, y compris la récolte et les soins sylvicoles, pour le compte de la Couronne. Le rôle de la province pour assurer la durabilité des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en un rôle de surveillance des activités exercées par les sociétés de gestion forestière du secteur privé. Cette surveillance est essentielle puisque la régénération d'une forêt peut prendre 70 ans et qu'il y a peu d'encouragements financiers immédiats pouvant inciter ces entreprises à effectuer les traitements sylvicoles appropriés.

Dans l'ensemble, nous sommes arrivés à la conclusion que des améliorations s'imposaient pour que le MRN et le MDNMF aient une assurance suffisante que l'objectif principal de la LDFC, à savoir veiller à la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario, est atteint. Précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- La province considère qu'une parcelle de récolte d'un hectare est régénérée si elle a une densité relative minimale de 1 000 arbres (c'est-à-dire 40 % de ce que la parcelle peut accueillir). Les parcelles de récolte doivent également satisfaire au taux de succès normalisé de la sylviculture, qui est une mesure de la régénération des essences appropriées ou privilégiées. Au cours de l'exercice 2008-2009 (la plus récente période pour laquelle nous disposions de renseignements au moment de notre vérification), nous avons remarqué qu'environ le tiers des sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis n'avaient pas rendu compte des résultats de leurs activités de gestion forestière et que le MRN n'avait pas communiqué avec elles pour obtenir leurs rapports. Quant aux rapports présentés par les deux autres tiers, on constatait que si 93 % de la superficie totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de

la superficie totale évaluée atteignait le taux de succès de la sylviculture.

- La norme de densité relative de 40 % fixée par le MRN n'a pas changé depuis les années 1970. Plusieurs autres provinces canadiennes imposent des normes plus élevées à l'industrie. En fait, nous avons remarqué que l'un des bureaux régionaux du MRN imposait de lui-même une norme de densité relative plus élevée aux sociétés qui aménagent les forêts de la Couronne relevant de sa compétence.
- Avant de planter, d'ensemencer, voire de régénérer naturellement le peuplement, il est nécessaire en général de préparer le terrain pour faire en sorte que la régénération s'effectue dans les meilleures conditions possibles et augmenter ainsi les chances de réussite. Souvent, il est également nécessaire d'entretenir ensuite le terrain, habituellement en procédant à l'épandage d'herbicides pour détruire la végétation concurrente, afin de renforcer la réussite de la régénération. En moyenne, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009, environ le tiers seulement de la zone de régénération ciblée, soit de façon naturelle, par ensemencement direct ou plantation, avait fait l'objet de travaux de préparation ou d'entretien. Par ailleurs, la moyenne a régressé au cours de cette période de cinq ans. Conformément à la LDFC, toutes les forêts de la Couronne doivent faire l'objet d'une vérification indépendante une fois tous les cinq ans. Plusieurs rapports récents de vérifications effectuées au cours des années civiles 2008 et 2009 faisaient état de préoccupations au sujet de la préparation insuffisante du terrain, des pratiques d'entretien inexistantes ou insuffisantes qui réduisent la croissance, le rendement et la densité des peuplements ou qui augmentent le temps que mettent les peuplements pour s'établir (c'est-à-dire que les arbres sont exempts d'insectes et de maladies et qu'il n'y a pas de présence élevée de végétation concurrente).
- Nous avons remarqué que les plans de gestion forestière avaient été préparés en conformité avec les exigences de la LDFC et que le personnel du MRN les avait examinés et approuvés. Toutefois, le MRN n'avait pris aucun moyen pour garantir que des renseignements à jour et exacts sur la composition des forêts, les habitats fauniques et leur protection étaient accessibles au moment de la préparation des plans.
- En ce qui a trait à la surveillance provinciale de l'industrie forestière, nous avons fait les constatations suivantes :
 - Le MRN n'avait pas de liste complète des parcelles de récolte actives dans son système d'information sur la conformité qui aurait permis de repérer toutes les parcelles à soumettre à une inspection éventuelle. De plus, tous les bureaux de district du MRN n'utilisaient pas une approche axée sur le risque pour choisir les parcelles à soumettre à une inspection. Dans les cas problématiques, les récidivistes ne faisaient pas l'objet, en général, de mesures correctives appropriées, comme l'imposition d'une pénalité ou une ordonnance de suspension des travaux.
 - L'industrie forestière doit présenter un rapport annuel sur ses activités de régénération au MRN. Pour vérifier l'exactitude du rapport, le MRN a mis en oeuvre un programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Toutefois, ses bureaux de district n'exécutaient pas un grand nombre de « tâches de base » exigées dans le programme. Dans les cas où des problèmes étaient relevés, il était rare que des mesures de suivi aient été prises.
 - Nous avons remarqué que le processus de sélection de l'équipe chargée d'effectuer les vérifications indépendantes des forêts était efficace; toutefois, les lacunes relevées au cours de ces vérifications ne faisaient parfois l'objet d'aucun suivi.

- La récolte annuelle moyenne au cours des cinq dernières années comptait pour environ 63 % seulement de la récolte prévue. Elle a diminué, car elle est passée de près de 80 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2004-2005 à environ 40 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2008-2009. L'écart s'explique généralement par le fait que les titulaires de permis actuels ayant le droit exclusif de récolter le bois d'œuvre de la Couronne n'ont pas de marché où l'écouler. Des données indiquent que d'autres entreprises qui n'ont pas actuellement accès au bois d'œuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario sont en mesure de commercialiser le bois de la province. Un concours lancé en novembre 2009 par le MDNMF pour le bois de la Couronne inutilisé s'est traduit par l'attribution d'environ 5,5 millions de mètres cubes de bois d'œuvre qui n'aurait pas été récolté autrement. Environ 25 % des soumissionnaires retenus étaient de récents exploitants qui prévoient investir dans la province à la suite de ce concours. Au moment de notre vérification, le MDNMF ne prévoyait pas tenir de concours semblables à court terme. En fait, nous avons remarqué que le MDNMF n'effectue pas de surveillance permanente de l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qu'il pourrait réattribuer, le cas échéant, à d'autres entreprises qui seraient en mesure de le commercialiser.
- Les mesures et contrôles ne garantissaient pas pleinement que les revenus tirés des forêts de la Couronne étaient calculés correctement ni reçus en temps voulu et que les fonds créés pour financer les dépenses de régénération engagées par les sociétés de gestion forestière étaient administrés et provisionnés de façon adéquate.

Le MRN pourrait également accroître l'utilité des renseignements présentés dans son rapport annuel sur l'aménagement forestier en comparant le niveau réel des activités de gestion forestière

principales, comme la récolte, la régénération (qu'elle soit naturelle ou facilitée par la plantation ou l'ensemencement), la préparation du terrain et les travaux d'entretien, au niveau prévu et en donnant une explication des écarts importants.

RÉPONSE GLOBALE DES MINISTÈRES

Le MRN et le MDNMF visent ensemble à garantir que la gestion des forêts de l'Ontario assure la vitalité et la durabilité des écosystèmes forestiers, qu'elle favorise un secteur forestier prospère et viable et qu'elle soutient le moyen de subsistance des collectivités qui dépendent de la forêt. Les ministères travaillent en collaboration pour répondre aux exigences du cadre législatif et stratégique rigoureux qui régit la gestion et l'utilisation des forêts de l'Ontario. Ce cadre est examiné et évalué à intervalles réguliers.

La surveillance des opérations approuvées et les résultats des activités de gestion sont des composantes essentielles du cadre de gestion des forêts de l'Ontario. La surveillance est effectuée par les sociétés forestières, les ministères et des vérificateurs indépendants pour garantir que les politiques sont efficaces et que les objectifs de la gestion forestière sont atteints.

Le MRN et le MDNMF sont conscients de la nécessité d'étudier de nouvelles possibilités, comme en témoignent la *Loi sur la modernisation du régime de tenure forestière en Ontario*, adoptée pour moderniser le régime de tenure forestière et l'établissement des prix, le processus concurrentiel de l'approvisionnement en bois dans la province visant à garantir l'utilisation optimale de ses ressources forestières, et la révision des guides de gestion forestière pour tenir compte des dernières données scientifiques.

Le MRN et le MDNMF sont déterminés à assurer l'évaluation et l'amélioration continues du programme de gestion forestière. Les ministères reconnaissent la valeur de l'examen mené

par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario et s'engage à donner suite aux recommandations pour améliorer le programme de gestion forestière dans la province.

Constatations détaillées de la vérification

GESTION FORESTIÈRE DURABLE

Avant l'adoption de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), le MRN était responsable de la gestion directe des forêts de la Couronne de l'Ontario, y compris la régénération. En vertu de la LDFC, les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis, plutôt que le MRN, sont maintenant directement responsables de la planification de la durabilité et de la récolte des forêts et sont tenues de pratiquer les activités de sylviculture pour le compte de la Couronne. Le rôle exercé par le MRN pour assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en un rôle d'établissement des normes et des cibles de régénération que doivent atteindre les sociétés de gestion forestière ainsi que de surveillance de leurs activités.

Il est essentiel que le MRN surveille avec compétence l'industrie forestière et qu'il fasse en sorte que les sociétés de gestion forestière du secteur privé gèrent les forêts de la Couronne en conformité avec des normes qui assurent la vitalité à long terme des forêts. L'établissement de normes de régénération appropriées et l'exercice d'une surveillance efficace revêtent une importance cruciale dans le renouvellement de la forêt, puisque les forêts peuvent mettre 70 ans à se régénérer, il y a peu d'encouragements financiers immédiats incitant ces entreprises à exercer des activités de sylviculture appropriées.

Renouvellement de la forêt

Normes de régénération

En vertu de la LDFC, tous les secteurs exploités (sauf certains tels que les routes) doivent être régénérés. La régénération peut être naturelle, mais peut également se faire par l'ensemencement direct ou la plantation de nouveaux arbres. Pour chaque parcelle de récolte d'un secteur exploité, le Ministère applique deux normes principales pour la régénération de la forêt, à savoir le taux de succès de la régénération et le taux de succès de la sylviculture, laquelle consiste à contrôler l'établissement, la croissance, la composition, la vitalité et la qualité des forêts pour satisfaire à une diversité de besoins et de valeurs. Dans un secteur exploité type de la province, une parcelle de récolte d'un hectare peut accueillir environ 2 500 arbres situés à une distance d'environ deux mètres l'un de l'autre. La province considère que la régénération d'une parcelle de récolte est réussie si sa densité relative est d'au moins 1 000 arbres (40 % du nombre d'arbres que la parcelle peut accueillir) ayant atteint le statut de peuplement établi (c'est-à-dire que les arbres ont un bon taux de croissance, qu'ils sont exempts d'insectes et de maladies et que la présence de la végétation concurrente est faible). Les parcelles de récolte doivent également atteindre un taux de sylviculture normalisé, lequel est une mesure de la régénération des essences appropriées ou privilégiées.

Les sociétés de gestion forestière sont tenues de présenter régulièrement des rapports au MRN sur les résultats de leur évaluation des secteurs récoltés sept à dix ans auparavant dans les unités de gestion forestière (UGF) et d'indiquer si ces secteurs ont atteint les normes de densité relative et de sylviculture de la province. Au cours de l'exercice 2008-2009 (le dernier exercice pour lequel nous disposons de renseignements au moment de notre vérification), nous avons remarqué qu'environ le tiers des sociétés de gestion forestière n'avaient pas fait rapport des résultats de leurs activités de gestion forestière en 2008-2009 et le MRN n'avait effectué aucun suivi auprès d'elles pour obtenir ces

rapports. Les rapports présentés par les deux autres tiers indiquaient que si 93 % de la zone totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de la zone totale évaluée atteignait le taux de sylviculture.

La norme de densité relative minimale de 40 % a été instaurée dans les années 1970. Plusieurs autres provinces canadiennes imposent des normes de densité relative beaucoup plus élevées à l'industrie forestière sur leurs territoires respectifs. Au cours de l'exercice 2009-2010, un bureau régional du MRN a décidé d'adopter une norme de densité relative minimale plus élevée dans les plans de gestion forestière des unités de gestion relevant de sa compétence et a également commencé à exiger que les arbres soient bien dispersés, c'est-à-dire qu'au moins 75 % à 80 % de la parcelle de récolte soit peuplée, tandis que la norme de densité relative actuelle de la province ne l'exige pas. Au moment de notre vérification, on nous a informés que le MRN revoyait la norme de densité relative de 40 %, car il estimait qu'il fallait adopter de nouvelles normes basées sur la science, de façon à « relever la barre » et à améliorer les pratiques de régénération.

Régénération de la forêt

Même si la régénération assistée (par ensemencement direct ou plantation) est une méthode plus coûteuse que la régénération naturelle, elle est considérée en général comme une solution plus fiable pour certains terrains, car la probabilité que les essences souhaitées s'établissent après la procédure est plus élevée. Particulièrement, l'un des avantages de la plantation par rapport à la régénération naturelle est que les semis germent d'abord dans des serres, ce qui offre un bon départ pour la régénération. De plus, la plantation permet de mieux contrôler la densité relative. Avant de planter, d'ensemencer ou avant même qu'il puisse y avoir régénération naturelle, il est nécessaire en général de préparer le terrain pour que la régénération s'effectue dans les meilleures conditions possibles

pour accroître les chances de réussite. La préparation du terrain peut faire appel à des techniques comme le raclage, le labourage ou l'enlèvement des débris et de la végétation concurrente indésirable. À la suite de la plantation ou de l'ensemencement, des travaux d'entretien (c'est-à-dire le désherbage et la coupe d'éclaircie) sont habituellement requis pendant un certain temps pour renforcer les chances de succès des activités sylvicoles.

En moyenne, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009, environ le tiers seulement des secteurs régénérés de façon naturelle ou par ensemencement direct ou plantation ont fait l'objet de travaux de préparation ou d'entretien subséquents. Au cours de cette période, les sociétés de gestion forestière ont fait rapport d'une tendance à la baisse tant en ce qui concerne les travaux de préparation du terrain (de 39 % à 29 %) que les travaux d'entretien (de 45 % à 35 %) pour la régénération naturelle ou assistée.

Les activités de régénération de la forêt prescrites dans les plans de gestion forestière (PGF) sont d'intensité variable, depuis les traitements moins coûteux comme la régénération naturelle à la suite de la récolte aux traitements coûteux qui comprennent la préparation du terrain, la plantation d'arbres, la gestion de la végétation et la coupe d'éclaircie précommerciale. Les PGF prescrivent les traitements privilégiés et de rechange et donnent à l'industrie le choix d'exécuter tous les traitements qu'elle juge appropriés. De manière générale, les sociétés de gestion forestière pourraient éviter les traitements plus coûteux et plus intensifs, opter pour les activités de régénération de bas de gamme et respecter tout de même leurs PGF respectifs. Toutefois, le recours continu aux pratiques de bas de gamme pourrait nuire à la régénération, surtout pour l'établissement des essences souhaitées.

Conformément à la LDFC, toutes les UGF doivent faire l'objet tous les cinq ans d'une vérification indépendante des forêts (VIF). Il s'agit de vérifier l'efficacité avec laquelle le MRN et les sociétés de gestion forestière atteignent les objectifs prévus pour l'UGF et d'évaluer la durabilité des forêts de

cette unité. Plusieurs rapports récents de telles vérifications effectuées en 2008 et 2009 faisaient état de préoccupations au sujet de la préparation insuffisante du terrain ou de pratiques d'entretien qui entraînent une réduction de la croissance, du rendement et de la densité des peuplements et une augmentation du temps requis pour que les peuplements atteignent le statut de peuplement établi. Par exemple, le plus récent rapport de VIF dont la responsabilité a été confiée depuis à la Couronne faisait état de ce qui suit :

Les résultats médiocres de nombreuses activités sylvicoles prévues au cours de la période étaient imputables en partie au niveau de récolte réduit, mais surtout au choix de nouveaux traitements moins intensifs pour de nombreux peuplements (par exemple, de nombreux secteurs ciblés pour des traitements « intensifs », à savoir, préparation du terrain, plantation et entretien, ont simplement fait l'objet d'une plantation directe, c'est-à-dire un traitement « de base »).

RECOMMANDATION 1

Afin de mieux garantir que les forêts de la Couronne de la province font l'objet d'une régénération efficace après la récolte, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit :

- effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière qui ne rendent pas compte à intervalles réguliers des résultats de leurs activités de gestion forestière pour ce qui est d'atteindre les normes de la province en matière de densité relative et de sylviculture;
- mener des études scientifiques et des recherches sur les pratiques en vigueur dans d'autres administrations pour avoir l'assurance que la norme de densité relative permet de garantir que les sociétés de gestion forestière doivent atteindre une norme de régénération qui fera en sorte que

les secteurs récoltés sont régénérés avec les essences souhaitées.

Lorsque les sociétés de gestion forestière optent pour les activités de régénération de bas de gamme, le MRN doit, dans son examen des plans de gestion forestière, s'assurer que ces traitements moins coûteux sont adéquatement justifiés et évaluer si les traitements atteindront les objectifs de régénération prévus.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN convient que l'obtention de rapports en temps opportun est un aspect essentiel de la surveillance des résultats obtenus par les sociétés de gestion forestière dans l'atteinte des normes de régénération de la province. Les sociétés de gestion forestière sont tenues de présenter un rapport annuel au MRN sur les résultats de toutes leurs évaluations; toutefois, elles ne sont pas tenues d'effectuer ces évaluations sur une base annuelle. Le régime est souple et permet aux sociétés d'accumuler de plus grandes parcelles qui feront l'objet d'une évaluation à intervalles réguliers, à temps pour la préparation du prochain plan de gestion forestière (PGF). Par conséquent, les sociétés ne sont pas toutes censées présenter un rapport chaque année. Le MRN modifiera sa procédure d'obtention des rapports sur les résultats des évaluations de la régénération effectuées par les sociétés pour faire en sorte que les résultats des levés, le cas échéant, soient soumis sur une base annuelle. Le MRN effectuera en outre un suivi auprès de toutes les sociétés qui ne soumettent pas de rapports à intervalles réguliers pour s'assurer qu'elles ont une explication raisonnable.

Les traitements sylvicoles nécessaires pour assurer la régénération de la forêt et atteindre l'état futur souhaité de la forêt sont prescrits dans un PGF. Le MRN examinera sa façon de déterminer les niveaux de densité relative minimums établis dans les PGF et incorporera les changements nécessaires aux

documents d'orientation pertinents. Dans le cadre de sa prochaine mise à jour du manuel de planification de la gestion forestière (*Forest Management Planning Manual*), le MRN veillera à donner des directives claires pour la communication de renseignements visant à démontrer que les activités sylvicoles pratiquées s'inscrivent dans le PGF approuvé. Des explications devront être fournies lorsque le niveau des traitements moins intensifs s'écarte des niveaux prévus au cours d'une période donnée. Le MRN continuera de surveiller l'efficacité de la régénération naturelle et des autres traitements moins coûteux dans le cadre du programme permanent de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles; les résultats de ce programme provincial seront analysés pour déterminer les points à améliorer dans le cadre de sylviculture actuel.

Plans de gestion forestière

Comme indiqué précédemment, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* exige qu'un plan de gestion forestière (PGF) approuvé soit en vigueur pour chaque UGF. Le but est de protéger la durabilité à long terme des forêts de la Couronne et de maintenir la biodiversité (c'est-à-dire une végétation et une faune variées). Le plan de gestion forestière précise les opérations prévues, notamment la construction de voies d'accès, les niveaux de récolte ainsi que les niveaux de régénération connexes et l'entretien pour une période de dix ans. Il est essentiel de disposer de renseignements exacts et à jour sur la composition de la forêt et les habitats fauniques au moment de la préparation du PGF afin d'assurer la durabilité des forêts de la Couronne.

Inventaire des ressources forestières

L'inventaire des ressources forestières (IRF) fournit, entre autres, de l'information sur la composition, l'âge, la hauteur et la densité relative des essences individuelles dans une forêt. Dans notre *Rapport*

annuel 1994, nous faisons remarquer que « la première étape essentielle de tout processus de gestion forestière est de dresser un inventaire forestier complet, exact et à jour de chaque unité de gestion forestière ». Par ailleurs, en 2006, un groupe de travail mis sur pied par le ministre des Richesses naturelles de l'époque et visant à rationaliser les processus du secteur forestier a souligné qu'il était nécessaire d'avoir un inventaire à jour des ressources forestières pour assurer une exploitation efficace et que des données inexactes sur les valeurs entraînaient des modifications et une augmentation des coûts. L'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* pour les activités de gestion forestière nécessite également de disposer d'un IRF à jour de chaque unité de gestion aux fins d'utilisation dans la planification de la gestion forestière. Selon le MRN, la production d'un tel inventaire pour un secteur prend trois ans et comprend principalement la prise d'images aériennes numériques et l'interprétation de ces images à l'aide de données de terrain provenant de levés d'un échantillon de parcelles.

Conscient que ses IRF devenaient désuets, le MRN a affecté 7,5 millions de dollars durant l'exercice 2006-2007 et 10 millions de dollars par année depuis pour améliorer et mettre à jour les IRF de la province à l'aide des technologies de pointe. Les IRF actuels remontent en moyenne à 18 ans et, par conséquent, ne contiennent pas en général de renseignements exacts ou complets sur la composition des forêts de chaque UGF. Les UGF sont tenues de tenir un inventaire de planification pour chaque PGF, qui contient une description à jour des caractéristiques forestières issues des activités de gestion forestière et des changements naturels de la forêt. Toutefois, comme l'IRF est la base des inventaires de planification, il reste essentiel pour la planification de la gestion forestière que le MRN dispose d'un IRF complet et exact. Le MRN se proposait initialement d'utiliser les IRF actualisés dans la planification de la gestion forestière dès 2010, mais son objectif actuel est de disposer des nouveaux IRF pour la planification de la gestion forestière d'ici 2014.

Détection de la valeur des ressources forestières

Une autre exigence de l'approbation permanente du MRN est que celui-ci dispose de renseignements à jour et pertinents sur les valeurs forestières telles que les habitats des espèces en péril, les habitats des autres espèces, les valeurs du tourisme ainsi que les valeurs du patrimoine culturel. Dans ce but, le MRN tient un système d'information sur les valeurs et doit en assurer la mise à jour. Les titulaires d'un PAFD ont également accès au système et ils s'en servent pour créer des cartes de valeurs utilisées dans les PGF et pour apporter des modifications à leurs opérations d'après les nouvelles données disponibles.

Les bureaux de district du MRN reçoivent du financement tous les ans pour faciliter la collecte de ces données, mais le montant octroyé n'est pas uniforme. Par exemple, nous avons remarqué, au moment d'examiner les PGF dans ces districts, que le financement octroyé aux bureaux de district d'une région s'était multiplié par cinq. Les autres années, le financement alloué était négligeable. Pour faciliter la collecte permanente des données sur les valeurs et apporter ainsi des modifications aux opérations annuelles de gestion forestière en temps plus opportun, surtout en ce qui a trait aux habitats fauniques, lesquels changent continuellement, le groupe de travail de 2006 du MRN a recommandé que « le financement des projets de collecte de données sur les valeurs, y compris l'entrée des données dans le dépôt de données ministériel, soit en général octroyé aux districts du MRN sur une base annuelle permanente au lieu d'être relié à la préparation d'un plan de gestion forestière ». Le MRN n'a pas encore donné suite à cette recommandation.

La *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (LEVD) dresse la liste des nombreuses espèces en voie de disparition et menacées qu'il faut protéger. Le MRN a déterminé que 42 d'entre elles dépendent des forêts de la Couronne de la province et qu'elles risquent également d'être touchées par les opérations de gestion forestière.

Nous avons remarqué que pour environ 15 % de ces espèces, aucune prescription provinciale (c'est-à-dire un document précisant la façon de protéger les espèces, par exemple, en établissant des zones tampons entre celles-ci et les opérations de gestion forestière) n'avait été élaborée au moment de notre vérification. Le fait de laisser l'élaboration des prescriptions au gré de l'industrie risque d'entraîner de l'incohérence entre les unités de gestion forestière. Nous avons également remarqué qu'un district avait identifié, dans les forêts de la Couronne relevant de sa compétence, les habitats de plusieurs espèces en péril dépendantes de la forêt énumérées dans la LEVD, mais les données sur ces habitats n'avaient pas été consignées dans le système d'information sur les valeurs du MRN.

Mise à jour des guides de sylviculture

Le MRN a produit des guides de sylviculture pour la gestion de différentes essences dans différentes régions. L'industrie forestière utilise ces guides pour préparer les PGF. L'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* exige qu'il revoie ces guides tous les cinq ans pour s'assurer qu'ils font état des connaissances scientifiques de pointe sur la gestion des différentes essences. Le MRN a examiné les guides en 2005 et a conclu que tous les guides sauf un nécessitaient des modifications. Au moment de notre vérification, le MRN n'avait pas encore terminé la révision des guides.

RECOMMANDATION 2

Afin que les plans de gestion forestière atteignent leur objectif d'assurer la durabilité future des forêts de la Couronne, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit veiller à ce que des renseignements exacts et à jour sur la composition des forêts ainsi que sur les habitats fauniques et leur protection soient disponibles au moment de la préparation des plans. Le MRN doit également mettre à jour en temps plus

opportun tous les guides de sylviculture servant à planifier la gestion forestière.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît qu'il est important d'utiliser des renseignements exacts et à jour dans la préparation des plans de gestion forestière (PGF) et il fait des investissements permanents importants dans l'information et les systèmes à l'appui de la planification. En 2005, le MRN a assumé la responsabilité intégrale de la production de l'inventaire des ressources forestières, et la production d'inventaires actualisés qui serviront dans la préparation des PGF est en bonne voie.

L'information sur les valeurs, recueillie par les bureaux de district du MRN, est documentée et les valeurs connues sont vérifiées au cours de levés effectués à d'autres fins que la gestion forestière (par exemple, des levés aériens aux fins d'inventaire des originaux). La collecte de l'information sur les valeurs est enrichie continuellement par le personnel des bureaux de district et les partenaires de l'industrie durant le travail régulier sur le terrain. Le système de planification exige la mise en oeuvre immédiate de prescriptions pour protéger les nouvelles valeurs cernées qui pourraient être touchées par les opérations forestières prévues.

La protection des espèces en péril et de leurs habitats a toujours fait partie intégrante des activités de gestion forestière en Ontario. Des directives provinciales existent pour 54 des 65 espèces énumérées dans la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (LEVD) qui risquent d'être touchées par les opérations de gestion forestière, soit 83 %. Des directives pour deux autres espèces sont en cours de rédaction. Des règlements et orientations stratégiques supplémentaires pour les habitats sont élaborés continuellement au besoin pour gérer les espèces en attente et toute nouvelle espèce qui pourrait être inscrite en application de la LEVD.

Le MRN convient que les normes et les lignes directrices contenues dans ses guides de gestion forestière, y compris les guides de sylviculture, doivent reposer sur les connaissances scientifiques de pointe en matière de pratiques de gestion forestière durable. À la suite de l'examen des guides de sylviculture en 2005, le Ministère s'est employé sur-le-champ à régler la question des trois éléments principaux nécessitant une mise à jour. À la suite de l'exécution de la recherche de base, l'établissement de l'étendue du projet de révision des guides de sylviculture a commencé à l'automne 2009. Le projet est avancé et devrait se terminer vers la fin de 2013.

Surveillance

Pour évaluer la conformité aux PGF approuvés ainsi que les progrès réalisés à l'égard de la régénération de la forêt, les opérations de gestion forestière menées par l'industrie forestière font l'objet d'une surveillance à trois égards :

- la surveillance de la conformité, c'est-à-dire l'inspection des opérations de gestion forestière pour garantir qu'elles sont conformes aux plans approuvés et aux permis délivrés;
- la surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, effectuée pour déterminer si les activités de régénération de la forêt pratiquées par l'industrie forestière donnent les résultats souhaités;
- les vérifications indépendantes des forêts (VIF), qui visent à donner une évaluation indépendante des pratiques de gestion forestière durable des UGF.

Nous avons relevé ce qui suit en ce qui concerne la surveillance des opérations de gestion forestière dans la province.

Inspection et exécution

En Ontario, l'industrie forestière et le ministère des Richesses naturelles (MRN) ont la responsabilité conjointe de veiller à ce que les opérations de

gestion forestière (par exemple, la construction de voies d'accès, la récolte, la régénération et l'entretien des forêts) respectent les lois, les règlements et les politiques qui visent à assurer la gestion durable des forêts de la Couronne. En général, les PGF exigent que les titulaires d'un PAFD inspectent toutes les parcelles de récolte et signalent au MRN tous les incidents de non-conformité qu'ils suspectent dans leur UGF. Le MRN vérifie ensuite les cas de non-conformité suspectés et déterminent les mesures correctives à prendre. Les inspecteurs du MRN, en plus de vérifier tous les cas de non-conformité signalés par l'industrie, effectuent des inspections aléatoires et prévues. Toutes les inspections menées par le MRN et l'industrie forestière sont documentées dans des rapports d'inspection, lesquels sont stockés dans un système Web. Des résumés des inspections sont incorporés dans le *Rapport annuel sur l'aménagement forestier* publié par la province.

Inspections

Même si l'industrie forestière est tenue en général d'inspecter toutes les parcelles de récolte, le MRN n'a pas de procédures permettant de garantir que l'industrie a effectué les inspections exigées. Nous avons remarqué que la base de données du MRN ne contenait pas de liste complète de toutes les parcelles de récolte actives; on y trouvait uniquement les parcelles de récolte qui avaient été inspectées par les sociétés de gestion forestière. Il s'ensuit que le MRN n'a pas toutes les données en main pour pouvoir comparer les parcelles de récolte actives avec celles qui ont été inspectées et effectuer un suivi auprès des sociétés à propos des parcelles qui n'ont pas été inspectées.

Comme le système permet l'autodéclaration par l'industrie, il y a un risque que les cas de non-conformité ne soient pas tous signalés. Entre les exercices 2005-2006 et 2009-2010, le MRN a inspecté en moyenne annuellement environ 25 % des parcelles récoltées. Au cours de cette période, nous avons remarqué que le taux de conformité moyen dans le cas des inspections effectuées par l'industrie

forestière était d'environ 96 %, contre 87 % dans le cas des inspections effectuées par le MRN.

Même si les inspections effectuées par le MRN ont donné dans l'ensemble un taux de conformité plus faible, nous avons remarqué que trois des cinq bureaux de district du MRN qui ont reçu notre visite n'appliquaient pas de méthode de sélection axée sur le risque pour choisir les parcelles de récolte à inspecter. Les deux autres bureaux de district utilisaient un processus d'évaluation du risque pour choisir les parcelles de récolte à soumettre à une inspection. Par exemple, un bureau de district s'était doté d'un processus efficace qui consistait à classer les parcelles sur le point d'être récoltées à l'aide de critères comme l'historique de conformité, la sécurité du public et la configuration inégale des limites des parcelles; ce bureau inspecte toutes les parcelles qui semblent présenter un risque élevé, 30 % des parcelles qui semblent présenter un risque modéré et seulement 10 % des parcelles qui semblent présenter un risque faible. L'adoption d'une méthode semblable axée sur le risque pour choisir les parcelles à soumettre à une inspection dans toutes les régions permettrait aux bureaux de district de faire une utilisation optimale des ressources limitées.

Exécution

Lorsque des incidents de non-conformité (par exemple, des voies d'accès trop larges, des pratiques de récolte ruineuses ou des opérations exécutées dans une zone protégée) sont détectés au cours des inspections de parcelles de récolte menées soit par le titulaire d'un PAFD soit par le MRN, le MRN peut prendre les mesures correctives suivantes : les avertissements écrits, les ordonnances de suspendre les travaux, de réparer les dommages ou de se conformer, les pénalités administratives, les accusations d'infraction et, en dernier recours, la suspension ou l'annulation des permis.

En moyenne, les problèmes de non-conformité avaient été corrigés neuf mois après la date d'inspection dans le cas des inspections effectuées entre les exercices 2005-2006 et 2009-2010. Lorsque

nous avons examiné un échantillon de cas de non-conformité détectés par les bureaux de district que nous avons visités, nous avons remarqué qu'il a fallu beaucoup de temps pour régler ces problèmes : dans un cas, 22 mois après la date de l'inspection. En février 2011, il y avait 280 cas de non-conformité non réglés dans l'ensemble de la province, qui remontaient en moyenne à près de 23 mois. Certains d'entre eux n'ont pas été réglés parce que les sociétés de gestion forestière ont cessé d'exercer leurs activités. Le MRN ne s'est pas fixé de délai à respecter pour régler les cas de non-conformité à compter de la date d'inspection.

Au cours de la période entre l'exercice 2004-2005 et la fin de l'exercice 2010-2011, notre analyse a également révélé un écart important (entre 0 % et 80 %) entre les bureaux de district du MRN quant à l'application des recours à la suite de la détection des problèmes de non-conformité. Même si l'industrie corrige elle-même certains problèmes de non-conformité et que les recours ne sont pas nécessaires dans ces cas, l'importance de l'écart indique que l'application des mesures correctives n'est pas uniforme dans de nombreux cas. Dans notre contrôle par sondage, nous avons remarqué que six sociétés de gestion forestière représentaient collectivement plus de 160 cas de non-conformité au cours de la même période de six ans et que les bureaux de district visés n'avaient pris aucune mesure corrective à leur égard.

Nous avons remarqué que les récidivistes recevaient en général des avertissements verbaux ou écrits au lieu d'être frappés de sanctions qui pourraient être des moyens plus dissuasifs, par exemple, une pénalité administrative ou, lorsque les infractions répétées sont graves, l'annulation du permis. Les pénalités administratives représentaient moins de 20 % des mesures correctives appliquées par le MRN au cours de la période de cinq ans entre 2004-2005 et 2008-2009, et les sociétés ont été accusées d'infraction dans seulement 5 % des cas. Également, au cours de cette période de cinq ans, le MRN a annulé dans un seul cas un permis d'exploitation des ressources forestières pour raison

de non-conformité. L'examen d'un échantillon de sociétés ayant commis des infractions à répétition nous a permis de constater qu'une société présentait 29 problèmes de non-conformité (dont le tiers environ concernait des pratiques ruineuses) au cours de la période de cinq ans, mais le MRN avait imposé une pénalité administrative dans un seul de ces cas. Dans un autre dossier, un titulaire de permis présentait 15 problèmes de non-conformité, notamment l'exécution d'opérations dans une zone protégée et le non-respect du calendrier de travail annuel soumis au MRN. Au lieu d'imposer des pénalités administratives, le MRN avait donné des avertissements verbaux ou écrits dans seulement quatre cas, et deux des quinze problèmes de non-conformité n'étaient toujours pas réglés deux ans après leur détection.

RECOMMANDATION 3

Afin d'améliorer sa surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit :

- examiner sa base de données actuelle sur la conformité pour s'assurer que des liens appropriés mènent à une liste complète des parcelles de récolte de façon qu'il soit possible de repérer toutes les parcelles de récolte à soumettre à une inspection éventuelle;
- fournir des lignes directrices à ses bureaux de district sur l'adoption d'une approche axée sur le risque pour le choix des parcelles à soumettre à une inspection.

Le MRN doit également veiller à ce que ses bureaux de district fassent une utilisation plus cohérente et plus efficace des recours appropriés pour encourager la conformité, surtout dans le cas des récidivistes.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN souscrit à la recommandation et examinera son système actuel de conformité pour

s'assurer que des liens appropriés mènent aux données sur les parcelles de récolte des plans de gestion forestière et qu'il est ainsi possible de repérer toutes les parcelles de récolte à soumettre à une inspection éventuelle.

Le MRN continue d'évaluer et d'améliorer son programme de surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière. En 2010, le MRN a mis à jour les directives et procédures contenues dans le *Forest Compliance Handbook* (Guide sur l'observation des lois et des politiques en matière de forêts) pour fournir une orientation précise sur l'application des sanctions. Le programme de surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière fait partie de l'examen général par le MRN de la surveillance de la conformité dans le domaine des richesses naturelles. Le processus d'examen général mènera à l'élaboration d'une méthode de surveillance de la conformité axée sur le risque qui est cohérente à l'échelle du Ministère. À la suite de ce projet, le MRN élaborera des lignes directrices appropriées sur la planification axée sur le risque qui seront prises en compte dans la surveillance des opérations forestières.

Programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles

L'industrie forestière est tenue de présenter chaque année des rapports sur ses activités de régénération au MRN. En 2006, afin de vérifier l'exactitude des renseignements communiqués dans les rapports et d'évaluer l'efficacité des activités de régénération de l'industrie dans l'établissement de nouvelles forêts, le MRN a mis en oeuvre le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Le programme se compose de plusieurs « tâches de base » que les bureaux de district du MRN doivent effectuer pour évaluer les travaux de sylviculture de l'industrie. Ces « tâches de base » comprennent le levé d'un échantillon de superficies déclarées en croissance libre (c'est-à-dire des zones où le

couvert forestier s'est régénéré et qui ne nécessitent pas d'autres soins sylvicoles) par l'industrie, les visites d'un échantillon de terrains où les sociétés de gestion forestière ont déclaré avoir effectué des travaux sylvicoles et la cartographie de superficies qui ne sont toujours pas considérées comme des zones en croissance libre. Dans les bureaux de district que nous avons visités, nous avons remarqué que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles n'était pas appliqué de façon uniforme. Au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010, ces districts n'avaient effectué en moyenne que 40 % des « tâches de base ». Dans une région, certaines tâches de base n'étaient pas du tout exécutées. En ce qui a trait à l'exécution du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, nous avons également relevé les éléments suivants :

- L'une des principales tâches de base consiste à effectuer des levés sur le terrain dans au moins 10 % des zones déclarées libres de croissance par l'industrie, de sept à dix ans après qu'une parcelle a été récoltée. Cette surveillance indépendante est essentielle si le MRN veut avoir à tout le moins une certaine assurance que l'autoréglementation de l'industrie en ce qui a trait au taux de régénération fait l'objet d'un compte rendu exact. Dans notre échantillon, nous avons remarqué que cette tâche de base n'avait pas du tout été exécutée dans une UGF et que l'échantillon minimal de 10 % n'avait pas été atteint pour plus de la moitié des autres UGF. Une autre tâche de base consistait à effectuer des levés sur le terrain dans au moins 5 % des superficies déclarées libres de croissance, en général de 12 à 15 ans après qu'une parcelle a été récoltée. Nous avons remarqué que les bureaux de district que nous avons visités n'avaient pas effectué cette tâche pour 40 % des UGF de notre échantillon. Dans nombre de cas, les districts qui avaient effectué le levé exigé n'avaient pas respecté l'échantillon minimal de 5 %.

- En général, les bureaux de district ne prenaient pas de mesures de suivi dans les zones où n'était pas respectée la norme du peuplement établi.
- Le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles ne prévoit aucune sanction que les districts pourraient appliquer pour garantir la conformité.

RECOMMANDATION 4

Pour garantir que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles permet d'évaluer de façon adéquate la mesure dans laquelle les travaux de sylviculture déclarés par l'industrie contribuent à la régénération des forêts de la Couronne, les bureaux de district du ministère des Richesses naturelles (MRN) doivent exécuter toutes les tâches de base décrites dans le programme et effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière à propos des sites qui ne respectent pas le critère du peuplement établi pour faire en sorte que les sociétés exécutent ensuite les traitements sylvicoles correctifs nécessaires.

Afin de renforcer l'utilité du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, le MRN doit envisager de prescrire des sanctions que les bureaux de district pourraient appliquer pour favoriser la conformité.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN prendra des mesures pour améliorer le taux d'exécution des tâches de base prescrites dans le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Le MRN reconnaît que la détermination du taux de succès des travaux de sylviculture est un élément clé de l'efficacité d'un système de surveillance.

Le MRN entreprendra l'examen du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles et se penchera sur des méthodes permettant de repérer plus rapidement les sites dont la régénération ne se déroule pas comme

prévu. Le MRN évaluera les améliorations à apporter au programme pour faire en sorte, lorsque des traitements sylvicoles correctifs sont requis, qu'il existe des encouragements appropriés pour garantir que la société de gestion forestière les exécute.

Vérifications indépendantes des forêts

Comme indiqué précédemment, chaque unité de gestion forestière de l'Ontario doit faire l'objet d'une vérification indépendante des forêts (VIF) au moins une fois tous les cinq ans. Cette vérification est une exigence de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), l'une des conditions de l'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* et également l'une des conditions de l'octroi de tous les permis d'aménagement forestier durable (PAFD). La VIF a pour objet :

- d'assurer la conformité à la LDFC;
- de surveiller la conformité au plan de gestion forestière de l'UGF;
- de comparer les activités de gestion forestière prévues aux activités réelles;
- d'évaluer l'efficacité des activités de gestion forestière quant à l'atteinte des objectifs fixés;
- de déterminer, le cas échéant, si les titulaires d'un PAFD respectent les conditions de leur permis.

En général, un PAFD est octroyé pour une période de 20 ans. Tous les cinq ans, d'après les résultats de la VIF, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) décide si le titulaire du permis a respecté les conditions de son PAFD et, en cas de problèmes graves, il peut décider de ne pas prolonger le permis pour une période supplémentaire de cinq ans au-delà de la période restante.

La LDFC exige que l'équipe qui effectue la vérification indépendante des forêts ne soit liée ni au titulaire de permis ni au MRN et précise que l'équipe doit compter au moins un forestier professionnel inscrit. Tous les vérificateurs sont choisis

par un comité indépendant du gouvernement, qui vérifie la compétence des vérificateurs. Pour mieux garantir l'indépendance du processus de VIF, les fonds utilisés pour le paiement de ces vérifications proviennent du Fonds de réserve forestier (examiné plus loin dans ce rapport) auquel tous les titulaires de PAFD versent des redevances. Nous avons conclu que ce processus était rigoureux et qu'il devrait garantir que les VIF sont effectuées par des vérificateurs qui n'ont pas de lien avec les titulaires de PAFD et le MRN.

Depuis l'instauration des vérifications indépendantes des forêts en 1996, les données indiquent que seulement quatre titulaires de PAFD ne respectaient pas les conditions de leur permis ou la LDFC. Les cas de non-conformité concernaient une planification médiocre, des zones insuffisamment régénérées et une communication médiocre des données sur la régénération. Dans aucun de ces cas, la prolongation normale de cinq ans du permis n'a été accordée, mais le titulaire de PAFD a été autorisé à poursuivre la gestion de la forêt de la Couronne jusqu'à la prochaine vérification indépendante des forêts.

Après l'exécution d'une VIF, le MRN ou le MDNMF et le titulaire de PAFD doivent soumettre, dans les deux mois suivant la réception du rapport final, un plan d'action pour remédier aux lacunes relevées et un rapport d'étape deux ans après la présentation du plan d'action. En général, les plans d'action et les rapports d'étape donnent suite aux recommandations touchant la planification de la gestion forestière, la mise en oeuvre du plan, la surveillance et la réalisation de la durabilité forestière. Nous avons remarqué que plusieurs plans d'action et rapports d'étape relatifs aux VIF effectuées entre 2004-2005 et 2008-2009 n'avaient pas été rédigés dans le délai prescrit par les sociétés de gestion forestière. Dans certains cas, les plans d'action étaient en retard de 16 mois et les rapports d'étape, de 18 mois. Au moment de notre vérification, certains de ces documents n'avaient toujours pas été soumis.

Plusieurs rapports de VIF portant sur les années civiles 2008 et 2009 que nous avons examinés faisaient en outre état de préoccupations au sujet des mesures à prendre à la suite de vérifications antérieures : dans certains cas, les mesures n'avaient pas été prises ou ne l'avaient été qu'en partie, alors que dans d'autres cas, elles ne donnaient pas pleinement suite à la recommandation originale de la vérification. Le MRN a indiqué que le retard dans l'élaboration des plans d'action pouvait être en partie imputable à un changement de titulaire de permis ou au chevauchement de la charge de travail des titulaires de PAFD qui doivent également préparer des plans de gestion forestière.

RECOMMANDATION 5

Le ministère des Richesses naturelles doit veiller à ce que des plans d'action et des rapports d'étape qui donnent suite aux recommandations des vérifications indépendantes des forêts soient rédigés en temps opportun et s'assurer d'évaluer la mesure dans laquelle les recommandations antérieures ont été suivies.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît le besoin d'améliorer les délais de présentation des plans d'action et des rapports d'étape en réponse aux VIF. Des mesures supplémentaires seront prises pour faire en sorte que les plans d'action et les rapports d'étape soient soumis en temps opportun, tout en tenant compte du fait qu'il peut être difficile de produire ces rapports dans les délais prescrits dans le cas où la société a changé de mains ou lorsqu'il est difficile de définir une approche pratique pour donner suite à une recommandation en particulier. Les critères, les délais et le processus d'évaluation de l'état des recommandations antérieures sont énoncés dans le processus et protocole de vérification indépendante des forêts, qui fait l'objet d'un examen officiel en 2011. Les résultats de l'examen dicteront les

améliorations continues à apporter au processus de VIF, y compris le processus en place pour évaluer dans quelle mesure les recommandations antérieures des vérificateurs ont été suivies.

Récolte prévue et récolte réelle

Comme indiqué précédemment, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC) exige qu'un plan de gestion forestière (PGF) approuvé soit en vigueur pour chaque unité de gestion forestière (UGF). Les PGF, qui sont renouvelés tous les dix ans, doivent être certifiés par un forestier professionnel inscrit, qui peut être au service de l'entreprise qui aménage l'UGF. Le PGF doit fixer des objectifs en matière de durabilité des forêts et de biodiversité. À partir de ces objectifs, le PGF indique les niveaux de récolte et de régénération prévus pour préserver la vitalité des forêts de la Couronne afin que la population de la province en retire des avantages durables (comme le bois d'oeuvre, les autres produits forestiers commerciaux, les habitats fauniques et les possibilités de loisirs).

Comme le montre la Figure 2, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009 (les dernières périodes pour lesquelles nous disposons de renseignements au moment de notre vérification), la récolte réelle était de beaucoup inférieure à la récolte

prévue. Au cours de cette période de cinq ans, la récolte annuelle moyenne prévue était fixée à environ 290 000 hectares, mais elle n'a été que de 180 000 hectares environ, soit à peu près 63 % de la récolte prévue; et elle a diminué, passant de près de 80 % de la récolte prévue en 2004-2005 à environ 40 % de la récolte prévue en 2008-2009.

La Figure 3 montre que la récolte réelle en 2008-2009 était moins de la moitié de la récolte prévue dans environ les deux tiers des UGF.

Une longue période de sous-récolte peut nuire à la vitalité de la forêt et à la biodiversité. Normalement, les perturbations naturelles comme les feux, les insectes et les tempêtes de vent contribuent à la régénération des forêts. Dans la mesure du possible, la province empêche toutefois ces perturbations naturelles, par exemple, en éteignant les feux de forêt et en prenant des mesures pour contrôler les ravages causés par les insectes. Les niveaux de récolte et de régénération prévus dans les PGF visent à limiter les effets des perturbations naturelles. À long terme, la sous-récolte continue combinée à la suppression des perturbations naturelles peut créer un déséquilibre entre les classes d'âge, ne laissant que les arbres très jeunes ou très vieux, dans les forêts de la province. Les vieux arbres ont un rendement inférieur en bois d'oeuvre et, par conséquent, il faut récolter une superficie beaucoup plus grande pour obtenir le volume de

Figure 2 : Récolte prévue et récolte réelle, 2004-2005 - 2008-2009 (en hectares)

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

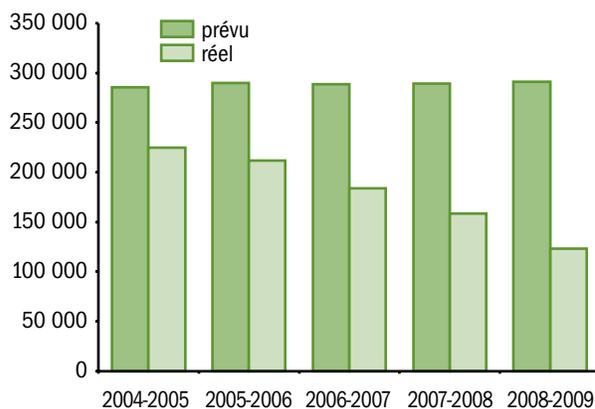
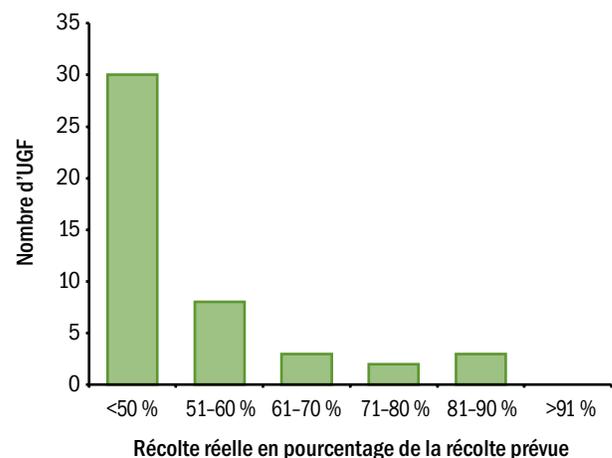


Figure 3 : Récolte réelle et récolte prévue, par unité de gestion forestière (UGF), 2008-2009

Source des données : Ministère des Richesses naturelles



bois d'oeuvre voulu. Dans un rapport de 2004 intitulé *Provincial Wood Supply Strategy* (Stratégie provinciale d'approvisionnement en bois), le MRN souligne le déséquilibre existant entre les classes d'âge dans plus de la moitié des forêts de la province et que cette situation créera un écart dans l'approvisionnement provincial futur en bois.

Ces dernières années, la compétitivité de l'industrie forestière de la province s'est érodée, en partie à cause de l'appréciation du dollar canadien. Les problèmes économiques aux États-Unis, conjugués à la réduction connexe des mises en chantier d'habitations et de la consommation de biens et services, ont aussi eu des répercussions défavorables au cours des dernières années sur l'industrie des produits forestiers de l'Ontario. Dans les UGF où les titulaires de permis ont un droit de récolte exclusif du bois d'oeuvre de la Couronne, sans toutefois pouvoir écouler le bois sur le marché, les niveaux de récolte réels sont en général largement inférieurs aux niveaux prévus.

Les fonctionnaires du gouvernement de la Colombie-Britannique nous ont informés que la province avait repris en 2003 environ 20 % du bois d'oeuvre attribué précédemment à des titulaires de permis d'exploitation à long terme, et qu'elle réattribue maintenant la plus grande partie de ce bois d'oeuvre à d'autres acteurs du marché dans le cadre de concours périodiques. Par ailleurs, dans le cas du bois d'oeuvre qui demeure attribué à des titulaires de permis à long terme, la province reprend la fraction inutilisée du contingent de coupe annuelle (ce que l'on appelle en Ontario la « récolte prévue ») au cours d'une période de cinq ans et réattribue souvent ce bois d'oeuvre de manière concurrentielle aux entreprises qui sont en mesure de l'utiliser.

Des données indiquent que d'autres entreprises qui n'ont pas accès actuellement au bois d'oeuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario sont en mesure de commercialiser le bois de la province. En janvier 2009, pour attirer de nouveaux investissements dans l'industrie forestière, la province a lancé un concours échelonné pour réattribuer

le bois de la Couronne attribué à des titulaires de PAFD à long terme, qui aurait pu être récolté d'après les PGF, mais qui n'était pas utilisé par les titulaires de permis. L'approvisionnement en bois comprenait du bois marchand (appelé aussi bois rond) et de la fibre non marchande (comme les branches et la faîte des arbres). La première étape du concours était une demande de déclaration d'intérêt, qui a été publiée le 20 janvier 2009. Le MRN a reçu 131 déclarations de soumissionnaires dont l'intérêt correspondait collectivement à cinq fois l'approvisionnement en bois jugé disponible. Devant cet intérêt phénoménal, la province a publié en novembre 2009 une demande de propositions pour le bois de la Couronne inutilisé. Elle a reçu plus de 100 propositions, dont un grand nombre en provenance de nouvelles entreprises ou usines qui proposaient d'employer le bois de la Couronne inutilisé pour produire des produits à valeur ajoutée comme du biocarburant. Au moment de notre vérification, près de la moitié de ces propositions avaient été approuvées et le MDNMF s'employait à conclure des ententes avec les soumissionnaires retenus pour l'utilisation d'environ 5,5 millions de mètres cubes de bois d'oeuvre de la Couronne qui autrement n'aurait pas été récolté. Environ 25 % des soumissionnaires retenus étaient de nouvelles usines qui effectueraient des investissements dans la foulée de ce concours.

Au moment de notre vérification, le MDNMF ne prévoyait pas tenir de concours semblables à court terme et ne disposait d'aucun mécanisme de surveillance permanent de l'approvisionnement excédentaire en bois de la Couronne qui pourrait être réattribué, le cas échéant. En 2010, le MDNMF a élaboré une base de données provinciale sur l'approvisionnement en bois et les engagements liés à l'approvisionnement en bois pour repérer l'approvisionnement excédentaire qui pourrait être réattribué aux installations de transformation existantes et nouvelles n'ayant pas accès au bois de la Couronne. Toutefois, le MDNMF nous a informés que cette base de données avait été élaborée uniquement aux fins du concours provincial pour

l'approvisionnement en bois dont il est question ci-dessus et non aux fins d'une utilisation permanente. Même si le MDNMF exige que les usines présentent des rapports annuels sur l'utilisation du bois, il n'utilise pas ces renseignements pour mettre à jour la base de données et surveiller ainsi en permanence l'utilisation du bois pour repérer, le cas échéant, l'approvisionnement excédentaire.

En juin 2011, le gouvernement a adopté la *Loi de 2011 sur la modernisation du régime de tenure forestière en Ontario* (LMRTFO), qui permet à la province de constituer des sociétés locales de gestion forestière (SLGF), lesquelles sont des organismes de la Couronne dotés d'un conseil d'administration à caractère principalement local, chargé de gérer les forêts de la Couronne et de superviser la mise en marché et la vente du bois d'oeuvre dans une région donnée. Les SLGF autoriseraient d'autres entreprises à accéder, à un prix concurrentiel, au bois d'oeuvre de la Couronne attribué antérieurement à des titulaires de permis à long terme. Toutefois, la Loi autorise la mise à l'essai de deux sociétés de ce genre au maximum au cours des cinq prochaines années. Le gouvernement a en outre modifié la LDFC pour autoriser le ministre du Développement du Nord, des Mines et des Forêts à annuler les PAFD existants. Le MDNMF nous a informés qu'il prévoyait constituer les deux SLGF pilotes d'ici 2013, mais la Loi en vigueur ne lui donne pas d'autres choix entre-temps que de renouveler les PAFD qui arrivent à échéance, même s'il croit que le titulaire du PAFD ne récoltera pas le contingent de coupe.

RECOMMANDATION 6

Afin de garantir que les forêts sont gérées de manière durable et que les opérations de récolte sont exécutées en conformité avec les plans approuvés, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts doit :

- renforcer sa capacité de surveiller en permanence l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qui peut être réattribué à de nouvelles entreprises qui sont en mesure de l'utiliser ou de le commercialiser;

- mener des recherches sur les pratiques efficaces utilisées dans d'autres administrations pour remédier aux écarts importants entre les récoltes prévues et réelles.

RÉPONSE DU MDNMF

L'une des principales responsabilités du MDNMF est de veiller à ce que les volumes de récolte prévus soient récoltés et utilisés au profit de l'Ontario. Suivant cette responsabilité, il est essentiel de déterminer si la non-utilisation de l'approvisionnement en bois attribué découle des fluctuations du marché à court terme ou est de nature systémique et nécessite des réattributions. Le MDNMF a repéré des volumes importants d'approvisionnement en bois inutilisés dans la province et a conclu que les attributions d'approvisionnement en bois ne donnent plus les résultats escomptés et, par conséquent, ne profitent plus à l'Ontario. Une stratégie en deux volets a été élaborée pour remédier à ce problème. Afin de répondre aux préoccupations immédiates, un processus provincial de compétition pour l'approvisionnement en bois de la Couronne a été mis en oeuvre dans le but d'attribuer le bois inutilisé à des entreprises nouvelles et existantes qui l'utiliseraient. À long terme, le MDNMF a lancé une initiative de modernisation de son régime de tenure forestière et d'établissement des prix afin de faciliter l'accès à l'approvisionnement en bois de l'Ontario et d'améliorer ainsi la probabilité d'utilisation des volumes de récolte prévus.

L'équipe responsable de la modernisation du régime de tenure forestière et d'établissement des prix a mené des recherches approfondies dans des domaines comme les modèles économiques, les pratiques en vigueur dans d'autres administrations, les mécanismes de lutte contre l'accumulation de bois et les conditions de la concurrence. L'initiative de modernisation du régime de tenure forestière et d'établissement des prix est avancée et devrait apporter des avantages à long terme pour la gestion des

forêts de l'Ontario. Entre-temps, pendant la mise en oeuvre des résultats de la compétition pour l'approvisionnement en bois et la détermination des résultats à long terme de la modernisation du régime de tenure, le MDNMF continue de voir à ce que les récoltes prévues soient utilisées. De nouveaux outils ont été mis au point et servent actuellement à surveiller l'utilisation de l'approvisionnement en bois et à repérer les excédents.

REVENUS TIRÉS DES FORÊTS DE LA COURONNE

Droits de coupe

Conformément à la LDFC, la province reçoit des paiements directs de l'industrie forestière sous la forme de droits de coupe pour chaque mètre cube de bois d'oeuvre récolté. Au cours de l'exercice 2010-2011, les droits de coupe perçus par la province s'élevaient à 94 millions de dollars. Il y a trois types de droits :

- *Des droits composés de deux éléments :*
 - *des droits minimums par mètre cube de bois d'oeuvre récolté, suivant l'essence, la qualité et l'utilisation prévue du bois (par exemple, de la pâte plutôt que du placage) :* ces droits, qui font l'objet d'ajustements annuels, visent à fournir des redevances minimales à la province pour l'utilisation du bois de la Couronne;
 - *des droits sur la valeur résiduelle, qui varient suivant le prix du marché des produits du bois :* ces droits visent à fournir des redevances supplémentaires à la province pour l'utilisation du bois de la Couronne.
- *Des droits de reboisement forestier pour financer la régénération de la forêt :* ces droits varient suivant l'essence et son coût de régénération prévu. La majorité des droits de reboisement forestier sont versés au Fonds de reboisement et peuvent servir uniquement à la régénération des forêts de la Couronne de l'Ontario.

Les titulaires de PAFD sont remboursés au moyen de ce Fonds quand ils appliquent des traitements sylvicoles admissibles aux forêts de la Couronne.

- *Des droits à verser au Fonds de réserve forestier appliqués à 0,48 \$ par mètre cube de bois d'oeuvre récolté :* les sommes accumulées dans ce Fonds servent principalement à soutenir les traitements sylvicoles nécessaires pour régénérer les forêts ravagées par le feu, la maladie ou les infestations d'insectes. Le Fonds finance également les activités de régénération dans le cas où un titulaire de permis est insolvable ainsi que les dépenses liées aux vérifications indépendantes des forêts.

La Figure 4 montre la ventilation des droits de coupe totaux entre les différents éléments ainsi que les débours du Fonds de réserve forestier et du Fonds de reboisement en 2010-2011.

Mesurage du bois

Aux fins du calcul des droits de coupe, presque tout le bois d'oeuvre de la Couronne récolté est mesuré par les usines qui le reçoivent et celles-ci transmettent au MDNMF de l'information sur les essences et les volumes respectifs reçus. Comme les droits de coupe ne sont pas perçus sur le bois sous-dimensionné ou défectueux, le MDNMF applique des facteurs au volume de bois d'oeuvre déclaré par les usines pour estimer le pourcentage de bois défectueux ou sous-dimensionné reçu. La détermination

Figure 4 : Ventilation des droits de coupe et des débours des Fonds, 2010-2011 (millions de \$)

Source des données : Ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

	Droits de coupe	Débours
droits de coupe minimums et droits sur la valeur résiduelle	27	s.o.
Fonds de reboisement	44	35
Fonds de réserve forestier	23	18
Total	94	53

de ces facteurs se fait habituellement au moyen de la vérification du nombre de billes sous-dimensionnées dans un échantillon de charges reçues par les usines. Nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de directives provinciales générales sur la façon de calculer ces facteurs, et les trois régions utilisaient des méthodes différentes. Par exemple :

- Le volume de l'échantillon minimum qu'utilisait une région pour calculer le facteur de défaut était de 50 mètres cubes, alors qu'il était de 1 000 mètres cubes dans une autre région.
- Chaque région avait sa propre méthode pour calculer le facteur de sous-dimensionnement : une région le calculait d'après son propre échantillonnage, une autre combinait son échantillonnage à celui de l'usine et la dernière région utilisait uniquement l'échantillonnage des usines.
- Les trois régions appliquaient des moyennes de données d'échantillonnage différentes pour calculer le facteur de défaut, depuis une moyenne de données d'échantillonnage sur trois ans jusqu'à une moyenne de toutes les données d'échantillonnage contenues dans la base de données de la région.

D'après les lignes directrices du MDNMF, une vérification du cubage doit être effectuée dans toutes les usines tous les cinq à sept ans. Elle vise à examiner si les usines disposent de procédures qui garantissent l'exactitude du mesurage du bois d'oeuvre de la Couronne qu'elles reçoivent. Nous avons remarqué que le MDNMF avait effectué en moyenne dix vérifications de ce genre par année au cours des neuf dernières années. À ce rythme, et compte tenu que la province compte plus de 200 usines qui reçoivent et mesurent le bois d'oeuvre de la Couronne, le MDNMF mettra plus de 20 ans à vérifier toutes les usines, soit un délai beaucoup plus long que ce que ses lignes directrices internes exigent.

Système d'information

Nous avons analysé les données consignées pour les exercices 2005-2006 à 2010-2011 dans le système d'information qu'utilise le MDNMF pour calculer les droits de coupe; nous avons relevé des exemples où le système ne dispose pas des contrôles voulus pour garantir que les droits de coupe sont calculés correctement et que les factures sont traitées de façon appropriée. Par exemple :

- Dans notre contrôle par sondage, nous avons remarqué que plusieurs facteurs avaient été consignés incorrectement dans le système. Nous avons également remarqué que la somme totale de certains facteurs ne correspondait pas à 100 %. Par exemple, un facteur de charge mixte estimait le volume d'essences différentes pour seulement 87 % d'une charge mixte donnée. Par conséquent, le MDNMF ne recevrait pas de droits pour 13 % d'une charge lorsque le facteur de charge mixte est appliqué.
- Nous avons remarqué que de nombreux facteurs comportaient plusieurs dates d'application et d'expiration, ce qui pourrait donner lieu à une facturation en double.
- Plus de 500 factures étaient traitées pour des essences pour lesquelles les sociétés de gestion forestière n'avaient pas de permis de récolte. Nous avons également remarqué que le MDNMF avait traité 3 300 factures totalisant 5,4 millions de dollars pour des essences que les transporteurs n'étaient pas autorisés à transporter.
- Des approbations de récolte avaient été accordées à 16 entreprises qui n'avaient pas de permis d'exploitation des ressources forestières en vigueur, mais le système avait tout de même autorisé la consignation de ces approbations.

Perception des revenus

En mars 2011, les revenus tirés des droits de coupe affichaient un arriéré de 45 millions de dollars.

En moyenne, les montants étaient impayés depuis environ 19 mois. À peu près 40 % du montant total impayé était imputable aux entreprises qui avaient déclaré faillite, tandis qu'une autre tranche de 35 % se rapportait à des entreprises qui avaient convenu d'un plan de remboursement avec le MDNMF. Nous avons remarqué qu'environ le tiers des entreprises ayant convenu d'un tel plan n'avaient pas respecté leurs obligations.

En vertu de la LDFC, le MDNMF peut refuser d'accorder le permis ou l'approbation de récolte que demande le titulaire si celui-ci n'a pas acquitté les redevances de la Couronne. Dans notre échantillon, aucun élément probant n'indiquait qu'une telle mesure avait été envisagée avant l'octroi des approbations aux sociétés dont les paiements de redevances de la Couronne étaient en retard.

RECOMMANDATION 7

Pour garantir que la province reçoit le juste montant de revenu qui lui est dû pour l'utilisation des ressources forestières de la Couronne, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) doit :

- élaborer des lignes directrices provinciales générales pour l'établissement de facteurs de mesurage du bois afin d'assurer l'uniformité et l'exactitude du calcul des droits de coupe dans les régions;
- augmenter le nombre de vérifications du cubage effectuées chaque année pour garantir que toutes les usines font l'objet de la vérification exigée tous les cinq à sept ans, conformément aux lignes directrices du MDNMF;
- concevoir et mettre en oeuvre des contrôles systémiques dans le système d'information sur les droits de coupe pour pouvoir repérer, aux fins d'un suivi approprié, les titulaires de permis non valide ainsi que les usines et les transporteurs qui ne sont pas autorisés à recevoir ou à transporter du bois.

Le MDNMF doit également effectuer une évaluation officielle des conséquences du renouvellement des permis de récolte dans le cas où des montants importants de droits de coupe sont impayés.

RÉPONSE DU MDNMF

Le MDNMF examinera les plans d'échantillonnage régionaux existants pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences; il évaluera en outre l'uniformité du processus entre les régions et modifiera les normes au besoin. Les directives procédurales du MDNMF stipulent que toutes les sociétés importantes feront l'objet d'une vérification une fois tous les cinq ans et que les autres entreprises seront soumises à une vérification à tour de rôle. Le MDNMF effectuera un examen de la procédure actuelle et évaluera si des modifications s'imposent pour mieux préciser et définir les exigences. Dans le cadre de cet examen, le MDNMF tiendra compte de la recommandation voulant que le nombre de vérifications du cubage effectuées chaque année soit augmenté de sorte que toutes les usines fassent l'objet d'une vérification tous les cinq à sept ans.

Le système d'information actuel sur les droits de coupe fournit de l'information qui signalerait, le cas échéant, les problèmes de non-conformité avec les autorisations du déplacement et du mesurage des ressources forestières de la Couronne. Le MDNMF a commencé à concevoir des contrôles supplémentaires pour le système afin d'assurer le signalement et la notification en temps opportun des problèmes de non-conformité, de façon que le MRN et le MDNMF puissent prendre les mesures de suivi qui s'imposent.

La perception des droits de coupe impayés est une responsabilité conjointe du MDNMF et du MRN. Au moment de renouveler les permis de récolte dans les cas où des montants importants de droits de coupe sont impayés, les deux ministères collaborent pour garantir que des

mesures appropriées sont en place pour percevoir ces droits avant de renouveler les permis. Le MRN et le MDNMF ont refusé dans de nombreux cas d'accorder des permis ou des approbations jusqu'à ce que les entreprises acceptent différents modes de remboursement, notamment des calendriers de remboursement et des accords de retenue. Les deux ministères passeront en revue les processus pour déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des améliorations.

Le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier

Comme mentionné précédemment, en vertu de la LDFC, deux fonds, soit le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier, ont été établis pour financer les dépenses de régénération de la forêt engagées par les sociétés de gestion forestière. Une partie des droits de coupe versés par les titulaires de permis pour récolter le bois d'oeuvre de la Couronne sert au financement de ces Fonds. Dans notre vérification, nous avons relevé les éléments suivants concernant l'administration et le financement des deux Fonds :

- Les gestionnaires de district calculent les droits de reboisement forestier qui doivent être versés pour chaque unité de gestion forestière pour financer le Fonds de reboisement. Même si le MRN a publié des lignes directrices pour aider les districts à calculer ces droits pour les différentes essences, nous avons constaté que le barème des droits de reboisement appliqué dans les bureaux de district pour les mêmes essences variait considérablement, soit d'environ 13 % à 538 % de la moyenne, selon l'essence. Nous sommes conscients que des facteurs différents, comme la distance à parcourir pour se rendre aux parcelles de récolte, les différents objectifs de régénération dans les PGF et le type de semis requis, peuvent donner lieu à des écarts dans les droits de reboisement, mais nous nous interrogeons tout de même sur l'ampleur des écarts entre les districts.
- Les PAFD exigent que chaque titulaire maintienne un solde minimal dans le Fonds de reboisement, déduction faite des frais, pour permettre au Fonds de maintenir un solde global minimal de 95 millions de dollars à la fin de chaque exercice. Le solde minimal doit servir à financer une année de traitements sylvicoles. Toutefois, nous avons remarqué que ce montant minimal avait été fixé en 1994. En 2009, un groupe de travail du MRN a conclu que le solde minimal devrait reposer sur une estimation de l'obligation sylvicole annuelle réelle plutôt que sur un montant arbitraire. Au moment de notre vérification, le MRN n'avait pas encore donné suite à cette recommandation.
- En date du 31 mars 2011, nous avons remarqué que cinq titulaires de PAFD n'avaient pas maintenu leur solde minimal dans le Fonds de reboisement, soit un montant total de 4 millions de dollars, et qu'ils contrevenaient ainsi aux conditions de leur permis. En 2008, un groupe de sociétés dont le solde minimal accusait un important arriéré avait déclaré faillite, ce qui avait obligé le MRN à demander au Conseil du Trésor d'approuver un montant complémentaire de 19 millions de dollars pour le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier.
- Avant de rembourser des frais de sylviculture au moyen d'un prélèvement sur le Fonds de reboisement, le MRN exige que les sociétés de gestion forestière présentent une liste de factures. Le MRN nous a informés qu'il vérifie un échantillon de factures d'un montant supérieur à 1 000 \$ à partir des listes reçues. Pour tous les frais supérieurs à 20 000 \$, la procédure du MRN exige de confirmer les frais directement auprès du fournisseur. C'est une procédure judicieuse et notre contrôle par sondage a révélé que le MRN, dans 85 % de notre échantillon, avait pu fournir des

éléments probants de cette vérification auprès de tiers.

- Par le passé, le Fonds de réserve forestier a été incapable de financer des initiatives qu'il était censé financer. Par exemple, l'un des objectifs du Fonds est de financer les coûts associés à la lutte antiparasitaire. Au cours des exercices 2006-2007, 2007-2008 et 2009-2010, des programmes d'épandage aérien ont été menés pour lutter contre la tordeuse du pin gris. Toutefois, comme il n'y avait pas suffisamment de fonds dans le Fonds de réserve forestier, une partie du financement (environ 13 millions) a été prélevée sur le Trésor de la province. L'une des raisons qui pourrait expliquer le manque de fonds est le fait que la redevance de 0,48 \$ par mètre cube de bois d'oeuvre récolté qui sert à financer le Fonds de réserve forestier n'a pas changé depuis sa création en 1994.
- Le MRN n'exige pas des titulaires de PAFD qu'ils fournissent une forme ou autre de garantie financière qui pourrait servir à couvrir les obligations sylvicoles éventuelles d'un titulaire de permis s'il devient insolvable ou qu'il remet son permis. L'un des objectifs du Fonds de réserve forestier, selon la loi, est d'assurer le paiement des frais de sylviculture si le titulaire du permis devient insolvable. Toutefois, comme indiqué précédemment, il se peut que les sommes accumulées dans le Fonds ne soient pas suffisantes pour couvrir la totalité des obligations sylvicoles éventuelles. Par exemple, dans le cas d'une unité de gestion forestière dont le titulaire de PAFD a remis son permis, la province s'est retrouvée avec une obligation sylvicole importante, que le Fonds pourrait être incapable de financer au complet. À cet égard, nous avons remarqué que certains titulaires de permis en Colombie-Britannique sont tenus de fournir un dépôt de garantie pouvant correspondre à la totalité des coûts de sylviculture prévus pour l'établissement d'un peuplement en croissance libre.

RECOMMANDATION 8

Pour faire en sorte que le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier disposent de suffisamment de fonds pour répondre à leurs objectifs, le ministère des Richesses naturelles doit :

- examiner les écarts importants entre les barèmes de droits de reboisement appliqués par les bureaux de district pour une même essence pour s'assurer que ces écarts sont justifiés;
- examiner le solde minimum global qui doit être maintenu dans le Fonds de reboisement pour s'assurer que ce montant correspond véritablement à l'obligation sylvicole annuelle réelle, et veiller à ce que les titulaires de permis maintiennent leur part annuelle du solde minimal;
- examiner les redevances à verser au Fonds de réserve forestier pour s'assurer qu'elles suffisent à financer les initiatives que le Fonds est censé financer;
- envisager d'exiger des titulaires de PAFD qu'ils fournissent une certaine forme de garantie financière qui pourrait servir à couvrir les obligations sylvicoles éventuelles d'un titulaire de permis qui devient insolvable ou qui remet son permis.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît qu'il est essentiel de s'assurer que le Fonds de reboisement est suffisamment provisionné pour assurer la régénération efficace des forêts de la Couronne de l'Ontario. Le Fonds de réserve forestier est également essentiel pour garantir que l'Ontario peut satisfaire aux différents objectifs du Fonds, comme la régénération des forêts à la suite de perturbations naturelles, la gestion de la pullulation de ravageurs et le maintien de l'inventaire des ressources forestières de la province. Le MRN est également conscient du fait que le Fonds

de reboisement et le Fonds de réserve forestier ne permettront pas à eux seuls de réagir à des événements plus désastreux, comme les infestations d'insectes à grande échelle, les décimations de forêts causées par le vent, et les feux de forêt comme ceux que nous avons connus à l'été 2011. Dans ces cas, la nature est censée suivre son cours. Le MRN se penche actuellement sur des améliorations à apporter à la procédure d'établissement des barèmes de droits de reboisement. Le MRN améliorera son processus d'analyse des écarts régionaux entre les barèmes de droits de reboisement pour déterminer si la variabilité se justifie par les différences dans les conditions d'opération locales et les objectifs des plans de gestion forestière.

Le MRN a en outre entrepris d'élaborer un processus visant à quantifier les obligations sylvicoles en cours et à en maintenir le relevé afin d'évaluer le caractère adéquat des fonds détenus dans les comptes individuels du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier. Le MRN surveille tous les mois les soldes des comptes individuels du Fonds de reboisement pour s'assurer qu'il y a suffisamment de fonds dans les comptes en date du 31 mars de chaque exercice. De plus, le MRN dispose d'un processus pour percevoir un paiement forfaitaire pour les comptes n'ayant pas le solde minimal requis. Le financement des frais de sylviculture découlant de l'insolvabilité des titulaires de permis constitue actuellement l'un des objectifs établis pour le Fonds de réserve forestier. Le MRN se penche actuellement sur le modèle de financement en vigueur pour déterminer s'il permet de répondre aux objectifs du Fonds.

RAPPORTS

En conformité avec l'une des exigences de l'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, le MRN doit rédiger un rapport annuel sur la gestion forestière

et le déposer à l'Assemblée législative. Entre autres, l'approbation permanente exige que le rapport annuel comprenne de l'information sur les éléments clés suivants :

- la superficie et le volume des ressources forestières de la Couronne récoltées;
- les revenus publics tirés des redevances de la Couronne;
- la quantité d'activités de régénération, d'entretien et de protection;
- l'efficacité des soins sylvicoles.

Le MRN nous a informés qu'il faut compter environ 18 mois après la fin d'un exercice donné pour produire le rapport pour l'exercice en question et que le délai de dépôt peut varier. Il rédige le rapport annuel à partir des renseignements qu'il tire des rapports annuels que lui transmettent les UGF individuelles. Au moment de notre vérification, le dernier rapport annuel provincial portait sur l'exercice 2008-2009 et il avait été déposé à l'Assemblée législative en avril 2011. Le MRN prévoyait terminer la rédaction du rapport annuel de 2009-2010 en octobre 2011, pour que la ministre puisse ensuite le déposer à l'Assemblée législative.

Nous avons examiné le rapport annuel 2008-2009 et constaté que l'information qui y était communiquée répondait, dans l'ensemble, aux exigences de l'approbation permanente. Toutefois, le rapport indiquait uniquement les niveaux réels des activités de gestion forestière qui avaient eu lieu au cours de l'exercice visé. Nous croyons que le rapport pourrait être plus utile s'il comparait les niveaux réels des activités de gestion forestière principales, telles que la récolte, la régénération (qu'elle soit naturelle ou assistée par la plantation ou l'ensemencement), la préparation du terrain et l'entretien, aux niveaux prévus et s'il donnait une explication des écarts importants. Les rapports annuels individuels des UGF contiennent ce genre de comparaisons et ces renseignements sont mis à la disposition du public. Néanmoins, il serait utile que le MRN résume ces renseignements pour faciliter les comparaisons à l'échelle de la province. À cet égard, nous avons remarqué que la Colombie-Britannique

et l'Alberta comparaient les niveaux de récolte réels et prévus dans les rapports qu'elles publient.

RECOMMANDATION 9

Afin d'accroître l'utilité de son rapport annuel sur la gestion forestière, le ministère des Richesses naturelles doit comparer les niveaux réels des activités de gestion forestière principales, comme la récolte et la régénération (c'est-à-dire la régénération naturelle, la plantation, l'ensemencement, la préparation du terrain et l'entretien), aux niveaux cibles ou prévus et donner une explication des écarts importants.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN est conscient qu'il doit continuellement améliorer les rapports sur la gestion et l'état des forêts de l'Ontario. Il évalue sans cesse les méthodes de compte rendu sur les forêts pour réaliser des gains d'efficacité, faciliter la compréhension et améliorer l'accès à l'information du public, des partenaires, des intervenants et du personnel. Le MRN adopte un cycle de rapport dynamique et instaure un compte rendu régulier de l'information dans Internet. Dans ces efforts, le MRN veillera à ce que les rapports annuels futurs sur la gestion forestière comprennent une analyse des niveaux prévus des activités de gestion forestière principales par rapport aux niveaux réels.

AUTRE QUESTION

Délivrance de permis aux usines

Selon la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), les usines qui consomment plus de 1 000 mètres cubes de ressources forestières par année doivent détenir un permis d'installation de transformation des ressources forestières. En mars 2011, l'Ontario comptait plus de 200 usines titulaires d'un permis.

Pour obtenir un permis, les usines sont tenues par un règlement pris en application de la LDFC de présenter un plan d'affaires au ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts. Ce plan doit démontrer au Ministère que le requérant est en mesure de financer, d'exploiter et de gérer l'installation. D'après notre contrôle par sondage, environ 10 % des permis d'installation de transformation des ressources forestières ont été délivrés à des usines dont le plan d'affaires ne démontrait pas que le requérant était en mesure de financer l'installation. Nous avons également remarqué qu'une usine était exploitée depuis 2008 sans permis.

Les installations de transformation des ressources forestières sont également tenues de présenter un compte rendu annuel de leurs opérations. Dans notre échantillon, les deux tiers des comptes rendus annuels n'avaient pas été soumis ou avaient été soumis en retard.

RECOMMANDATION 10

Le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts doit veiller à accorder les permis d'installation de transformation des ressources forestières uniquement aux installations qui démontrent qu'elles disposent de ressources financières suffisantes pour exercer leurs activités; il doit également veiller à ce qu'elles soumettent en temps opportun les comptes rendus annuels exigés.

RÉPONSE DU MDNMF

L'obligation de soumettre un plan d'affaires pour la délivrance des permis aux usines en Ontario s'applique à un large éventail d'installations, depuis les scieries mobiles jusqu'aux usines de pâte et papier complètes. Cette obligation tient compte par ailleurs de différentes situations, comme l'établissement d'une nouvelle usine, l'agrandissement d'une usine existante ou l'ajout d'une nouvelle gamme de produits. Dans tous les cas, le plan d'affaires soumis doit démontrer au MDNMF que le requérant est en mesure de financer, d'exploiter et

de gérer l'installation. Dans certains cas, moins de renseignements peuvent être nécessaires pour répondre à ce critère, par exemple, dans le cas d'une usine établie de longue date qui effectue un agrandissement mineur.

Le MDNMF se penchera sur la cohérence de son approche pour garantir que ces installations démontrent qu'elles disposent de ressources financières suffisantes. De plus, le MDNMF

prendra des mesures pour améliorer la documentation de son évaluation de la suffisance des ressources financières avant de délivrer les permis d'installation de transformation des ressources forestières. Le MDNMF mettra en oeuvre des processus pour s'assurer d'obtenir en temps voulu les comptes rendus annuels exigés des titulaires de permis d'installation de transformation des ressources forestières.

Diversification des modes de financement pour les médecins de famille

Contexte

Les résidents de l'Ontario sont admissibles à une protection-santé financée par le gouvernement provincial au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (l'Assurance-santé). Traditionnellement, la rémunération des médecins de soins primaires (aussi appelés médecins de famille) pour la prestation de services médicaux se faisait sous forme d'honoraires normalisés pour chaque service offert, appelés paiements à l'acte au titre de l'Assurance-santé. Les services médicaux couverts et les honoraires normalisés payables sont détaillés dans la liste des prestations de l'Assurance-santé.

Les modes de financement (ou plans de diversification des modes de financement) des médecins de famille ont été mis en oeuvre il y a longtemps, mais depuis dix ans, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) y a de plus en plus recours pour, entre autres, améliorer l'accès des patients aux soins et stabiliser le revenu des médecins. Aux termes de nombreux plans, au lieu de recevoir des honoraires pour chaque service rendu, le médecin reçoit une rémunération annuelle (paiement par capitation) pour la prestation de services couverts auprès de chaque patient qui accepte de le consulter comme médecin de famille habituel. (Ces patients sont alors considérés comme « inscrits »

auprès du médecin.) Les services non couverts par le paiement par capitation, y compris les services fournis à des patients non inscrits, peuvent généralement être facturés à l'acte. En 2011, on comptait 17 types de plans de diversification des modes de financement s'appliquant aux médecins de famille, chacun assorti d'une structure de paiement distincte, dont 12 visaient les médecins qui traitent une population spécialisée, par exemple les femmes enceintes ou les patients recevant des soins palliatifs.

Les plans de diversification des modes de financement sont généralement établis et modifiés par l'Entente sur les services de médecin conclue entre le Ministère et l'Ontario Medical Association (OMA), qui négocie au nom des médecins de l'Ontario. Cette entente, négociée tous les quatre ans depuis 2000, détaille les services que les médecins sont tenus de fournir et la rémunération que le gouvernement provincial leur verse pour les services rendus.

À la fin de l'exercice 2009-2010, plus de 7 500 des quelque 12 000 médecins de famille de la province participaient à des plans de diversification des modes de financement, et plus de neuf millions d'Ontariens étaient inscrits auprès de ces médecins. Le financement total pour tous les médecins de famille a augmenté de 32 % en trois ans, passant de 2,8 milliards de dollars en 2006-2007 à 3,7 milliards en 2009-2010. Des 3,7 milliards de dollars

versés aux médecins de famille ontariens en 2009-2010, plus de 2,8 milliards étaient destinés aux médecins participant à des plans de diversification des modes de financement, dont 1,6 milliard était lié à des paiements autres qu'à l'acte, par exemple les paiements annuels par capitation.

Objectif et portée de la vérification

Cette année, notre bureau a effectué deux vérifications des modes de financement (plans de diversification des modes de financement) des médecins. La vérification dont il est question dans la présente section porte sur les plans visant les médecins de famille, alors que la vérification présentée à la section 3.07 est axée sur les médecins spécialistes. Notre vérification visait à déterminer si le Ministère avait mis en place des mécanismes et des processus pour surveiller les plans de diversification des modes de financement et déterminer s'ils permettaient aux Ontariens d'avoir rapidement accès à un médecin de famille de façon rentable. L'objectif de la vérification et les critères établis ont été examinés et approuvés par les hauts fonctionnaires du Ministère.

Vu le nombre de plans de diversification des modes de financement mis en place pour les médecins de famille, notre vérification portait principalement sur les plans visant les groupes de santé familiale (GSF), les organismes de santé familiale (OSF) et, dans une moindre mesure, les réseaux de santé familiale (RSF). En 2010-2011, plus de 90 % des médecins de famille participant à un plan de diversification des modes de financement et plus de 90 % des patients inscrits étaient rattachés à l'un de ces trois types de plan.

Nous avons effectué notre travail de vérification principalement aux bureaux de la Direction des soins primaires du Ministère à Kingston et à Toronto. Dans notre vérification, nous avons

examiné des documents pertinents et analysé l'information, nous nous sommes entretenus avec le personnel compétent du Ministère et nous avons passé en revue les études pertinentes menées en Ontario et dans d'autres administrations. De plus, nous avons eu recours à différentes techniques de vérification informatisées (TVI) pour analyser les données sur l'inscription des patients, les demandes de paiement pour soins médicaux et les dossiers d'inscription des médecins. Nous avons aussi examiné les travaux menés par l'équipe des services de vérification interne du Ministère et, lorsqu'ils étaient pertinents, nous les avons utilisés.

Résumé

Le Ministère a réalisé des progrès à l'égard de son objectif d'augmenter le nombre d'Ontariens ayant un médecin de famille en offrant aux médecins des incitatifs financiers pour les encourager à passer du modèle traditionnel de rémunération à l'acte à un plan de diversification des modes de financement (ces plans touchent principalement les cabinets comptant plusieurs médecins). Plus de 90 % des médecins de famille qui participent à ces plans reçoivent des paiements en fonction du nombre de patients inscrits auprès d'eux ainsi que des incitatifs et des primes supplémentaires auxquels n'ont pas accès les médecins payés selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte. Les paiements versés aux médecins de famille au titre de ces plans ont plus que doublé en trois ans, passant d'environ 750 millions de dollars en 2006-2007 à plus de 1,6 milliard en 2009-2010. Durant cette période, le nombre de médecins participant à un plan de diversification des modes de financement a augmenté de 11 %, alors que le nombre de patients inscrits dans un cabinet de médecins participants s'est accru de 24 %, totalisant plus de neuf millions d'Ontariens.

Même si le Ministère voulait que les plans de diversification des modes de financement soient plus généreux que le modèle traditionnel de

rémunération à l'acte, il n'a pas fait de suivi des coûts totaux associés à chacun de ces plans depuis 2007-2008. À cette époque, la plupart des médecins de famille qui participaient à ces plans étaient payés au moins 25 % de plus que leurs collègues rémunérés à l'acte. En 2009-2010, 66 % des médecins de famille participaient à un plan de diversification des modes de financement et recevaient 76 % du montant total de la rémunération versée à l'ensemble des médecins de famille. Le Ministère a mis en branle quelques initiatives, mais n'a pas encore effectué d'analyse officielle pour déterminer si les avantages attendus des plans de diversification des modes de financement plus coûteux se sont concrétisés.

Les types de paiements versés aux termes des plans de diversification des modes de financement sont nombreux et complexes, ce qui rend difficile pour le Ministère la surveillance de la rémunération versée aux médecins au titre de ces plans et de la mesure dans laquelle les médecins ont effectivement fourni les services prévus dans leur plan. Le Ministère a besoin de renseignements plus détaillés pour déterminer si les plans de diversification des modes de financement améliorent de façon rentable l'accès des Ontariens à des médecins de famille et pour se préparer convenablement aux négociations avec l'OMA qui auront lieu en 2012.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En plus des plans de diversification des modes de financement, le Ministère a mis sur pied d'autres initiatives pour aider les Ontariens à trouver un médecin de famille. Le Ministère a estimé, en se fondant sur les résultats d'un sondage mené à sa demande, que grâce à ces initiatives, le nombre d'Ontariens ayant un médecin de famille avait augmenté de 500 000 entre 2007 et 2010. Toutefois, selon les répondants, les temps d'attente pour voir un médecin n'ont pas beaucoup changé au cours des dernières années.
- D'après les données pour l'exercice 2007-2008 (les plus récentes accessibles au moment de notre vérification), les médecins de famille rémunérés aux termes des plans de diversification des modes de financement pour les groupes de santé familiale (GSF) et les organismes de santé familiales (OSF) gagnaient en moyenne entre 376 000 \$ et 407 000 \$ (revenu à partir duquel ils doivent payer leurs frais généraux), ce qui correspond à une rémunération de plus de 25 % supérieure à celle que gagne en moyenne un médecin de famille payé selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte.
- Le Ministère a mis en place des mécanismes de contrôle adéquats pour s'assurer qu'aucun patient ne soit inscrit auprès de plus d'un médecin de famille et il était généralement à jour dans le traitement des inscriptions et des désinscriptions des patients auprès des médecins de famille.
- Des 8,6 millions de patients inscrits auprès d'un OSF ou d'un GSF, 1,9 million (22 %) n'avaient pas consulté leur médecin en 2009-2010, alors que les médecins dans ces pratiques ont reçu au total 123 millions de dollars simplement parce que ces patients étaient inscrits auprès d'eux. En outre, près de la moitié de ces patients ont consulté un autre médecin, consultations que l'Assurance-santé a payées.
- Même si beaucoup plus d'Ontariens sont actuellement inscrits auprès de cabinets comptant plusieurs médecins aux termes des nouveaux plans de diversification des modes de financement qu'en 2006-2007, la période d'attente pour voir un médecin de famille en cas de maladie n'a pas changé. D'après les résultats du sondage effectué par le Ministère, même si plus de 40 % des patients réussissaient à voir leur médecin dans les 24 heures, les autres devaient attendre jusqu'à une semaine ou plus.
- Le paiement annuel par capitation pour chaque patient inscrit auprès d'un OSF peut être de 40 % supérieur à celui pour les patients inscrits auprès d'un RSF, parce que les plans des OSF couvrent près de deux fois plus de services. Néanmoins, en 2009-2010, 27 % de tous

les services fournis aux patients rattachés à un OSF n'étaient pas couverts par le plan, et le Ministère a versé 72 millions de dollars de plus aux médecins pour la prestation de ces services. Trente pour cent de ces services concernaient l'administration de vaccins contre la grippe et des services techniques relatifs à des tests Pap, pourtant le Ministère n'a toujours pas déterminé s'il était plus rentable d'intégrer ces services et d'autres services médicaux courants au paiement annuel par capitation.

- Les taux des paiements par capitation en Ontario, qui sont comparables à ceux des autres provinces canadiennes, sont fondés seulement sur l'âge et le sexe du patient et ne tiennent pas compte de son état de santé ni de ses besoins en matière de soins. En conséquence, les médecins reçoivent les mêmes honoraires pour les patients en santé (qui ont besoin de peu ou pas de services médicaux durant l'année) que pour les patients de même âge et sexe qui ont plusieurs problèmes de santé. Cette situation peut inciter les médecins à désinscrire les patients exigeant plus de soins médicaux, puisqu'ils peuvent toucher une rémunération supérieure en fournissant des soins à ces patients selon le modèle traditionnel de paiement à l'acte.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée accueille favorablement les conseils formulés dans la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur reconnaît les progrès réalisés à l'égard de l'objectif d'accroître le nombre d'Ontariens ayant accès à un médecin de famille. Comme le souligne le vérificateur, les changements d'envergure apportés aux modes de financement traditionnels des médecins de famille étaient accompagnés d'un éventail d'incitatifs et de primes.

La réforme des soins de santé primaires constitue l'une des principales priorités

du gouvernement depuis le milieu des années 1990. Dans le cadre de ses initiatives de réforme, le Ministère a collaboré avec l'OMA afin d'élaborer et de promouvoir des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille afin de régler les problèmes d'accès des patients. Depuis 1998, le Ministère, en collaboration avec l'OMA, a mis sur pied de nouveaux modèles de rémunération et modifié les modèles existants afin de promouvoir la participation des médecins de famille et d'atteindre les résultats souhaités dans le secteur des soins primaires. En date de septembre 2011, le succès de ces modèles est clair : 7 739 médecins ontariens appartenant à 731 groupes fournissent aujourd'hui des soins primaires à 9,6 millions d'Ontariens inscrits. Beaucoup de ces groupes font aussi partie d'équipes de santé familiale et collaborent avec des infirmières, des infirmières praticiennes, des travailleurs sociaux et d'autres intervenants. Les résultats d'une évaluation préliminaire indiquent que les Ontariens sont satisfaits des changements apportés. Toutefois, à mesure que le Ministère met en oeuvre ses initiatives de réforme des soins primaires, il importe d'équilibrer les besoins des médecins de la province et ceux des patients ainsi que de rendre des comptes aux contribuables.

Certains aspects des modèles de rémunération traduisent les conclusions des premières réflexions à propos de la façon dont les incitatifs peuvent encourager la participation des médecins de famille et améliorer les soins préventifs et les soins primaires complets. L'évaluation officielle approfondie de ces modèles offrira l'occasion de les rajuster en fonction de l'expérience et des études réalisées. La stabilité que procure notre stratégie gagnante pour inciter un grand nombre de médecins à participer aux plans de diversification des modes de financement nous permettra en outre de mettre en oeuvre des mécanismes efficaces en matière d'administration et de surveillance des contrats.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU

Les objectifs du Ministère à l'égard des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille comprennent ce qui suit :

- l'amélioration de l'accès des patients aux soins;
- la promotion des soins préventifs et de la gestion des maladies chroniques;
- la stabilisation du revenu des médecins;
- la prévisibilité des dépenses du gouvernement.

Pour atteindre ces objectifs, le Ministère a négocié avec l'OMA différents plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille. Contrairement à la rémunération traditionnelle à l'acte des médecins, ces ententes de rémunération exigent généralement que les médecins fournissent au moins certains soins aux patients en dehors des heures normales, par exemple le soir. En outre, la majorité des plans exigent que les médecins travaillent en groupe de trois ou plus, afin de s'assurer qu'un médecin est toujours disponible lorsqu'un patient a besoin de soins.

Les médecins peuvent choisir de participer ou non à un plan de diversification des modes de financement, de changer de plan ou de revenir à la rémunération à l'acte traditionnelle. En conséquence, pour inciter les médecins à adhérer en permanence à un plan de diversification des modes de financement, le Ministère a négocié des plans comportant différents types de paiements, dont des exemples sont présentés à la Figure 1. Aux termes de certains plans, comme celui qui touche les groupes de santé familiale, les médecins sont encore principalement rémunérés à l'acte mais à un taux supérieur au taux traditionnel; il s'agit de paiement à l'acte bonifié. Toutefois, comme de telles approches ne permettent pas de stabiliser le revenu des médecins ni de prévoir les dépenses, la

majorité des plans, y compris ceux des organismes de santé familiale et des réseaux de santé familiale, prévoient une rémunération principalement par capitation. Selon cette approche, les médecins reçoivent un montant annuel fixe (appelé paiement par capitation de base) pour chaque patient inscrit (c'est-à-dire pour chaque patient qui signe un formulaire attestant qu'il accepte d'être le patient du cabinet du médecin de famille) en fonction de son âge et de son sexe, quel que soit le nombre de fois que le patient consulte le médecin durant l'année. Ce montant annuel fixe couvre certains services aux patients, dont la liste figure dans chaque contrat de plan de diversification des modes de financement (on appelle souvent cette liste le « panier » de services). Les services couverts varient selon le plan – par exemple, les plans des organismes de santé familiale et des réseaux de santé familiale couvrent différents services; donc les taux par capitation versés aux termes de chaque plan diffèrent.

Selon les plans axés sur la rémunération par capitation, les médecins peuvent aussi facturer à l'Assurance-santé une partie, généralement 10 %, des honoraires traditionnels à l'acte pour les services couverts chaque fois qu'ils fournissent effectivement un service à un patient inscrit. Avec cette approche, appelée facturation pro forma, le Ministère peut recueillir de l'information sur le nombre réel de patients vus et de services cliniques fournis. En outre, les médecins peuvent facturer des honoraires traditionnels à l'acte complets pour tous les services fournis non prévus au contrat (c'est-à-dire qui ne font pas partie du panier de services) ainsi que tous les services fournis à des patients non inscrits. De plus, les plans de diversification des modes de financement prévoient des incitatifs et des primes conçus pour encourager la prestation de certains services médicaux, par exemple les services de gestion du diabète et de prévention, y compris le dépistage du cancer du sein et du cancer du colon.

Les médecins de famille qui choisissent de participer à un plan de diversification des modes de financement signent un contrat avec le Ministère, l'OMA et les autres médecins parties au plan, s'il

Figure 1 : Types de paiements sélectionnés au titre des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de paiement	Description
paiement par capitation de base	montant fixe versé pour chaque patient inscrit, en fonction de son âge et de son sexe, pour la prestation des services prévus au contrat, quel que soit le nombre de services prodigués et le nombre de fois que le patient consulte le médecin (par exemple, la rémunération par capitation de base pour les médecins rattachés à un OSF s'établit entre environ 58 \$ et 521 \$ par patient, et entre environ 52 \$ et 367 \$ pour les médecins relevant d'un RSF).
prime d'accès	montant déduit du paiement par capitation de base lorsqu'un patient inscrit obtient des services prévus dans le plan de diversification des modes de financement auprès d'un médecin n'appartenant pas au groupe auprès duquel il est inscrit
paiement par capitation pour prestation de soins complets	montant fixe versé pour chaque patient inscrit, en fonction de son âge et de son sexe, pour la prise en charge de l'ensemble des soins dont le patient a besoin et la coordination des services médicaux, par exemple l'orientation vers d'autres fournisseurs de soins de santé
paiement par capitation pour les patients présentant des besoins complexes	montant fixe versé au médecin qui inscrit un patient présentant des besoins complexes
paiement à l'acte bonifié	les médecins facturent l'Assurance-santé et sont payés à un taux supérieur à celui des paiements à l'acte traditionnels pour chaque service fourni à un patient; le montant excédant le paiement à l'acte traditionnel correspond à un paiement « complémentaire »
paiement à l'acte	les médecins facturent l'Assurance-santé et sont payés selon les tarifs établis par l'Assurance-santé pour chaque service fourni à un patient
incitatifs	paiements supplémentaires versés aux médecins pour la prestation de services particuliers, par exemple des soins aux patients durant la fin de semaine, les soins préventifs et les services de gestion du diabète, pour encourager certaines activités (p. ex., inscription de certains types de patients, comme les patients présentant des besoins complexes) et inciter les médecins à poursuivre une formation médicale continue
facturation pro forma	les médecins qui reçoivent une rémunération par capitation de base peuvent facturer l'Assurance-santé pour obtenir un pourcentage du paiement à l'acte traditionnel pour les services aux patients prévus dans le plan de diversification des modes de financement; les médecins sont généralement admissibles soit à une facturation pro forma, soit à des paiements à l'acte bonifiés
service téléphonique d'aide médicale	montant versé aux médecins qui sont d'astreinte pour fournir des conseils de santé par téléphone aux patients inscrits en dehors des heures normales

en est. Aux termes de ces plans, les médecins qui travaillent en groupe peuvent être soit des médecins signataires (qui sont payés par le Ministère pour respecter les obligations prévues dans le plan) ou des médecins contractuels (qui sont payés principalement soit par le Ministère, soit par les médecins signataires selon le plan de diversification des modes de financement). Un médecin ne peut être signataire que d'un seul plan, et un médecin contractuel ne peut être partie à plus de trois plans. Au 31 mars 2011, environ 40 % des groupes avaient recours à des médecins contractuels et environ

25 % des médecins contractuels travaillaient pour plus d'un groupe de médecins.

La majorité des médecins de famille participant à un plan de diversification des modes de financement ont choisi un plan d'organisme de santé familiale, de groupe de santé familiale ou de réseau de santé familiale. Les services fournis aux termes de ces plans représentent les soins prodigués à plus de 90 % des patients inscrits, comme l'indique la Figure 2. Les médecins qui participent à ces plans sont rémunérés selon le barème indiqué à la Figure 3.

Figure 2 : Médecins et patients rattachés à un plan de diversification des modes de financement au 31 mars 2011

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Plan de diversification des modes de financement	N ^{bre} de groupes ou de cabinets de médecins	N ^{bre} de médecins	N ^{bre} de patients inscrits	% des patients inscrits
Organisme de santé familiale (OSF)	352	3 549	4 877 000	51
Groupe de santé familiale (GSF)	238	3 056	3 712 000	39
Réseau de santé familiale (RSF)	36	350	356 000	4
autre plan de diversification des modes de financement	73	745	584 000	6
Total	699	7 700	9 529 000	100

Le Ministère a introduit les équipes de santé familiale en 2005 dans le but de rassembler divers fournisseurs de soins de santé interdisciplinaires, comme du personnel infirmier, des travailleurs sociaux et des psychologues, pour collaborer avec les médecins afin, entre autres, de coordonner les soins aux patients et d'en améliorer la qualité. Alors que les plans de diversification des modes de financement paient les services de médecin, le financement des équipes de santé familiale paie les autres coûts, comme les services fournis par les fournisseurs de soins de santé interdisciplinaires, ainsi que les dépenses administratives et les autres frais généraux. En outre, un financement ponctuel est versé aux équipes de santé familiale pour la rénovation des bureaux et les outils de technologie de l'information. Les médecins participant à certains plans de diversification des modes de financement – dont ceux des organismes de santé familiale et des réseaux de santé familiale, mais non ceux des groupes de santé familiale – peuvent présenter une demande au Ministère pour établir une équipe de santé familiale. Toutefois, comme les médecins payés selon le mode traditionnel de rémunération à l'acte sont tenus d'assumer la majorité de leurs frais généraux, y compris les coûts associés au personnel infirmier et aux autres membres de l'effectif, les cabinets de médecins qui demandent un financement au Ministère sont beaucoup plus nombreux que ceux qui en reçoivent. (Par exemple, le Ministère a reçu plus de 70 demandes après son dernier communiqué annonçant que 30 nouvelles équipes de santé familiale seraient approuvées.)

En mars 2011, plus de 2 200 médecins dans près de 240 groupes faisaient partie de 156 équipes de santé familiale, qui ont reçu un financement total de 244 millions de la part du Ministère en 2010-2011. Le Ministère prévoyait que 21 autres équipes approuvées seraient en place à l'automne 2011.

La Direction des soins primaires du Ministère gère les plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille. D'autres directions du Ministère interviennent dans l'administration des contrats : la Direction de la gestion financière, qui a la responsabilité de traiter les paiements aux médecins, d'effectuer les prévisions financières et de préparer les rapports financiers; la Direction des données sur la santé, qui collige des données statistiques, analyse les tendances et calcule certains paiements; la Direction de l'inscription et des demandes de règlement, qui s'occupe entre autres de traiter les demandes de paiement pour soins médicaux, les inscriptions des patients et l'inscription de nouveaux médecins; et la Direction de la livraison des solutions de santé, qui développe les systèmes informatiques nécessaires pour prendre en charge les nouveaux types de paiements et les changements des taux de paiement.

INITIATIVES D'AMÉLIORATION DES PLANS DE DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT

Les initiatives du Ministère visant à améliorer les plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille comprennent les

Figure 3 : Méthodes de paiement selon les plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille sélectionnés

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de plan de diversification des modes de financement	Date de début	Mode de rémunération des médecins
Organisme de santé familiale (OSF)	2006	<p><i>Paiements par capitation de base et pour prestation de soins complets, facturation pro forma et incitatifs pour les patients inscrits</i></p> <p>Les paiements par capitation de base couvrent 118 services prévus au contrat. Les éléments de facturation pro forma sont payés selon un taux correspondant à 10 % du montant des paiements à l'acte traditionnels.</p> <p>Les médecins reçoivent aussi d'autres paiements, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> des paiements à l'acte pour tous les services non prévus au contrat et tous les services fournis à des patients non inscrits des incitatifs pour la prestation de services comme des soins préventifs, la gestion du diabète, la prestation de services hors des heures normales et l'inscription de patients non inscrits auprès d'un autre médecin des paiements par capitation pour les patients présentant des besoins complexes des paiements pour être d'astreinte afin d'offrir des conseils de santé par téléphone aux patients inscrits hors des heures normales un montant supplémentaire de 5 000 \$ à 11 000 \$ par année pour les médecins travaillant dans une collectivité rurale <p>Un montant de 12 500 \$ à 25 000 \$ est versé chaque année aux cabinets qui comptent au moins cinq médecins pour l'embauche d'un administrateur.</p>
Groupe de santé familiale (GSF)	2003	<p><i>Paiements à l'acte bonifiés et incitatifs pour les patients assignés par le Ministère et les patients inscrits, et paiements par capitation pour prestation de soins complets aux patients inscrits</i></p> <p>Les paiements à l'acte bonifiés correspondent à 110 % du montant des paiements à l'acte traditionnels.</p> <p>Les médecins reçoivent aussi d'autres paiements, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> des paiements par capitation pour les patients présentant des besoins complexes des incitatifs pour la prestation de services comme des soins préventifs, la gestion du diabète, la prestation de services hors des heures normales et l'inscription de patients non inscrits auprès d'un autre médecin des paiements pour être d'astreinte afin d'offrir des conseils de santé par téléphone aux patients inscrits hors des heures normales
Réseau de santé familiale (RSF)	2001	<p><i>Paiements par capitation de base et pour prestation de soins complets, facturation pro forma et incitatifs pour les patients inscrits</i></p> <p>Les paiements par capitation de base couvrent 56 services prévus au contrat. Le taux par capitation de base est inférieur à celui des organismes de santé familiale parce que le nombre de services couverts est moindre. Les éléments de facturation pro forma sont payés selon un taux correspondant à 10 % du montant des paiements à l'acte traditionnels.</p> <p>Comme pour les organismes de santé familiale, les médecins reçoivent aussi d'autres paiements, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> des paiements à l'acte pour tous les services non prévus au contrat et tous les services fournis à des patients non inscrits des incitatifs pour la prestation de services comme des soins préventifs, la gestion du diabète, la prestation de services en dehors des heures normales et l'inscription de patients non inscrits auprès d'un autre médecin des paiements par capitation pour les patients présentant des besoins complexes des paiements pour être d'astreinte afin d'offrir des conseils de santé par téléphone aux patients inscrits hors des heures normales un montant supplémentaire de 5 000 \$ à 11 000 \$ par année pour les médecins travaillant dans une collectivité rurale <p>Un montant de 12 500 \$ à 25 000 \$ est versé chaque année aux cabinets qui comptent au moins cinq médecins pour l'embauche d'un administrateur.</p>

changements négociés de l'Entente sur les services de médecin ainsi que ce qui suit :

- Depuis 2006, le Ministère fait réaliser un sondage par téléphone pour obtenir l'opinion des patients sur différentes questions, notamment l'accès aux soins fournis par les médecins de famille. Environ 2 100 Ontariens sont interrogés tous les trois mois dans le cadre du Sondage sur l'accès aux soins primaires. Le Ministère utilise les renseignements ainsi obtenus pour élaborer des stratégies d'amélioration de l'accès des patients aux soins, par exemple en les aidant à trouver un médecin de famille.
- En 2007, le Ministère a mis sur pied le Groupe de concertation en gestion de la qualité (qui fait maintenant partie de Qualité des services de santé Ontario) pour aider les équipes de santé familiale à mettre en oeuvre un modèle de prestation des soins de santé primaires axé sur le travail d'équipe. Les objectifs actuels de l'organisme comprennent l'utilisation de mesures du rendement pour planifier, mettre à l'essai et évaluer les améliorations relatives à l'organisation et à la prestation des soins primaires.
- En décembre 2008, le Ministère a confié au Conference Board du Canada le mandat d'effectuer une étude quinquennale sur les équipes de santé familiale afin de recenser leurs réussites et leurs lacunes. Chaque année, le Ministère reçoit les résultats provisoires de l'étude, qui porte entre autres sur le fonctionnement des équipes, l'accès des patients et la gestion des maladies chroniques. Le Ministère a indiqué qu'il utilisera le rapport final, qui devrait être déposé en 2013, pour déterminer s'il est nécessaire d'apporter des changements aux équipes de santé familiale.
- En février 2009, le Ministère a lancé l'initiative Accès Soins pour aider les patients qui n'ont pas de médecin de famille à en trouver un. Au 31 mars 2011, plus de 100 000 personnes s'étaient inscrites au programme, dont 60 % avaient trouvé un médecin de famille. Le

Ministère offre une prime aux médecins de famille participant aux plans de diversification des modes de financement qui acceptent des patients désignés dans le cadre du programme comme étant vulnérables ou présentant des besoins complexes (c.-à-d. qui exigent beaucoup de soins). Près de 8 000 patients ont été désignés comme vulnérables ou présentant des besoins complexes; près de 6 000 d'entre eux ont réussi à trouver un médecin de famille. Cette initiative est toujours en vigueur.

ÉTABLISSEMENT DES PLANS DE DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT

Les plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille sont des ententes négociées entre le Ministère et l'Ontario Medical Association (OMA), qui négocie au nom des médecins de l'Ontario. Depuis 2000, des négociations ont lieu tous les quatre ans; les nouveaux modes de financement ou les changements aux modes existants doivent être approuvés par le Ministère et l'OMA. Des contrats normalisés ont initialement été élaborés pour chaque plan de diversification des modes de financement, mais les changements négociés sont généralement décrits dans d'autres documents, par exemple les Ententes sur les services de médecin de 2004 et de 2008. Ainsi, l'Entente sur les services de médecin contient de l'information sur les honoraires nouveaux ou additionnels (par exemple une hausse des primes pour les services fournis en dehors des heures normales et les nouveaux honoraires pour les programmes antitabagisme) ainsi que sur les incitatifs et les primes (par exemple les primes pour l'incitation des patients à participer au programme de dépistage du cancer colorectal).

Nous avons demandé au Ministère s'il avait effectué une analyse détaillée des coûts prévus des nouveaux plans de diversification des modes de financement avant de commencer à négocier avec l'OMA, afin de s'assurer que les coûts totaux et les

avantages escomptés sont comparables à ceux du modèle traditionnel de rémunération à l'acte. Une telle analyse permettrait en outre au Ministère de s'assurer qu'il est suffisamment informé pour entreprendre des négociations éclairées. Le Ministère nous a informés qu'une analyse avait été faite, sans toutefois retrouver les documents à l'appui. Il disposait cependant d'information sur les coûts prévus des changements (par exemple, les nouveaux incitatifs) aux plans de diversification des modes de financement.

Malgré tout, on pourrait s'attendre à ce que le Ministère, une fois les plans de diversification des modes de financement négociés, analyse périodiquement les modalités de ces plans pour déterminer lesquelles lui permettent le mieux d'atteindre ses buts, notamment l'accès des patients aux soins, et comment les coûts relatifs de ces nouveaux plans se comparent à ceux du modèle traditionnel de paiement à l'acte. Ces renseignements seraient également utiles aux fins des futures négociations avec l'OMA. On nous a dit que la dernière analyse comparative des coûts des plans de diversification des modes de financement effectuée par le Ministère remontait à 2007-2008. À ce moment, le revenu annuel brut moyen d'un médecin de famille payé uniquement selon le modèle de rémunération à l'acte était estimé à environ 285 000 \$, alors que les médecins des organismes de santé familiale gagnaient environ 405 000 \$, ceux des réseaux de santé familiale, environ 360 000 \$ et ceux des groupes de santé familiale, environ 375 000 \$. De ces montants, les médecins doivent payer les coûts associés à l'exercice de leurs activités, y compris les frais généraux, ainsi que, dans le cas des OSF et des RSF, les montants à verser aux médecins contractuels participants, le cas échéant.

L'OMA diffuse de l'information aux médecins de famille à propos des plans de diversification des modes de financement qu'ils peuvent choisir. Les médecins de famille ou les groupes de médecins intéressés à participer à un plan particulier communiquent avec le Ministère, qui vérifie les antécédents des médecins demandeurs et veille à ce que

chacun soit signataire d'un seul plan et ne soit pas médecin contractuel au titre de plus de trois plans.

Les contrats, qui définissent les modes de financement ainsi que les services à fournir, sont signés par les médecins signataires qui formaient le groupe initial et par les représentants du Ministère et de l'OMA. De plus, tous les médecins signataires et contractuels membres du groupe doivent signer un formulaire de déclaration qui, entre autres, les lie aux modalités du contrat. L'examen d'un échantillon de contrats conclus par des médecins participant à un plan de diversification des modes de financement entre avril et décembre 2010 nous a permis de constater que 13 % des médecins appartenant à un groupe de santé familiale et 18 % des médecins appartenant à un organisme de santé familiale n'avaient signé ni le contrat, ni le formulaire de déclaration. Il existe un risque que les médecins qui n'ont pas signé le contrat ou le formulaire de déclaration ne comprennent pas entièrement leurs obligations et, par exemple, ne fournissent pas le niveau requis de services aux patients au titre du plan de diversification des modes de financement.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille lui permettent d'atteindre ses buts et objectifs de façon rentable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit :

- analyser périodiquement les coûts et les avantages des plans de diversification des modes de financement existants pour déterminer si les coûts supplémentaires de ces plans sont justifiés par rapport à ceux du modèle traditionnel de rémunération à l'acte;
- dans le cadre de la négociation des plans de diversification des modes de financement avec l'Ontario Medical Association, veiller à disposer d'information pertinente à propos

des coûts et avantages relatifs des nouveaux modèles envisagés comparativement au modèle traditionnel de rémunération à l'acte, de manière à pouvoir négocier de façon éclairée;

- exiger de tous les médecins qu'ils signent un contrat avant de commencer à participer à un plan de diversification des modes de financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation, et lorsque viendra le temps de négocier ou de renégocier des plans de diversification des modes de financement, il s'efforcera de s'y conformer entièrement.

Le Ministère convient qu'il est nécessaire d'évaluer les coûts et les avantages des plans de diversification des modes de financement existants pour s'assurer que sont atteints les buts établis dans le cadre de la réforme des soins primaires, particulièrement l'accès amélioré à des services de soins primaires complets. Le Ministère commandera une évaluation externe officielle des deux principaux plans de diversification des modes de financement, soit ceux des groupes de santé familiale et des organismes de santé familiale. Les résultats de cette évaluation éclaireront les modifications à apporter à ces plans pour maximiser les avantages des modèles et améliorer l'accès des patients à des services de soins primaires complets et de qualité en Ontario.

Le Ministère veillera à ce qu'une évaluation complète des coûts des nouveaux plans de diversification des modes de financement et des modifications aux plans existants soit effectuée avant et durant les négociations avec l'OMA pour faire en sorte qu'il négocie en s'appuyant sur des données solides. Comme ce fut le cas dans les négociations de l'Entente sur les services de médecin (ESM) de 2008, les négociations de 2012 avec l'OMA seront fondées

sur un mandat approuvé assorti de propositions dont les coûts ont été établis ainsi que sur des données à l'appui des changements proposés à la rémunération des médecins. En outre, comme dans le cas de l'ESM de 2008, les dépenses relatives aux nouvelles initiatives aux termes des plans futurs feront l'objet d'un suivi et seront comparées aux coûts projetés afin de cerner les points qui doivent faire l'objet d'un examen par le Comité des services de médecin.

Le Ministère mettra en oeuvre des procédures pour s'assurer qu'aucun paiement au titre des plans de diversification des modes de financement n'est versé avant que des contrats signés ne soient en place.

PATIENTS INSCRITS

En s'inscrivant auprès d'un médecin participant à un plan de diversification des modes de financement, les patients acceptent de consulter principalement ce médecin ou un autre médecin travaillant dans le même cabinet de médecine familiale, sauf en cas d'urgence. Les patients ne sont pas tenus de s'inscrire, et les médecins ne devraient pas refuser de prodiguer des soins médicaux à un patient qui préfère ne pas s'inscrire.

Pour s'inscrire auprès d'un médecin de famille participant à un plan de diversification des modes de financement, le patient doit signer un formulaire d'inscription, que le médecin achemine au Ministère. Le Ministère vérifie ensuite que le patient est détenteur d'une carte Santé de l'Ontario valide et qu'il est donc admissible au Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Dans l'affirmative, le Ministère consigne l'inscription du patient dans sa base de données Client Agency Program Enrolment (CAPE), qui comprend la liste de tous les patients qui se sont inscrits auprès d'un médecin de famille ou qui se sont désinscrits. Si le patient est déjà inscrit auprès d'un autre médecin, son inscription est automatiquement transférée au nouveau médecin dans la base de données du CAPE. Selon notre analyse de

cette base de données, les contrôles effectués par le Ministère en date d'avril 2011 étaient adéquats, de façon qu'aucun patient ne soit inscrit auprès de plus d'un médecin.

Au moment de notre vérification, le Ministère traitait plus de 100 000 demandes d'inscription et 10 000 demandes de désinscription par mois. Nous avons aussi constaté que le Ministère était à jour dans la saisie et la suppression des patients de la base de données du CAPE. Toutefois, les procédures doivent être améliorées pour faciliter le repérage des patients inscrits qui ne consultent plus le médecin auquel ils sont rattachés, même si ce médecin reçoit toujours une rémunération à titre de médecin de famille de ces patients. Par exemple :

- Aucun suivi n'est fait des patients inscrits qui consultent rarement sinon jamais le médecin de famille auprès de qui ils sont inscrits. Nous avons constaté que 1,9 million de patients inscrits auprès d'un médecin d'un OSF ou d'un GSF n'ont pas visité le cabinet de leur médecin du tout en 2009-2010. Près de la moitié de ces patients ont consulté un autre médecin, qui a reçu une rémunération à l'acte pour les services médicaux prodigués. Les médecins auprès desquels les patients étaient inscrits ont reçu au total 123 millions de dollars (après déduction des frais payés aux autres médecins consultés) simplement parce que les patients étaient inscrits auprès d'eux. Le Ministère nous a expliqué que parce que le paiement par capitation est fondé sur le niveau moyen des services de médecin utilisés par les personnes de même âge et sexe, il est prévu que les paiements relatifs aux patients qui consultent rarement ou jamais leur médecin soient compensés par ceux des patients qui exigent un niveau élevé de soins.
- Même si le Ministère consigne le nombre total de fois durant le mois que les patients inscrits auprès d'un médecin obtiennent des services dans un autre cabinet, il ne tient pas de données sur chaque patient. Une analyse des patients qui ont consulté au

moins une fois l'organisme de santé familiale (OSF) ou le groupe de santé familiale (GSF) auprès duquel ils sont inscrits nous a permis de constater que 400 000 d'entre eux ont consulté un médecin de famille d'un autre cabinet plus souvent qu'un médecin du cabinet auprès duquel ils étaient inscrits en 2009-2010.

- Selon les plans de diversification des modes de financement, les patients inscrits doivent résider dans un rayon de 100 km du cabinet du médecin. Toutefois, le Ministère n'a mis en place aucune procédure pour identifier et désinscrire les patients qui ont déménagé hors de l'aire desservie par le cabinet de leur médecin. Par exemple, un changement d'adresse d'un patient dans la Base de données sur les personnes inscrites du Ministère, qui renferme la liste de toutes les personnes admissibles à l'Assurance-santé, ne déclenche pas de vérification des patients inscrits. Même si une telle vérification était faite, la Base de données sur les personnes inscrites n'est pas toujours mise à jour en temps opportun. Par exemple, si un patient déménage à l'étranger, le Ministère en sera seulement informé lorsque le patient ne renouvelle pas sa carte Santé avec photo (ce qui peut se produire jusqu'à cinq ans après le déménagement). En outre, comme 2,7 millions de patients inscrits utilisent toujours des cartes Santé blanc et rouge, qui n'ont pas de date d'expiration, il pourrait être encore plus difficile de repérer ceux qui déménagent. Le Ministère a indiqué que les patients sont tenus par la loi de l'informer lorsqu'ils ne sont plus admissibles à l'Assurance-santé – par exemple, lorsqu'ils déménagent dans un autre pays. Il est peu probable qu'un patient qui déménage consulte le médecin auprès duquel il est inscrit, et s'il consulte un médecin plus près de son nouveau lieu de résidence qui ne l'inscrit pas au titre d'un plan de diversification des modes de financement, l'ancien médecin de famille continuera de recevoir un paiement

annuel par capitation, et le nouveau médecin sera payé selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte, à moins que le Ministère ne soit informé du fait que le patient a changé de médecin. Le Ministère a indiqué que les médecins sont tenus par contrat d'informer le Ministère lorsqu'un de leur patient déménage; toutefois, nous sommes d'avis que les médecins ne sont généralement pas au courant du déménagement de leurs patients, surtout vu le nombre de patients qui consultent rarement voire jamais le médecin auprès duquel ils sont inscrits. Le Ministère a précisé que les médecins doivent désinscrire ceux de leurs patients qui consultent un autre médecin de famille, mais compte tenu du fait que près de la moitié des patients qui n'ont jamais consulté le médecin auprès duquel ils sont inscrits ont visité un autre médecin, nous remettons en question cette affirmation.

En avril 2011, les patients inscrits représentaient environ 70 % de la population de l'Ontario. Nous avons toutefois constaté que beaucoup de personnes ne savaient pas qu'elles étaient inscrites. En effet, les sondages sur l'accès aux soins primaires menés au nom du Ministère pour l'exercice se terminant le 30 septembre 2010 indiquaient que seulement 32 % des répondants ont dit être inscrits auprès d'un médecin de famille. Ces résultats nous portent à douter du fait que les patients comprennent ce que cela signifie quand leur médecin de famille leur demande de remplir un formulaire d'inscription. Il est aussi possible que des médecins soumettent des formulaires d'inscription au nom de patients sans leur consentement.

Selon le formulaire d'inscription, le patient ou le médecin peut mettre fin à l'inscription. Le patient peut mettre fin à son inscription en informant simplement le médecin ou le Ministère (par l'entremise de Service Ontario) de sa décision. La majorité des désinscriptions sont demandées par un médecin, qui doit remplir un formulaire demandant au Ministère de désinscrire le patient. Ce formulaire ne renferme que des raisons générales pour la

désinscription, par exemple « le médecin a mis fin à l'inscription du patient ». Les demandes de désinscription provenant de médecins peuvent s'expliquer par le fait que la désinscription d'un patient peut être plus lucrative pour le médecin – c'est-à-dire que le médecin gagne plus pour traiter le patient selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte (ce qui peut être le cas, par exemple, si le patient consulte souvent le médecin).

Nombre de patients inscrits

Les plans des réseaux de santé familiale (RSF) et des organismes de santé familiale (OSF) exigent que chaque groupe de médecins inscrive un nombre minimal de patients. Pour les groupes comptant de trois à cinq médecins, le nombre minimal d'inscriptions est fixé à 800 patients par médecin. Chaque médecin appartenant à un groupe peut inscrire un moins grand nombre de patients si les autres médecins membres du groupe en inscrivent davantage (par exemple, pour qu'un groupe de trois médecins satisfasse à l'exigence du nombre minimal de 2 400 inscriptions, deux médecins peuvent inscrire 100 patients chacun et le troisième, 2 200). Pour tous les groupes comptant plus de cinq médecins, le nombre minimal de patients inscrits est fixé à 4 000. Par exemple, dans un groupe comptant 10 médecins, chacun devrait inscrire seulement 400 patients – une situation qui pourrait réduire l'accès aux soins des résidents de la région qui n'ont pas de médecin de famille. Aucune exigence minimale quant au nombre d'inscriptions n'a été fixée pour les groupes de santé familiale (GSF).

Notre analyse des données sur les inscriptions révèle ce qui suit :

- 93 % des OSF et des RSF comptant cinq médecins ou moins et qui exercent leurs activités depuis plus d'un an ont satisfait à l'exigence minimale en inscrivant 800 patients par médecin;
- le nombre médian de patients inscrits par médecin varie d'environ 1 025 à 1 400 selon le type de plan, comme l'indique la Figure 4.

Figure 4 : Nombre médian de patients inscrits par médecin au 31 décembre 2010

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de plan de diversification des modes de financement	N ^{bre} médian de patients inscrits par médecin
Groupe de santé familiale (GSF)	1 200
Réseau de santé familiale (RSF)	1 025
Organisme de santé familiale (OSF)	1 400

Le nombre réel de patients vus par ces médecins peut être supérieur, parce que tous les médecins participant prodiguent aussi des soins primaires à des patients non inscrits.

Comme c'est le cas dans beaucoup d'autres administrations, il n'y a pas de limite au nombre de patients qu'un médecin peut inscrire, et il n'existe aucune ligne directrice quant au nombre optimal de patients auxquels un médecin de famille peut raisonnablement prodiguer des soins, qu'il s'agisse de patients inscrits ou non. Même s'il n'y a pas de nombre maximal, les contrats des OSF et des RSF stipulent que si le nombre moyen de patients inscrits auprès d'un groupe de médecins dépasse 2 400 par médecin, les paiements par capitation sont réduits de moitié pour les patients au-delà de la limite de 2 400. Notre analyse a révélé qu'au 31 décembre 2010, 12 groupes de médecins, comptant au total 38 médecins, avaient plus de 2 400 patients inscrits par médecin.

Patients présentant des besoins complexes

Certains patients ont besoin de consulter plus souvent leur médecin de famille en raison de problèmes de santé constants. Ces patients sont généralement considérés comme présentant des besoins complexes, bien que le Ministère n'ait pas établi de critères spécifiques pour identifier ce type de patient.

Aux termes des plans de diversification des modes de financement, même si les taux des paiements par capitation augmentent généralement avec l'âge du patient, ils ne sont pas rajustés en

fonction des besoins en matière de soins. En 2009, un rapport de l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) révélait que comparativement aux médecins rémunérés aux termes de paiements à l'acte bonifiés, comme ceux des GSF, les médecins membres d'équipes de santé familiale inscrivaient moins de patients malades et de patients qui consultent fréquemment. Les raisons expliquant cet écart n'étaient pas claires.

Pour inciter les médecins à inscrire les patients présentant des besoins complexes, le Ministère offre des incitatifs à court terme. Pour que les médecins aient droit à ces incitatifs, une personne qui n'a pas de médecin de famille doit d'abord appeler le service Accès Soins du Ministère, dont le rôle est d'aider les Ontariens à trouver un médecin de famille. Accès Soins évalue le niveau des services médicaux dont la personne a besoin pour déterminer s'il s'agit d'une personne vulnérable ou présentant des besoins complexes (c.-à-d. qui exige beaucoup de soins). Dans l'affirmative, le médecin qui inscrit ce patient reçoit une prime ponctuelle de 350 \$. De plus, durant les douze premiers mois suivant l'inscription, le médecin appartenant à un OSF ou à un RSF reçoit des paiements par capitation supplémentaires totalisant 500 \$ pour ce patient; le médecin appartenant à un GSF reçoit 150 % de la valeur de toute demande de paiement à l'acte présentée pour ce patient.

Après la première année, aucune prime ou aucun incitatif supplémentaire n'est offert aux médecins s'occupant de ces patients. En 2009-2010, Accès Soins a coordonné l'inscription de 1 600 patients vulnérables ou présentant des besoins complexes. Au moment de notre travail de vérification sur le terrain, le Ministère n'avait pas effectué de suivi pour déterminer si ces patients étaient désinscrits par leur médecin une fois les incitatifs financiers à court terme épuisés. Le Ministère a toutefois souligné que le service Accès Soins ne lui avait signalé aucun cas de patients vulnérables ou présentant des besoins complexes à qui il avait trouvé un médecin de famille qui cherchait de nouveau un médecin de famille après un an.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux s'assurer que les plans de diversification des modes de financement sont rentables et que les patients ont accès à un médecin de famille lorsqu'ils en ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recenser périodiquement le nombre de patients qui ne consultent pas le médecin de famille auprès duquel ils sont inscrits et déterminer s'il est raisonnable de continuer à verser aux médecins un paiement par capitation annuel complet pour ces patients;
- examiner les répercussions de sa politique qui autorise les cabinets comptant plus de cinq médecins à inscrire seulement 4 000 patients en tout, au lieu des 800 patients par médecin exigés des cabinets comptant moins de médecins, afin d'en déterminer l'incidence sur l'accès aux soins des personnes n'ayant pas de médecin de famille;
- examiner le nombre de patients désinscrits par leur médecin pour déterminer si un nombre important d'entre eux sont des patients présentant des besoins complexes et, dans l'affirmative, s'il convient de réviser les incitatifs financiers pertinents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est favorable à l'exécution d'un ou de plusieurs examens de ses politiques pour évaluer si les dispositions actuelles des plans de diversification des modes de financement relatives à l'inscription contribuent à améliorer l'accès aux soins primaires des patients inscrits. Le Ministère souligne que des recherches importantes sur la prestation des services de soins primaires sont à sa disposition et pourraient l'éclairer et le soutenir dans l'examen de ses politiques et la mise en oeuvre des modifications aux contrats qui s'imposent.

Les examens des politiques du Ministère viseront à résoudre les questions recensées dans le rapport de vérification, soit :

- la pertinence de verser un paiement par capitation à l'égard des patients inscrits qui ne consultent pas le médecin auprès duquel ils sont inscrits durant une période d'un an;
- l'incidence sur l'accès aux soins des contrôles du nombre minimal d'inscriptions;
- le lien entre la désinscription des patients et la complexité des soins dont ils ont besoin, et la nécessité d'offrir des incitatifs financiers pour garantir l'accès continu de ces patients aux soins.

Les travaux actuellement menés par un groupe de travail conjoint du Ministère et de l'OMA, avec l'appui de l'Institut de recherche en services de santé, pourraient résoudre les questions relatives au maintien des patients présentant des besoins complexes dans les modèles de rémunération par capitation. De fait, ce groupe de travail évalue les options possibles pour modifier le taux de capitation actuel fondé sur l'âge et le sexe du patient pour y inclure un coefficient de gravité ou de complexité des besoins, et devrait déposer son rapport final en décembre 2011.

ACCÈS DES PATIENTS À DES SERVICES DE SOINS PRIMAIRES

Heures de prestation des services

Les contrats signés par les médecins qui participent à un plan de diversification des modes de financement stipulent généralement que le groupe de médecins doit s'assurer qu'un nombre suffisant de médecins sont disponibles pour fournir des services durant des heures raisonnables et normales du lundi au vendredi, pendant une période suffisante et commode pour répondre aux besoins des patients inscrits. Les contrats ne précisent pas ce qui constitue un nombre suffisant de médecins, des heures raisonnables et normales ni une période suffisante et commode pour répondre aux besoins des patients inscrits. Selon le Ministère, ces expressions sont délibérément imprécises pour diverses raisons,

notamment pour offrir aux médecins une certaine souplesse dans l'exploitation de leur cabinet et éviter des restrictions contractuelles qui dissuaderaient les médecins de participer aux plans de diversification des modes de financement.

En outre, les cabinets de médecins sont tenus d'offrir chaque semaine au moins un bloc de services de trois heures en dehors des heures normales pour chaque médecin du groupe, à concurrence de cinq blocs de trois heures par semaine pour les cabinets regroupant cinq médecins ou plus. Selon la définition prévue dans les contrats, les heures hors des heures normales correspondent aux soirs de semaine (après 17 h du lundi au vendredi) ou à n'importe quelle période durant la fin de semaine, soit du vendredi au dimanche. (Les médecins sont tenus d'offrir des heures normales le vendredi, mais peuvent en plus offrir des services en dehors des heures normales ce jour-là.) Même si les blocs de services hors des heures normales doivent être offerts pendant différentes journées, les contrats ne prévoient aucune exigence concernant le caractère suffisant ou commode de ces blocs, contrairement à ce qui est le cas des heures normales. Par exemple :

- Si un cabinet compte plus de cinq médecins, le nombre minimal d'heures de services requis en dehors des heures normales est de cinq blocs de trois heures par semaine. Quarante-sept pour cent des réseaux de santé familiale (RSF), 64 % des organismes de santé familiale (OSF) et 53 % des groupes de santé familiale (GSF) comptent plus de cinq médecins. Ces RSF, OSF et GSF servent en moyenne entre 10 000 et 24 000 patients. Toutefois, les exigences prévoient qu'un seul médecin soit disponible durant chaque bloc de services en dehors des heures normales. À notre avis, il serait utile que le Ministère évalue si ces cabinets offrent des services suffisants en soirée et la fin de semaine pour répondre aux besoins des patients.
- Même si certains groupes exploitent plusieurs cliniques, les services hors des heures normales peuvent être offerts dans une seule

clinique, ce qui n'est pas nécessairement commode pour bon nombre des patients inscrits.

Lorsqu'ils établissent un RSF, un OSF ou un GSF, les groupes de médecins participants fournissent leurs heures d'ouverture au Ministère. Seuls les GSF sont tenus par contrat d'informer le Ministère des changements à leurs heures d'ouverture. Le Ministère ne surveillait pas périodiquement les changements des heures d'ouverture des RSF, des OSF et des GSF au moment de notre travail de vérification sur le terrain, mais il a souligné que ces renseignements pouvaient être obtenus auprès du responsable de la prestation de son Service téléphonique d'aide médicale. À l'été 2011, le Ministère a lancé un projet de collecte de renseignements sur les heures normales et prolongées des RSF, des OSF et des GSF.

Nous avons examiné les données du Ministère pour l'exercice 2009-2010 afin de déterminer les jours de la semaine où sont offerts les services de médecin et si les médecins participant à un plan de diversification des modes de financement facturaient les services comme ayant été fournis durant les heures normales ou hors des heures normales (dans ce dernier cas, le Ministère verse une prime aux médecins). Dans le cas des GSF, des OSF et des RSF, notre analyse a révélé que moins de 15 % des services aux patients sont fournis le vendredi, et environ 6 % seulement le sont le samedi ou le dimanche. Nous avons aussi constaté que 92 % des services étaient fournis durant les heures normales.

Au moment de notre vérification, plus de 100 groupes relevant de GSF, de RSF et d'OSF étaient exemptés de l'obligation d'offrir des services hors des heures normales. Une telle exemption peut être obtenue si plus de 50 % des médecins du groupe offrent certains autres services en dehors des heures normales (par exemple, service en salle d'urgence dans un hôpital ou services d'obstétrique) et si le Ministère donne son approbation. Les médecins ne sont pas tenus de déclarer le nombre d'heures de ces services qu'ils fournissent ni de présenter de preuve quelconque qu'ils fournissent effectivement de tels services. Jusqu'en 2011, les

exemptions approuvées n'expiraient jamais. Depuis 2011, les groupes de médecins doivent demander chaque année une exemption concernant la prestation de services en dehors des heures normales, de même que chaque fois qu'un médecin se joint au groupe ou le quitte. Le Ministère a indiqué que l'examen de l'admissibilité des groupes de médecins à une exemption, réalisé il y a quelques années, a révélé que tous les groupes exemptés étaient effectivement admissibles. Toutefois, aucun document à l'appui de cet examen ou décrivant la façon dont l'admissibilité a été confirmée n'a été conservé.

En février 2011, le Ministère a effectué un examen spécial des déclarations de services fournis en dehors des heures normales faites par les RSF, les OSF et les GSF en juin 2010 pour déterminer si les groupes de médecins se conformaient aux exigences à ce sujet. Les résultats du Ministère montrent que seulement 41 % des RSF, 60 % des OSF et 74 % des GSF offraient des heures prolongées conformément à leur contrat. Une lettre a été envoyée aux groupes de médecins qui offraient moins de 40 % des heures de services en dehors des heures normales requises, leur demandant de fournir des explications. Certains groupes ont répondu qu'ils satisfaisaient aux critères d'exemption mais ne savaient pas qu'ils devaient obtenir l'approbation du Ministère, et d'autres qu'ils fournissaient les services mais ne facturaient pas selon le code des services fournis en dehors des heures normales, malgré la prime qu'ils auraient reçue pour la prestation de services en dehors des heures normales. Le Ministère nous a informés qu'il demande maintenant des explications aux autres groupes de médecins qui ne se conforment pas entièrement aux exigences.

Niveaux de service offerts par les médecins

Par le truchement de son Sondage sur l'accès aux soins primaires, le Ministère obtient des données sur la période d'attente pour consulter un médecin de famille. Environ 2 100 Ontariens âgés de 16 ans ou plus sont interrogés tous les trois mois.

Les réponses au dernier sondage accessibles au moment de notre vérification portaient sur l'exercice se terminant le 30 septembre 2010. Lorsque c'était possible, nous avons comparé les réponses à ce sondage avec celles des sondages antérieurs. D'après les renseignements obtenus, le Ministère estimait que le nombre d'Ontariens ayant un médecin de famille avait augmenté de près de 500 000 entre 2007 et 2010.

Dans l'ensemble, les réponses aux questions concernant l'accès aux soins sont comparables chez les personnes ayant un médecin de famille, qu'il s'agisse d'un médecin participant à un plan de diversification des modes de financement ou d'un médecin payé selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte. De plus, les réponses indiquaient que la période d'attente pour consulter un médecin n'a pas beaucoup changé par rapport à la situation d'il y a trois ans, même si beaucoup plus de patients sont maintenant inscrits auprès d'un médecin participant à un plan de diversification des modes de financement. Par exemple :

- Chez les personnes qui ont eu besoin de consulter un médecin parce qu'elles étaient malades, 27 % des répondants ayant un médecin de famille (qu'ils soient inscrits ou non auprès du médecin) ont dit qu'ils ont pu consulter le jour même; 17 % ont dit qu'ils avaient vu un médecin le jour suivant, et 44 % ont réussi à voir un médecin dans les deux à sept jours. Les autres répondants ont attendu plus longtemps.
- Chez les personnes qui ont eu besoin de consulter un médecin pour le suivi d'un problème de santé, 12 % des répondants ayant un médecin de famille (qu'ils soient inscrits ou non auprès du médecin) ont dit qu'ils avaient vu un médecin le jour même, 10 %, le jour suivant et 45 %, dans les deux à sept jours. Les autres répondants ont attendu plus longtemps.
- Chez les répondants ayant un médecin de famille (qu'ils soient inscrits ou non auprès du médecin) qui ont consulté leur médecin, 93 %

étaient satisfaits des soins reçus. Les répondants sans médecin de famille étaient environ 10 % moins susceptibles d'être satisfaits des soins reçus.

- Chez les répondants ayant un médecin de famille (qu'ils soient inscrits ou non auprès du médecin) qui se sont présentés dans un service d'urgence, 15 % l'ont fait parce que leur médecin de famille n'était pas disponible. Le sondage ne faisait pas de distinction entre les heures d'ouverture normales, les soirs de semaine et la fin de semaine.
- Chez les répondants ayant un médecin de famille (qu'ils soient inscrits ou non auprès du médecin) qui se sont présentés dans une clinique sans rendez-vous, 47 % l'ont fait parce que leur médecin de famille n'était pas disponible. Un autre 36 % ont dit qu'ils s'étaient présentés dans une clinique sans rendez-vous parce que c'était plus facile ou plus commode. Comparativement à l'exercice 2008-2009, on constate une hausse de 10 % du nombre de répondants qui ont eu recours aux services d'une clinique sans rendez-vous parce que leur médecin de famille n'était pas disponible.

Nous avons aussi constaté que les résultats provisoires de l'étude sur les équipes de santé familiale réalisée à la demande du Ministère indiquaient que les patients inscrits étaient généralement satisfaits de leur accès aux services de santé.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les plans de diversification des modes de financement répondent à l'objectif d'améliorer l'accès aux médecins de famille, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit :

- surveiller périodiquement si les médecins participant à un plan de diversification des modes de financement offrent aux patients des heures de disponibilité suffisantes et commodes, y compris en dehors des heures normales d'ouverture, comme il est prévu dans le plan;

- effectuer un examen formel pour déterminer si les plans de diversification des modes de financement répondent à l'objectif d'amélioration de l'accès aux soins, surtout compte tenu du fait que les résultats du Sondage sur l'accès aux soins primaires du Ministère indiquent peu de changement par rapport à la situation d'il y a trois ans en ce qui concerne les périodes d'attente pour consulter un médecin de famille.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en faveur d'une surveillance des plans de diversification des modes de financement pour s'assurer que les médecins offrent aux patients des heures de disponibilité suffisantes et commodes, notamment en dehors des heures normales. Le Ministère établira des normes de service et des mesures du rendement qui permettront de s'assurer que les cliniques sont ouvertes et accessibles aux patients inscrits.

Des mesures du rendement seront intégrées aux plans de diversification des modes de financement pour faire en sorte que les médecins qui participent aux plans connaissent les attentes du Ministère et les mécanismes qu'il emploie pour surveiller la conformité.

RÉMUNÉRATION DES MÉDECINS DE FAMILLE

La rémunération autre que les paiements à l'acte versés au titre des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille a augmenté considérablement entre 2006-2007 et 2009-2010, les paiements effectués aux termes des plans des organismes de santé familiale (incluant un montant de 153 millions de dollars relatif au financement des équipes de santé familiale) comptent pour la majeure partie de cette hausse, comme l'indique la Figure 5. Durant la même période, le nombre total de médecins participant à un plan de diversification des modes de financement s'est

Figure 5 : Dépenses relatives aux différents plans de diversification des modes de financement, 2006-2007 à 2009-2010 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Modèle de rémunération	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Organismes de santé familiale (OSF) ¹	59	271	651	977
Groupes de santé familiale (GSF) ²	229	269	278	277
Réseaux de santé familiale (RSF) ¹	209	276	201	156
autre	256	152	181	221
Total	753	968	1 311	1 631

1. À l'exclusion des paiements à l'acte versés aux médecins pour la prestation de services à des patients non inscrits et la prestation de services non prévus au contrat à des patients inscrits

2. À l'exclusion des paiements à l'acte traditionnels versés avant le complément de 10 %

accru d'environ 730 (11 %) et le nombre de patients inscrits, de près de 1,8 million (24 %). La rémunération totale de tous les médecins de famille a augmenté de 32 % en trois ans, passant de 2,8 milliards en 2006-2007 à 3,7 milliards de dollars en 2009-2010. En 2009-2010, 66 % de tous les médecins de famille de l'Ontario participaient à un plan de diversification des modes de financement. Ils recevaient 76 % du montant total de la rémunération versée à l'ensemble des médecins de famille.

À notre demande, le Ministère a déterminé que les médecins de famille participant à un plan de diversification des modes de financement ont aussi gagné 1,2 milliard de dollars en paiements à l'acte supplémentaires en 2009-2010 pour la prestation de services médicaux non inclus dans la liste des services couverts par le paiement par capitation de base annuel, de même que pour la prestation de services à des patients non inscrits. Le Ministère ne sait pas combien chaque médecin participant à un plan de diversification des modes de financement reçoit au total, parce que ces plans permettent qu'une partie ou la totalité des paiements soient versés directement aux groupes de médecins, qui les redistribuent à leur discrétion.

Le personnel du Ministère nous a informés que le plan destiné aux groupes de santé familiale a initialement été conçu pour offrir une rémunération supérieure à celle du modèle traditionnel de rémunération à l'acte afin d'encourager les médecins à participer à un plan de diversification des modes

de financement. En vertu du plan, les médecins reçoivent une rémunération correspondant à 110 % du montant de la rémunération traditionnelle à l'acte. Dans le cas des autres plans de diversification des modes de financement, comme ceux des organismes de santé familiale (OSF) et des réseaux de santé familiales (RSF), les paiements par capitation de base ainsi que les paiements à l'acte pour les services non couverts et les services fournis à des patients non inscrits ont été conçus pour être neutres sur le plan des dépenses – c'est-à-dire que les coûts ne sont ni plus élevés ni plus faibles qu'avant. Le Ministère a indiqué que des paiements supplémentaires, comme des primes et des incitatifs, sont prévus dans tous les plans de diversification des modes de financement pour rémunérer et récompenser les médecins offrant des soins complets de qualité supérieure, ce qui rend les plans plus lucratifs pour les médecins que s'ils étaient rémunérés selon le modèle traditionnel de rémunération à l'acte.

Les paiements versés aux médecins de famille au titre des plans de diversification des modes de financement sont complexes. Par exemple, en 2009-2010, les types de paiements versés aux médecins travaillant au sein d'un GSF étaient au nombre de 42, et ceux versés aux médecins rattachés à un OSF, au nombre de 61. (Des exemples de types de paiements sont présentés à la Figure 1.) La majorité de ces paiements sont des incitatifs sous forme de primes et de bonifications. Par exemple, aux termes

des plans des GSF et des OSF, huit types d'incitatifs sont offerts aux médecins qui inscrivent des patients, et 12 types d'incitatifs sont proposés aux médecins qui offrent des services de prévention, comme l'administration de vaccins et de tests de dépistage du cancer.

En outre, la base de calcul du montant des paiements diffère selon le type de paiement. Par exemple, certains paiements (comme les paiements par capitation) sont fondés sur le nombre de patients inscrits (et certaines autres caractéristiques). D'autres (comme les éléments de la facturation pro forma et les incitatifs pour la prestation de services en dehors des heures normales) reposent sur le nombre de services réellement fournis aux patients inscrits. D'autres encore (comme les frais administratifs, les frais de formation médicale continue et les honoraires pour les heures d'astreinte pour le Service téléphonique d'aide médicale) sont calculés pour chaque médecin. Les médecins peuvent aussi recevoir des primes pour les services que leurs patients obtiennent auprès d'autres professionnels de la santé (par exemple, les vaccins contre la grippe, les mammographies et les tests de dépistage du cancer colorectal), à condition qu'un certain pourcentage des patients du médecin reçoivent ces services.

En raison des nombreux différents types de paiements, les plans de diversification des modes de financement sont plus difficiles à gérer et à surveiller pour le Ministère. Nous avons examiné les paiements par capitation et les primes d'accès, qui représentent ensemble plus de 50 % des paiements versés au titre des plans de diversification des modes de financement.

Paiements par capitation

Les médecins membres d'un RSF ou d'un OSF reçoivent généralement deux types de paiements par capitation (un paiement de base et un paiement pour la prestation de soins complets) pour chaque patient inscrit, que celui-ci consulte ou non le médecin durant l'année. Comme les RSF et les OSF reçoivent ces deux types de paiements pour tous les

patients inscrits, nous nous sommes interrogés sur la possibilité de combiner les taux de rémunération par capitation.

Nous avons constaté que les taux selon le système de capitation en Ontario, qui sont comparables à ceux qui sont en vigueur dans d'autres provinces canadiennes, sont fondés uniquement sur l'âge et le sexe du patient et ne tiennent pas compte de son état de santé ni de ses besoins en matière de soins. En comparaison, les paiements par capitation offerts aux médecins en Angleterre tiennent compte, en plus de l'âge et du sexe du patient, de son état de santé (morbidité); et en Nouvelle-Zélande, ils tiennent compte de la fréquence à laquelle le patient a recours à des services de soins de santé. L'établissement d'un lien entre l'état de santé et les besoins en soins d'un patient et le financement par capitation pour ce patient pourrait encourager les médecins à accepter de traiter les patients ayant des besoins complexes et éliminer la nécessité d'offrir des primes supplémentaires pour inciter les médecins à voir ces patients. Selon l'Entente sur les services de médecin conclue entre le Ministère et l'OMA, un groupe de travail sera mis sur pied pour produire d'ici décembre 2011 un rapport à l'intention du Ministère sur la mise à niveau de la méthodologie de rémunération par capitation.

Le taux de rémunération par capitation de base couvre les services aux patients prévus dans les contrats des plans de diversification des modes de financement. Le paiement par capitation pour chaque type de plan comprend différents services aux patients. Par exemple, les contrats des OSF couvrent près de 120 services et prévoient un taux par capitation qui peut être supérieur de 40 % à celui prévu dans les contrats des RSF, qui couvrent moitié moins de services. Les contrats des OSF comprennent des services comme les visites à domicile, les soins palliatifs et les injections uniques dans le cadre d'une chimiothérapie, qui ne sont pas couverts par les contrats des RSF. Les médecins assujettis à l'un de ces contrats facturent le Ministère à l'acte pour les services « non couverts » fournis à des patients inscrits. Notre analyse montre qu'en

2009-2010, en dépit du fait que les contrats des OSF couvrent deux fois plus de services que ceux des RSH, 27 % des services de médecin fournis à des patients inscrits auprès d'un OSF, comparativement à 32 % des services fournis à des patients inscrits auprès d'un RSF, n'étaient pas couverts et ont été facturés au Ministère pour un paiement à l'acte. Le Ministère a versé aux médecins des OSF et des RSF des montants supplémentaires de 72 millions et de 13 millions de dollars, respectivement, pour la prestation de services non couverts.

Nous avons en outre constaté que près de 30 % des demandes de paiement à l'acte pour des services non couverts concernaient l'administration de vaccins contre la grippe et des services techniques relatifs à des tests Pap (c.-à-d. le coût du matériel nécessaire à l'exécution des tests). Toutefois, le Ministère n'a pas effectué d'analyse de rentabilité pour déterminer quels services il conviendrait d'inclure dans la liste des services couverts aux termes des plans de diversification des modes de financement, ou s'il serait préférable de verser une rémunération par capitation pour la majorité sinon la totalité des services médicaux les plus courants.

Prime d'accès

Les médecins de famille appartenant à un OSF ou à un RSH dont les patients inscrits obtiennent des services de soins primaires ailleurs perdent une partie du paiement par capitation de base total qui revient normalement à leur cabinet, que l'on appelle prime d'accès. Ce montant est calculé mensuellement. La perte correspond au montant des paiements à l'acte versés par le Ministère au médecin qui a traité le patient, à concurrence d'une pénalité de 18,59 % du montant total du paiement par capitation de base du cabinet dans le cas d'un OSF et de 20,65 % dans le cas d'un RSF.

En 2009-2010, environ 1,3 million de patients inscrits auprès d'un OSF ou d'un RSF ont consulté 3,7 millions de fois un médecin de famille qui n'était pas le leur. (Cela représente près de 30 % des patients inscrits aux termes des plans visant

les OSF et les RSF, et dans près de 20 % des cas, les patients ont consulté un médecin de famille.) En conséquence, les paiements par capitation versés aux médecins des OSF et des RSF ont été réduits de 54 millions et de 4 millions, respectivement. Les données ministérielles pour l'année civile 2010 indiquent que 140 OSF et 6 RSF ont été pénalisés à concurrence du montant maximal durant au moins un mois, 25 OSF ayant été assujettis à la pénalité maximale tous les mois. Comme les cabinets visés avaient atteint le pourcentage de pénalité maximal, le Ministère n'a pas pu recouvrer les 11 millions de dollars supplémentaires qu'il a payés pour les patients inscrits qui ont obtenu des soins ailleurs. Il a donc payé deux fois pour les mêmes services – une fois sous forme de paiements par capitation versés aux OSF et aux RSF, et une autre fois sous forme de rémunération à l'acte versée aux autres médecins.

Nous avons aussi constaté qu'aucun montant n'était déduit de la prime d'accès si un patient inscrit s'adressait à un service d'urgence pour obtenir des soins non urgents. Notre analyse des demandes de paiement soumises en 2009-2010 a révélé que si les patients non inscrits se sont rendus dans des services d'urgence dans environ 10 % des cas pour obtenir des soins médicaux, les patients inscrits ne l'ont fait que légèrement moins souvent (environ dans 7 % des cas), plus de 40 % des visites des patients inscrits étant pour des soins non urgents.

RECOMMANDATION 4

Pour faciliter l'administration des plans de diversification des modes de financement actuels complexes pour les médecins de famille, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit envisager de réduire le nombre de plans et de simplifier les types de paiements. En outre, pour s'assurer que les plans de diversification des modes de financement sont rentables, le Ministère doit :

- examiner les paiements à l'acte versés aux médecins pour des services non couverts par le paiement par capitation annuel et

déterminer s'il est possible de réaliser des économies importantes en intégrant ces services au paiement par capitation;

- étudier la possibilité de négocier une réduction des paiements par capitation pour les patients qui consultent rarement ou jamais le médecin auprès duquel ils sont inscrits, ainsi qu'une réduction supplémentaire des paiements par capitation pour mieux tenir compte du coût des soins non urgents que les patients obtiennent auprès de médecins qui ne font pas partie du cabinet auprès duquel ils sont inscrits.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que l'éventail actuel de plans de diversification des modes de financement et la complexité des éléments de rémunération prévus dans chacun sont complexes. Il est favorable à une simplification des plans de diversification des modes de financement et à une réduction de leur nombre.

Le Ministère souligne cependant qu'il est avantageux d'offrir des bonifications et des primes spécifiques pour encourager la prestation de certains services ou activités qui font partie de ses priorités. Le maintien de ces bonifications et primes permet d'orienter les fonds vers des programmes présentant un intérêt particulier.

Le Ministère examinera les éléments de rémunération prévus au titre des plans de diversification des modes de financement afin de déterminer ceux qui pourraient être simplifiés.

Le Ministère est en faveur d'un examen des services actuellement inclus et exclus au titre des plans de diversification des modes de financement des réseaux de santé familiale et des organismes de santé familiale afin de déterminer s'il est nécessaire d'apporter des changements pour mieux tenir compte de l'ensemble de la gamme des services de soins primaires.

Le Ministère discute actuellement avec l'OMA des modifications qui pourraient être

apportées à la rémunération par capitation pour tenir compte de la gravité et de la complexité des cas des patients. Le Ministère fera part à l'OMA de son intérêt à l'égard de l'utilisation de coefficients fondés sur l'utilisation, en plus de ceux fondés sur la gravité et la complexité des cas des patients.

Le Ministère et l'OMA, par l'entremise du Comité des soins primaires, examinent à l'heure actuelle la politique relative au versement d'une prime d'accès. Cet examen porte sur les services actuels contribuant à la prime d'accès, les dispositions des contrats relatives aux primes d'accès négatives et les dispositions visant à s'assurer qu'il n'existe aucun incitatif involontaire encourageant le recours aux services d'urgence hors des heures d'ouverture des cliniques.

SURVEILLANCE

La plupart des provinces ayant des plans de diversification des modes de financement pour les médecins de famille, y compris l'Ontario, leur demandent d'adopter une facturation pro forma pour les services prévus dans leur contrat afin de recueillir de l'information sur la fréquence et la nature des services qu'ils fournissent. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas analysé les éléments de facturation pro forma pour déterminer le nombre de patients vus ou les services cliniques fournis par les médecins rémunérés aux termes d'un plan de diversification des modes de financement. Le Ministère a souligné que même s'il n'y avait pas de raison de penser que les médecins laisseraient passer les revenus qu'ils pourraient recevoir grâce à la facturation pro forma, il ne disposait d'aucune assurance que les médecins établissent effectivement une facturation pro forma pour tous les services prodigués aux patients. En conséquence, les données provenant de la facturation pro forma ne représentent pas nécessairement tous les services fournis aux patients.

Par ailleurs, même si le Ministère disposait de certains renseignements sur les coûts, il n'a pas fait de suivi du coût total de chaque plan depuis 2007-2008. Il ne peut donc pas comparer les montants payés pour les services fournis par les médecins de famille participant à différents plans de diversification des modes de financement ni les paiements versés pour les services médicaux fournis. Il ne peut pas non plus comparer les montants payés au titre des plans de diversification des modes de financement aux montants versés aux médecins de famille qui sont payés uniquement selon le modèle de rémunération à l'acte.

En outre, certains aspects des contrats des plans de diversification des modes de financement sont difficiles à surveiller, par exemple si les médecins invitent tous leurs patients à s'inscrire auprès de leur groupe ou s'ils refusent d'inscrire certains patients lorsqu'ils passent à un plan de diversification des modes de financement. Ces renseignements aideraient le Ministère à déterminer si les plans de diversification des modes de financement les plus coûteux atteignent les buts fixés.

De plus, sans renseignements fiables à propos des coûts relatifs et des niveaux de service fournis, il est plus difficile pour le Ministère de négocier efficacement avec l'OMA pour apporter les changements aux plans de diversification des modes de financement qui lui permettraient d'atteindre ses buts ou de consolider les plans actuels. Le Ministère nous a informés que l'objectif premier était d'encourager le plus de médecins de famille possible à adhérer à un plan de diversification des modes de financement afin d'améliorer l'accès des patients, de stabiliser le revenu des médecins et de mieux prévoir ses propres dépenses. Il a souligné qu'il entend accroître sa surveillance des contrats, puisque plus de 60 % des médecins de famille participent maintenant à un plan de diversification des modes de financement.

RECOMMANDATION 5

Pour obtenir les renseignements qui faciliteraient une meilleure surveillance des avantages et des coûts de chaque plan de diversification des modes de financement pour les médecins de famille, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit :

- examiner périodiquement les données de la facturation pro forma pour déterminer la fréquence et la nature des services fournis par les médecins au titre de chaque plan;
- assurer le suivi du montant total versé aux médecins participant à chacun des plans;
- assurer le suivi des montants moyens versés à chaque médecin pour en valider le caractère raisonnable et pour pouvoir les comparer aux montants versés aux médecins payés en vertu du modèle traditionnel de rémunération à l'acte.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les recommandations concernant l'amélioration de la surveillance des plans de diversification des modes de financement. Il reconnaît qu'une surveillance accrue des contrats lui permettra de mieux garantir l'atteinte de ses buts et objectifs à l'égard des plans, et il mettra en oeuvre les activités de surveillance dont il est question dans les recommandations, comme suit :

- l'introduction d'un processus d'examen des services faisant l'objet d'une facturation pro forma par les médecins au titre des plans de diversification des modes de financement des réseaux de santé familiale et des organismes de santé familiale afin de garantir que le volume et la nature des services sont conformes aux niveaux de service attendus et aux services prévus dans les contrats;
- le suivi des paiements totaux versés annuellement au titre de chaque modèle;

- l'établissement d'un mécanisme de suivi des paiements versés à chaque médecin pour pouvoir comparer les paiements au taux de base remis au titre des plans de diversification des modes de financement

des réseaux de santé familiale et des organismes de santé familiale avec ceux remis au titre de la rémunération à l'acte, grâce aux données de la facturation pro forma.

Diversification des modes de financement pour les médecins spécialistes

Contexte

Les médecins peuvent fournir des services spécialisés dans plus de 60 domaines, dont la cardiologie, la gynécologie, l'orthopédie, la pédiatrie et les services d'urgence. Ces spécialistes travaillent dans divers lieux, notamment les hôpitaux et leurs propres bureaux.

Dans les années 1990, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a instauré d'autres modes de financement pour certains médecins spécialistes (appelés « ententes sur la diversification des modes de financement ») afin de les encourager à fournir certains services, notamment en milieu universitaire (comme la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche), et à travailler dans des régions éloignées de la province. Auparavant, le Ministère versait aux médecins spécialistes une rémunération à l'acte pour les différents services cliniques intervenant dans l'établissement des diagnostics et le traitement des patients, mais il ne les rémunérait pas pour ces autres services. En 1999, le Ministère a aussi mis en place des ententes sur la diversification des modes de financement pour les médecins, généralement des médecins de famille, afin qu'ils fournissent des services d'urgence dans les hôpitaux. La plupart des spécialistes participant

à une entente sur la diversification des modes de financement peuvent également facturer le Ministère à l'acte pour les soins dispensés à des patients qui ne sont pas prévus dans l'entente.

Les ententes sur la diversification des modes de financement sont en fait des ententes contractuelles conclues par le Ministère, un groupe de médecins et, dans la plupart des cas, l'Ontario Medical Association (OMA), organisme qui négocie au nom des médecins en Ontario. Elles peuvent également inclure d'autres organismes, tels des hôpitaux et des universités. Les ententes sur la diversification des modes de financement sont également assujetties aux dispositions dans les ententes sur les services de médecin conclues par le Ministère et l'OMA, qui ont été négociées tous les quatre ans depuis 2000.

En 2009-2010, le Ministère a versé près de 1,1 milliard de dollars à plus de 9 000 médecins dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes, comme le montre la Figure 1. Cela représente environ 17 % du montant de 6,3 milliards de dollars que le Ministère a versé à l'ensemble des spécialistes au cours de cet exercice. Au 31 mars 2010, 50 % des quelque 13 000 spécialistes de la province et plus de 90 % des 2 700 médecins d'urgence avaient été rémunérés, au moins en partie, dans le cadre d'une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes.

Figure 1 : Nombre de médecins participant à des ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes et paiements connexes, selon le type d'entente

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type d'entente	Nombre de médecins au 31 mars 2010	Paiements en 2009-2010 (millions de dollars)
entente globale en milieu universitaire ¹	1 234	268
entente relative aux centres hospitaliers universitaires ^{2,3}	3 692	242
entente relative aux services d'urgence	2 653	315
entente relative aux spécialistes travaillant dans le Nord ³	280	39
autre	1 181	208
Total	9 040	1 072

1. Entente distincte sur la diversification des modes de financement pour les services en milieu universitaire, qui englobe la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche.
2. Entente normalisée sur la diversification des modes de financement pour les services en milieu universitaire, qui englobe la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche.
3. N'inclut pas la rémunération à l'acte versée aux médecins participants pour la prestation de services cliniques.

Objectif et portée de la vérification

Cette année, notre Bureau a effectué deux vérifications sur les autres modes de financement pour les médecins (appelés « ententes sur la diversification des modes de financement »). La vérification de la présente section concerne expressément les médecins spécialistes, tandis que celle de la section 3.06 a trait aux médecins de famille. Notre vérification visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) avait mis en place les systèmes et les processus pour surveiller et évaluer la mesure dans laquelle les ententes sur la diversification des modes de financement permettent aux Ontariennes et Ontariens d'accéder en temps opportun et de façon rentable aux services

de médecins spécialistes. La haute direction du Ministère a examiné et accepté les objectifs de la vérification et les critères connexes.

Compte tenu du nombre d'ententes différentes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes, notre vérification a porté principalement sur les ententes visant les médecins en milieu universitaire (ceux dont les responsabilités générales comprennent la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche) et les médecins d'urgence ainsi que, dans une moindre mesure, sur les paiements versés aux spécialistes qui travaillent dans le Nord de l'Ontario. Les contrats conclus avec ces groupes visent à l'heure actuelle plus de 85 % des médecins participant à une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes.

Nos travaux de vérification ont été effectués en grande partie à la Direction des négociations du Ministère, à Toronto, qui est responsable de la gestion des contrats conclus avec les spécialistes, ainsi qu'à d'autres directions du Ministère également à Toronto. Dans notre vérification, nous avons examiné les politiques et procédures administratives ainsi que les dossiers et systèmes pertinents, interviewé le personnel compétent du Ministère, et passé en revue les recherches pertinentes de l'Ontario et d'autres administrations. Nous avons également examiné les renseignements que nous a fournis le Ministère à partir de la base de données de l'Assurance-santé de l'Ontario. Nous n'avons pas fait appel à l'équipe du service de vérification interne du Ministère pour réduire l'étendue de nos travaux, car elle n'avait pas effectué de vérification récente des autres modes de rémunération des spécialistes ou des médecins d'urgence.

Résumé

Les paiements effectués dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes et les médecins d'urgence

ont augmenté de plus de 30 % par rapport à 2006-2007 et ont totalisé près de 1,1 milliard de dollars en 2009-2010, soit une hausse de plus de 10 % par année, ce qui correspond à peu près à l'augmentation des paiements versés à tous les spécialistes durant la période visée. En 2009-2010, les paiements effectués dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement ont représenté environ 17 % de l'ensemble des fonds versés aux spécialistes et aux médecins d'urgence. Cependant, le Ministère avait effectué peu d'analyses officielles pour déterminer si les avantages escomptés de ces ententes, notamment une amélioration de l'accès pour les patients, s'étaient concrétisés ou s'étaient avérés rentables. Par exemple, la rémunération versée aux médecins d'urgence a crû de près de 40 % de 2006-2007 à 2009-2010, alors que le nombre de médecins travaillant dans des services d'urgence n'a augmenté que de 10 % et le nombre de visites de patients n'a augmenté que de 7 %.

Nous avons également constaté que, bien que le Ministère ait mentionné avoir effectué une analyse coûts-avantages avant de conclure toute entente sur la diversification des modes de financement, il n'a pas été en mesure de nous fournir aucune de ces analyses concernant les ententes conclues avec la plupart des médecins. En outre, étant donné la complexité relative des différents modes de rémunération et le fait que les contrats incluaient relativement peu de mesures du rendement, il était difficile pour le Ministère de contrôler efficacement l'exactitude des paiements versés et la mesure dans laquelle les médecins avaient réellement fourni les services prévus dans les contrats.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère avait réalisé des progrès concernant la mise en oeuvre de contrats normalisés pour la plupart des spécialistes, et ces contrats sont dorénavant utilisés pour 70 % des médecins ayant conclu des ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes.
- Le Ministère ne fait pas de suivi des montants totaux versés aux médecins ayant conclu de

telles ententes pour les centres hospitaliers universitaires (CHU) et les spécialistes travaillant dans le Nord, et il ne peut donc effectuer facilement d'évaluations subséquentes de la rentabilité de ces modes de rémunération ni comparer le revenu perçu par les médecins dans le cadre de ces ententes à celui des médecins qui effectuent un travail comparable, mais qui sont payés selon le mode habituel de la rémunération à l'acte.

- En général, les contrats relatifs aux ententes sur la diversification des modes de financement ne contiennent pas de mesures qui permettraient au Ministère d'évaluer jusqu'à quel point les objectifs nécessitant le recours à un autre mode de rémunération, telles l'amélioration de l'accès pour les patients et la progression de l'innovation en médecine, ont été atteints.
- Comme les spécialistes peuvent recevoir de nombreux types de paiements et diverses primes, il est difficile pour le Ministère de surveiller les contrats et les paiements. Par exemple, dans le cas des services fournis en milieu universitaire (comme la formation de nouveaux médecins et l'exécution d'activités de recherche), il existait jusqu'à 9 différentes catégories de paiements pour les contrats relatifs aux CHU et jusqu'à 14 différentes catégories pour les contrats globaux relatifs au milieu universitaire.
- Dix CHU ont reçu un « financement des spécialités » totalisant 19,7 millions de dollars en 2009-2010 à titre de mesure provisoire pour atténuer les difficultés éprouvées sur le plan des ressources humaines dans cinq domaines de spécialité. Cependant, un financement provisoire similaire avait été accordé tous les ans depuis 2002.
- En mai 2007, le Ministère a obtenu de 234 spécialistes travaillant dans le Nord la permission de recueillir des renseignements sur le revenu de chacun d'eux provenant de sources financées par le gouvernement pro-

vincial. Le Ministère a versé un paiement de 15 000 \$ à chacun de ces médecins.

- Afin de déterminer si des spécialistes rémunérés aux termes de contrats relatifs au milieu universitaire avaient rempli leurs obligations contractuelles, le Ministère leur a remis une liste de contrôle pour qu'ils évaluent eux-mêmes leur rendement à cet égard. Le Ministère n'a cependant pas demandé de résultats de ces autoévaluations, et il n'effectue autrement qu'une surveillance minimale des spécialistes pour s'assurer qu'ils fournissent le niveau de service prévu dans les contrats.

Nous avons aussi relevé des cas où le Ministère choisit de ne pas recouvrer les paiements excédentaires qu'il a versés à des médecins. Nous avons notamment constaté ce qui suit à ce sujet :

- Le Ministère a mis en place un processus efficace en vue de repérer les paiements excédentaires versés à des médecins d'urgence, et il a constaté que des paiements excédentaires s'élevant à 3,9 millions de dollars avaient été faits de 2005-2006 à 2009-2010. Cependant, même si les médecins d'urgence concernés avaient travaillé un nombre d'heures inférieur à celui pour lequel ils avaient été rémunérés, le Ministère n'a pas essayé de recouvrer les paiements excédentaires parce qu'il craignait que cela ait des répercussions défavorables sur les temps d'attente des patients dans les services d'urgence où travaillaient ces médecins.
- En avril 2008, le Ministère a versé plus de 15 millions de dollars à 292 médecins qui avaient signé un document indiquant leur intention de participer à une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord. Cependant, 11 de ces médecins, qui ont reçu 617 000 \$ en tout, n'ont finalement pas conclu de telle entente, et le Ministère leur a quand même permis de conserver l'argent qui leur avait été versé.
- L'examen ministériel des niveaux de service fournis par des CHU en 2007-2008 et

2008-2009 a révélé que pour 40 % de ces centres, le niveau de service prévu dans le contrat n'était généralement pas atteint dans au moins un domaine de spécialité. Le Ministère n'a toutefois pas tenté de recouvrer les paiements excédentaires et n'a apporté aucune modification aux niveaux de financement futurs.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement le rapport du Bureau du vérificateur général concernant les ententes sur la diversification des modes de financement pour les médecins spécialistes. Ces ententes ont été mises en place en vue de remédier à des préoccupations particulières, notamment le maintien et l'amélioration de l'accès aux services de soins de santé pour tous les Ontariens, peu importe leur revenu, leur lieu de résidence ou d'autres éléments pouvant faire obstacle à l'accès à ces services. À cet égard, les ententes ont souvent ciblé des collectivités, des services ou des programmes où le mode de rémunération à l'acte axé sur le volume ne convenait pas. C'est pourquoi le Ministère a recours aux ententes sur la diversification des modes de financement pour rémunérer la majeure partie des médecins d'urgence, des spécialistes travaillant dans des hôpitaux du Nord et des spécialistes exécutant des activités de formation médicale, de recherche et d'innovation. On s'attend à ce que les ententes produisent les avantages suivants : un accès en temps opportun des patients aux services de santé et une réduction des temps d'attente, des frais de déplacement, des taux de morbidité et de mortalité ainsi que du nombre d'hospitalisations et des frais connexes, et l'émergence d'une nouvelle génération de médecins spécialistes bien formés.

Le Ministère est heureux de prendre connaissance des commentaires du vérificateur général au sujet des analyses coûts-avantages

des ententes sur la diversification des modes de financement. Bien que les coûts liés à ces ententes soient compensés en partie par une réduction de la rémunération à l'acte, on ne doit pas mesurer leur rentabilité uniquement par rapport à celle-ci, mais aussi en tenant compte des avantages à long terme liés à un large éventail de déterminants de la santé, dont l'accès aux soins. Le Ministère convient de la nécessité d'approfondir la recherche dans ce domaine.

Le Ministère convient également de la nécessité d'établir des attentes précises en matière de rapports ainsi que des mesures et des cibles significatives en matière de rendement. Comme l'a noté le vérificateur général, le Ministère a réalisé des progrès concernant la mise en oeuvre de contrats normalisés afin de réduire la complexité des différents types d'ententes. En outre, le Ministère est déterminé à poursuivre dans cette voie en examinant et en modernisant continuellement les ententes existantes pour veiller à ce que celles-ci :

- permettent toujours d'atteindre les objectifs du Ministère;
- soient conformes aux protocoles et processus établis;
- contiennent des dispositions appropriées en matière de surveillance et de communication du rendement;
- s'accompagnent de mesures correctives adéquates, opportunes et documentées.

- maintenir et améliorer les activités des médecins en milieu universitaire (par exemple, la formation médicale d'étudiants et l'exécution d'activités de recherche);
- accroître la prévisibilité et la stabilité des revenus des médecins;
- hausser le recrutement et le maintien en poste des médecins dans les régions mal desservies.

Au moment de notre vérification, nous comptons dix différentes ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes, dont celles concernant les spécialistes en milieu universitaire, les médecins d'urgence et les spécialistes travaillant dans le Nord de l'Ontario. Une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes peut servir à financer un service particulier dans un hôpital, ou encore englober un ensemble de services fournis par tous les médecins dans un hôpital. Avant 2004, des groupes de médecins communiquaient avec le Ministère en vue d'établir des ententes sur la diversification des modes de financement et de participer à celles-ci, qui visent plus de 80 % des médecins participants. Depuis 2004, les groupes de médecins peuvent communiquer soit avec le Ministère, soit avec l'OMA pour proposer de nouvelles ententes, ou l'OMA peut proposer des ententes directement au Ministère. Les ententes font ensuite l'objet de négociations entre le Ministère et l'OMA. Les groupes de médecins ont habituellement un organisme de gouvernance, qui doit notamment déterminer comment les paiements versés seront distribués aux différents médecins participants.

Les ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes sont gérées principalement par l'Unité des contrats avec les médecins spécialistes au sein de la Direction des négociations du Ministère. Les autres directions suivantes du Ministère contribuent également à l'administration des contrats : la Direction de la gestion financière, à qui il incombe de traiter les paiements aux médecins ainsi que de produire des prévisions et des rapports financiers; la Direction des données sur la santé, qui est chargée de recueillir des données

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE

À l'instar de beaucoup d'autres administrations canadiennes, l'Ontario a recours à des ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes. En concluant de telles ententes, le Ministère souhaite atteindre les objectifs suivants :

statistiques sur le nombre de médecins, de réaliser des analyses des tendances et de calculer certains paiements; la Direction de l'inscription et des demandes de règlement, qui effectue le traitement des inscriptions de médecins; la Direction de la livraison des solutions de santé, qui met au point des systèmes d'information à l'appui des nouveaux types de paiements ou des changements touchant les taux de rémunération.

CONCLUSION D'ENTENTES AVEC LES SPÉCIALISTES

Pour la plupart des ententes, l'OMA ou un groupe de spécialistes souhaitant recevoir une rémunération pour des services non financés par des paiements à l'acte a communiqué avec le Ministère pour lui demander d'établir une entente sur la diversification des modes de financement, par exemple pour les activités de formation et de recherche. Ils peuvent également avoir demandé des fonds pour d'autres motifs, comme l'augmentation du revenu de médecin lorsque le nombre de patients dans une région est trop faible pour assurer à un spécialiste à temps plein un revenu comparable à celui qu'il obtiendrait dans d'autres régions de la province selon le mode de la rémunération à l'acte. En général, on ne communique pas avec le Ministère pour lui demander d'établir une entente sur la diversification des modes de financement à l'intention de groupes de spécialistes qui n'ont pas de préoccupations concernant le caractère équitable de leurs niveaux de rémunération, comme les ophtalmologistes, les cardiologues et les radiologistes.

Le Ministère a mentionné qu'il examine les propositions soumises indiquant les raisons pour lesquelles un groupe de médecins devrait faire l'objet d'une entente sur la diversification des modes de financement, qu'il compare les coûts de l'entente proposée aux coûts du mode habituel de rémunération à l'acte, et qu'il évalue les avantages prévus, comme une amélioration de l'accès des patients aux soins. Nous avons demandé au Ministère de nous remettre ses analyses concernant diverses ententes

sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes, notamment celles relatives aux services d'urgence, aux centres hospitaliers universitaires (CHU) et aux spécialistes travaillant dans le Nord, mais il n'a pu les trouver. Le Ministère a toutefois pu mettre la main sur une estimation de coûts préparés par l'OMA pour des CHU. Selon cette estimation, les paiements devaient croître de 33 %. Le Ministère a aussi pu nous fournir ses estimations de coûts pour deux contrats récents relatifs à des services d'urgence. Ces estimations indiquaient qu'on s'attendait à ce que les paiements liés aux services de médecin augmentent de 32 % et de 60 % respectivement. Le Ministère a mentionné que ces ententes devaient notamment permettre d'améliorer l'accès des patients aux soins.

Lorsque le Ministère décide d'aller de l'avant avec une entente sur la diversification des modes de financement, il entreprend des négociations généralement avec le groupe de médecins et l'OMA, et souvent avec l'hôpital dans lequel les spécialistes offrent leurs services. Lorsqu'il s'agit de spécialistes qui fournissent une formation médicale à des étudiants, l'université en cause peut aussi prendre part aux négociations. À partir de ces négociations, le Ministère a élaboré des contrats normalisés pour la plupart des ententes sur la diversification des modes de financement, comme celles relatives aux services d'urgence, aux CHU et aux spécialistes travaillant dans le Nord. En ce qui concerne les quelques ententes de financement qui ne sont pas normalisées (par exemple, les ententes globales en milieu universitaire, qui ont été élaborées avant les contrats normalisés relatifs aux CHU), chaque groupe de spécialistes recevant du financement selon le même type de plan négocie un contrat distinct avec le Ministère. Au 31 mars 2011, le Ministère avait conclu près de 250 contrats avec des groupes de spécialistes, comme le montre la Figure 2. Il nous a informés qu'il avait l'intention d'élaborer des contrats normalisés pour tous les plans à l'avenir.

En général, les contrats précisent le montant que recevront les spécialistes, les niveaux de service que

Figure 2 : Nombre de contrats par type d'entente, au 31 mars 2011

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type d'entente	Nombre de contrats
entente globale en milieu universitaire	3
entente relative aux centres hospitaliers universitaires	18
entente relative aux services d'urgence	134
entente relative aux spécialistes travaillant dans le Nord	23
autre	70
Total	248

ceux-ci devront fournir, les mécanismes de recrutement et de maintien en poste des nouveaux spécialistes, et les renseignements que les spécialistes devront communiquer au Ministère. En outre, ils comprennent habituellement des objectifs, tels que l'amélioration de l'accès des patients, le soutien des besoins en formation clinique d'étudiants en médecine, de médecins et d'autres fournisseurs de soins de santé, et la progression de l'innovation en médecine. Cependant, tandis que les ententes relatives aux CHU s'accompagnent de plus de 20 mesures du rendement, les autres ententes n'en comptent généralement aucune. Le Ministère n'a pas utilisé les mesures comprises dans les contrats relatifs aux CHU pour déterminer jusqu'à quel point les objectifs nécessitant une entente sur la diversification des modes de financement ont été atteints. Qui plus est, les mesures dans les ententes relatives aux CHU ne tiennent pas compte du nombre de patients vus ou des temps d'attente pour l'accès aux soins. De telles mesures aideraient le Ministère à déterminer si les niveaux de services et l'intention générale des contrats ont été respectés.

La plupart des médecins spécialistes qui participent à une entente sur la diversification des modes de financement sont tenus de signer un formulaire pour signifier qu'ils acceptent les conditions du contrat. Lorsqu'il signe ce formulaire, le médecin convient, entre autres, de fournir des services conformément au contrat, et de ne pas présenter de factures à l'Assurance-santé de l'Ontario pour

ces services, sauf indication contraire dans le contrat. Certains contrats exigent que les médecins participants signent le formulaire avant qu'ils commencent à fournir les services; d'autres stipulent qu'ils doivent signer le formulaire dans un délai de 30 jours après avoir commencé à offrir les services; d'autres encore ne donnent aucune indication quant au moment où le formulaire doit être signé. En ce qui concerne les contrats que nous avons examinés et pour lesquels nous nous attendions à voir des formulaires signés par les médecins, nous avons constaté qu'environ 30 % seulement des médecins avaient signé le formulaire avant de commencer à fournir les services, que 42 % d'entre eux avaient signé le formulaire après avoir commencé à offrir les services et que, pour la tranche restante de 28 %, le Ministère n'avait pas en main les formulaires d'acceptation. Les médecins qui ne signent pas de formulaire d'acceptation risquent de ne pas comprendre pleinement leurs obligations et, par exemple, de ne pas fournir le niveau de services aux patients prévu dans le contrat.

RECOMMANDATION 1

Pour aider à faire en sorte que les modes de rémunération des spécialistes contribuent, d'une manière prudente sur le plan financier, à l'atteinte des objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, celui-ci doit :

- évaluer et documenter les coûts et les avantages prévus de chacune des ententes sur la diversification des modes de financement par rapport à la méthode normale de rémunération à l'acte avant de conclure une entente officielle;
- intégrer aux contrats des mesures particulières de rendement, comme le nombre de patients devant être vus ou les temps d'attente pour accéder aux soins, afin d'être en mesure d'évaluer périodiquement les avantages qui sont obtenus en contrepartie des coûts additionnels de l'entente;

- exiger que les médecins signent un formulaire indiquant qu'ils acceptent les conditions du contrat avant le début de leur participation à une entente sur la diversification des modes de financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation, et pendant qu'il négocie ou renégocie des ententes sur la diversification des modes de financement, il veillera à y donner pleinement suite.

Ces dernières années, les ententes sur la diversification des modes de financement ont été négociées dans le cadre des discussions générales avec l'OMA relatives à l'Entente sur les services de médecin. Les ententes sur la diversification des modes de financement négociées et mises en oeuvre dans ce processus visent à s'assurer que les objectifs et les priorités stratégiques du Ministère et de la province sont respectés. Ces objectifs et priorités comprennent l'accès garanti à des soins de santé de grande qualité pour tous les Ontariens et l'offre de services de spécialistes dans les collectivités mal desservies. Le Ministère continuera de comparer le coût initial de chacune des ententes sur la diversification des modes de financement à la méthode de la rémunération à l'acte avant de conclure des ententes officielles.

Le Ministère souscrit au principe d'intégrer des mesures de rendement particulières aux ententes et entend améliorer sa façon de démontrer la production de résultats mesurables à mesure qu'il atteint ses objectifs et respecte ses priorités de manière rentable. Pour toutes les ententes négociées ou renégociées avec des spécialistes, les rôles, les responsabilités, les rapports de reddition de comptes et les obligations de chacune des parties seront clairement définis et documentés. En outre, le Ministère s'emploiera à établir des attentes relatives à la production de rapports s'accompagnant de mesures et de cibles significatives en matière de rendement.

Le Ministère exige que tous les médecins signent une entente avant de commencer à participer à une entente sur la diversification des modes de financement, et il veillera à ce que cette obligation soit pleinement observée.

VERSEMENT DES PAIEMENTS AUX SPÉCIALISTES

Le total des paiements versés par le Ministère à l'ensemble des spécialistes et des médecins d'urgence dans le cadre de la rémunération à l'acte et d'ententes sur la diversification des modes de financement est passé de 5 milliards de dollars en 2006-2007 à 6,3 milliards en 2009-2010, ce qui représente une augmentation de plus de 25 %, selon les dernières données accessibles sur les paiements totaux à ces groupes. De façon quelque peu similaire, les paiements versés à des spécialistes et des médecins d'urgence aux termes d'ententes sur la diversification des modes de financement ont crû de plus de 30 % au cours de cette période, passant de plus de 800 millions de dollars en 2006-2007 à près de 1,1 milliard en 2009-2010.

Les paiements aux spécialistes aux termes d'ententes sur la diversification des modes de financement s'avèrent complexes, car il existe de nombreux types de paiements et diverses primes pouvant être versés aux médecins. La Figure 3 expose certains types de paiements.

La Figure 4 renferme des renseignements supplémentaires sur la façon de déterminer la rémunération des médecins dans le cadre de certaines ententes sur la diversification des modes de financement.

Médecins en milieu universitaire

Les spécialistes en milieu universitaire représentent plus de la moitié des spécialistes participant à des ententes sur la diversification des modes de financement. Il existe deux catégories principales d'ententes pour les spécialistes en milieu universitaire :

Figure 3 : Certains types de paiements effectués dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de paiement	Description
financement de base	Paiement forfaitaire versé à un groupe de spécialistes pour la prestation d'un ensemble de services.
rémunération à l'acte	Les médecins soumettent une facture à l'Assurance-santé et sont rémunérés selon un taux établi pour chaque service fourni à un patient.
facturation pro forma	Les médecins à qui est versé un financement de base peuvent soumettre une facture à l'Assurance-santé et recevoir une rémunération correspondant à un pourcentage du taux établi pour chaque service fourni à un patient.
primes	Paiements supplémentaires versés à des médecins pour l'offre de services particuliers, tels que la prestation de soins à des patients les fins de semaine.
administration	Montants versés à des groupes de spécialistes pour l'administration des ententes sur la diversification des modes de financement.

- Ententes relatives aux centres hospitaliers universitaires (CHU) – ententes normalisées instaurées en 2003 à l'appui des médecins qui travaillent dans des CHU, qui sont conclues avec une université dotée d'une école de médecine, un hôpital où les étudiants reçoivent une formation, et les médecins travaillant aux deux endroits. En 2009-2010, 3 700 médecins ont touché 242 millions de dollars dans le cadre de ces ententes.
 - Ententes globales en milieu universitaire – ententes distinctes établies avant l'instauration des ententes relatives aux CHU auxquelles prennent part trois hôpitaux et les universités visées à l'appui des médecins en milieu universitaire. En 2009-2010, 1 200 médecins ont reçu 268 millions de dollars dans le cadre de ces ententes.
- La Figure 4 fait ressortir certaines différences importantes entre ces deux modes de paiement.
- Jusqu'à 9 types de paiements ont été effectués dans le cadre de chacun des contrats relatifs aux CHU, et jusqu'à 14 types de paiements ont été faits aux termes des contrats relatifs aux ententes globales en milieu universitaire, ce qui comprend les paiements liés aux éléments compris dans la Figure 3. Notre examen de ces paiements, principalement en 2009-2010, a révélé ce qui suit :
- Le Ministère n'a pu fournir de documentation permettant de déterminer si le montant du financement de base versé en 2009-2010 dans le cadre des contrats relatifs aux trois ententes globales en milieu universitaire était exact. Le montant du financement de base est fondé en grande partie sur les montants les plus élevés que les médecins ont facturés à l'Assurance-santé durant 12 mois consécutifs avant de participer à une entente sur la diversification des modes de financement. Nous avons constaté qu'en 2009-2010, les paiements de base versés à un hôpital ont dépassé de 2,1 millions de dollars le montant prévu dans le contrat. Le Ministère nous a informés que l'écart observé était probablement surtout attribuable au roulement des médecins au sein du groupe universitaire. Le Ministère ne disposait toutefois d'aucune information sur les médecins qui s'étaient joints au groupe ou qui l'avaient quitté, ce qui aurait aidé à étayer le montant versé.
 - Le financement destiné au recrutement de médecins nouvellement diplômés ou de médecins nouvellement arrivés dans la province a débuté en 2008-2009, aux termes des contrats relatifs aux ententes globales en milieu universitaire. Cependant, un groupe de médecins en milieu universitaire touchait

Figure 4 : Méthodes de paiement relatives à certaines ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Entente/Type d'entente	Date de début	Méthode de paiement des spécialistes	Financement supplémentaire
Ententes relatives au milieu universitaire			
entente relative aux centres hospitaliers universitaires (CHU)	2003	<p>Financement de base et rémunération à l'acte</p> <p>Les ententes relatives aux CHU sont conclues entre une université dotée d'une école de médecine, un hôpital où les étudiants reçoivent une formation, et les médecins qui travaillent aux deux endroits.</p> <p>Ces ententes fournissent aux CHU un financement afin de rémunérer les médecins qui enseignent, exécutent des activités de recherche, font du recrutement et fournissent des services cliniques à des patients. Un financement de base est accordé pour toutes les activités, à l'exception des services cliniques, et un montant supplémentaire (appelé financement de redressement) est fourni pour combler l'écart entre la rémunération des médecins en milieu universitaire et celle des médecins hors du milieu universitaire.</p> <p>Les médecins soumettent également une facture à l'Assurance-santé pour recevoir une rémunération à l'acte relativement aux services cliniques fournis à des patients. Une tranche de 40 % de la rémunération à l'acte est payée directement aux médecins; la tranche restante de 60 % est versée au groupe qui régit le CHU pour qu'il la distribue à sa discrétion. Le Ministère considère qu'il s'agit d'une rémunération à l'acte normale et non de montants aux termes d'ententes sur la diversification des modes de financement.</p>	Des fonds allant de 140 000 \$ à 835 000 \$ par année sont fournis pour payer les frais d'administration (qui sont fondés sur un pourcentage du financement reçu pour certaines activités, notamment l'offre de services cliniques et d'une formation médicale à des étudiants).
entente globale en milieu universitaire	1990	<p>Financement de base et facturation pro forma</p> <p>Ces ententes, auxquelles participent trois hôpitaux, ont précédé l'instauration du contrat normalisé actuel relatif aux CHU. Un financement de base est fourni pour l'enseignement, la recherche et l'offre de services cliniques à des patients. En outre, dans deux hôpitaux, les médecins soumettent une facture pro forma pour l'offre de services cliniques correspondant à 10 % de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée.</p>	Un financement supplémentaire de 400 000 \$ par année pour le paiement des frais d'administration est fourni aux termes d'un seul des contrats.
Ententes relatives aux services d'urgence			
modèle fondé sur le nombre de patients	2001	<p>Financement de base et facturation pro forma</p> <p>Le modèle fondé sur le nombre de patients sert à financer les grands hôpitaux (c.-à-d. ceux dont les services d'urgence sont visités par plus de 25 000 patients par année et qui nécessitent plus d'un médecin en service à la fois). Le financement de base est déterminé par le volume annuel de patients de l'année précédente ainsi que l'acuité de leurs besoins (c.-à-d. le caractère urgent des soins que nécessitent les patients). Les services font également l'objet d'une facturation pro forma correspondant à 25 % de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée.</p>	<p>Dans le cadre des deux modèles relatifs aux services d'urgence, un financement allant de 20 000 \$ à 50 000 \$ par année (fondé sur le nombre de patients) est fourni pour payer les frais d'administration.</p> <p>Des programmes de recrutement et de mentorat pouvant fournir des fonds pour chacune des nouvelles recrues admissibles sont également offerts. Un financement semblable est offert aux médecins des services d'urgence payés à l'acte.</p>
modèle des 24 heures	1999	<p>Financement de base et facturation pro forma</p> <p>Le modèle des 24 heures sert à financer les petits hôpitaux (c.-à-d. ceux dont les services d'urgence sont visités par moins de 25 000 patients par année et qui ne nécessitent donc pas plus d'un seul médecin en service à la fois). Il existe dix niveaux de financement, le financement de base pour chaque niveau étant déterminé par le nombre de patients qui ont visité les services d'urgence l'année civile précédente. Les médecins peuvent également soumettre une facture pro forma à l'Assurance-santé et recevoir un montant correspondant à 25 % de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée.</p>	Des programmes de recrutement et de mentorat pouvant fournir des fonds pour chacune des nouvelles recrues admissibles sont également offerts. Un financement semblable est offert aux médecins des services d'urgence payés à l'acte.
Entente relative aux spécialistes travaillant dans le Nord			
plan de diversification des modes de paiement pour les spécialistes travaillant dans le Nord	2008	<p>Financement de base et rémunération à l'acte</p> <p>Chaque médecin reçoit 55 000 \$, plus 30 % du montant de sa rémunération totale à l'acte antérieure, ce qui donne lieu à un financement « stable » ou de base. Ce paiement vise à stabiliser les services cliniques et à inciter les médecins travaillant dans le Nord à demeurer en poste.</p> <p>En outre, les médecins participants soumettent une facture à l'Assurance-santé et reçoivent 70 % de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée.</p>	Un financement allant de 15 000 \$ à 75 000 \$ par groupe est accordé la première année, et un financement entre 5 000 \$ et 72 000 \$ par groupe est octroyé chacune des années suivantes pour payer les frais d'administration (selon le nombre de médecins dans le groupe). Un paiement annuel supplémentaire d'un montant maximal de 15 000 \$ peut être versé afin de tenir compte de l'éloignement de certaines collectivités.

575 000 \$ par année pour le recrutement de médecins, ayant négocié ce paiement dans son financement de base. Ce groupe de médecins a touché des fonds supplémentaires pour les activités de recrutement après l'instauration du financement du recrutement en 2008-2009 ainsi qu'un montant supplémentaire de 495 000 \$ en 2009-2010, car le financement était accessible à tous les groupes y compris celui qui recevait déjà des fonds à des fins de recrutement.

- En 2007-2008, un financement de 8,5 millions de dollars à des fins de recrutement a été octroyé aux groupes de gouvernance des médecins travaillant dans des CHU, qu'ils pouvaient distribuer comme ils l'entendaient. Selon les rapports qu'a reçus le Ministère, 3,2 millions de dollars ont servi à recruter des médecins. Le Ministère n'avait aucune information sur la façon dont avait été utilisée la tranche restante de 5,3 millions. Des problèmes similaires ont été constatés les années suivantes.
- Dix hôpitaux ont reçu un « financement des spécialités » totalisant 19,7 millions de dollars en 2009-2010 qui, selon le Ministère, a servi à atténuer provisoirement les difficultés immédiates sur le plan des ressources humaines dans cinq domaines de spécialité. Cependant, bien qu'il devait s'agir d'une mesure « provisoire », un financement similaire avait été accordé tous les ans depuis 2002. Le Ministère nous a informés que l'examen officiel effectué en 2002 avait révélé une insuffisance de fonds dans ces cinq domaines de spécialité, mais il n'a pas été en mesure de nous fournir de documentation sur cet examen. Le Ministère a aussi mentionné que le financement avait fait l'objet d'examen périodiques. L'examen le plus récent en 2009 a consisté en une consultation de deux jours auprès de bénéficiaires du financement. Le Ministère a conclu, en se fondant sur les discussions avec les bénéficiaires, que le financement avait une incidence

positive et qu'il resterait inchangé jusqu'à ce qu'on procède à d'autres examens.

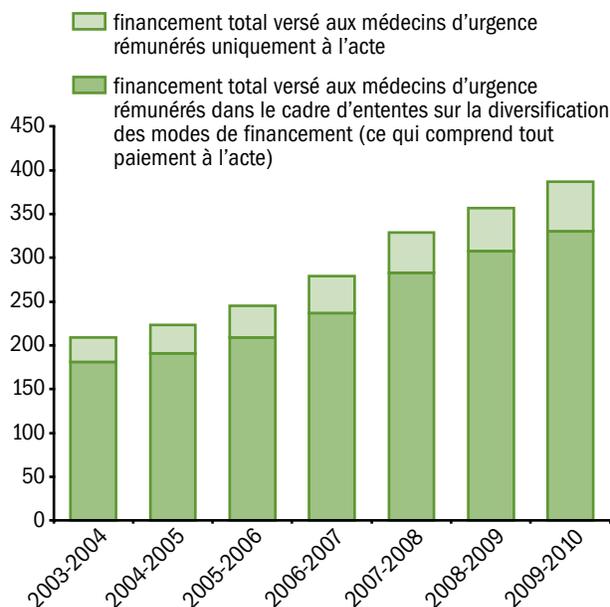
- Un financement de redressement vise à fournir aux médecins en milieu universitaire un revenu d'appoint pour qu'ils aient un revenu comparable à celui des autres médecins, qui généralement ont le temps de voir plus de patients et peuvent présenter une facture plus élevée. Depuis son instauration en 2007-2008, le financement de redressement a été calculé annuellement d'après le montant que les spécialistes similaires hors du milieu universitaire avaient facturé à l'Assurance-santé en 2006-2007. Le Ministère ne disposait toutefois d'aucune analyse documentée indiquant si le montant du financement de redressement accordé en 2010-2011 rendait le revenu des spécialistes en milieu universitaire raisonnablement comparable à celui des spécialistes hors du milieu universitaire. Le Ministère a indiqué qu'il avait commencé à se pencher sur le financement des CHU en 2010, notamment à examiner le financement de redressement. Il s'attend à ce que cet examen soit achevé en décembre 2011.

Médecins d'urgence

Le financement versé aux quelque 145 services d'urgence de la province vise à assurer l'offre de services d'urgence 24 heures sur 24. De 2003-2004 à 2006-2007, le financement ministériel total affecté aux services de médecins d'urgence a augmenté de près de 35 %, comme le montre la Figure 5. De façon similaire, de 2006-2007 à 2009-2010, les paiements au titre des services de médecins d'urgence ont crû de près de 40 % en tout, bien que le nombre de médecins travaillant dans des services d'urgence n'ait augmenté que de 10 % et le nombre de visites de patients, que de 7 % au cours de la période. Le Ministère a mentionné que dix autres services d'urgence participaient à une entente sur la diversification des modes de financement pendant la période visée;

Figure 5 : Financement ministériel pour l'ensemble des services fournis par les médecins d'urgence, 2003-2004-2009-2010 (millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



ce type d'entente entraîne habituellement une augmentation des paiements versés aux médecins. Le Ministère a aussi indiqué que les ententes sur la diversification des modes de financement relatives aux services d'urgence visaient principalement à garantir l'accessibilité des services en tout temps et à maintenir des effectifs stables de médecins.

En 2009-2010, les paiements relatifs aux services de médecins d'urgence participant à une entente sur la diversification des modes de financement ont principalement consisté en un financement de base de 268 millions de dollars, s'accompagnant d'une facturation pro forma (c'est-à-dire que les médecins reçoivent 25 % du montant établi de rémunération à l'acte pour la soumission à l'Assurance-santé de renseignements sur les services fournis aux patients) ainsi que de primes supplémentaires et d'autres paiements totalisant 47 millions de dollars.

Le financement pour les médecins d'urgence assujettis au modèle fondé sur le nombre de patients, selon lequel plusieurs médecins peuvent travailler simultanément au service d'urgence, est

fonction de l'acuité des besoins du patient (c'est-à-dire le caractère urgent des soins que nécessitent les patients) ainsi que du nombre de patients de l'exercice précédent. Le Ministère intègre ces renseignements dans une formule pour déterminer le nombre d'heures que les médecins d'urgence doivent travailler pour répondre aux besoins des patients. Cette formule a été élaborée à partir d'une recherche commandée par le Ministère. Celui-ci se sert du nombre d'heures obtenu et du taux horaire pour déterminer le financement qui sera affecté tous les ans à chaque groupe de médecins d'urgence. Le Ministère a indiqué que le taux horaire avait été établi à l'origine en 1999-2000 par un groupe de travail composé de représentants du Ministère, de l'OMA et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario.

Le Ministère a mentionné que les niveaux de financement actuels pour les groupes de médecins d'urgence assujettis au modèle des 24 heures (selon lequel un seul médecin à la fois travaille dans le service d'urgence) ont été établis en 2006-2007 à partir de négociations entre le Ministère, l'OMA et l'Association des hôpitaux de l'Ontario. Depuis, le financement pour les groupes de médecins d'urgence assujettis au modèle des 24 heures a été généralement fondé sur les volumes de patients de l'année civile précédente.

Nous avons constaté que des paiements excédentaires versés à des groupes de médecins d'urgence n'étaient pas recouverts. Par exemple :

- Aux termes du contrat qu'il a conclu avec des médecins assujettis au modèle fondé sur le nombre de patients, le Ministère recouvre des fonds dans les cas où le groupe de médecins d'urgence travaille un nombre d'heures inférieur à celui qu'il a déterminé au moyen de sa formule; à l'inverse, le Ministère doit effectuer un paiement supplémentaire si le groupe travaille un nombre d'heures supérieur, en raison soit d'une hausse du nombre de patients, soit d'un accroissement de l'acuité des besoins du patient. Lorsque nous avons examiné les sommaires de rapprochement préparés par le Ministère pour la période de

cinq ans de 2005-2006 à 2009-2010, nous avons repéré des paiements excédentaires totalisant 3,9 millions de dollars. Ceux-ci ont été versés à 24 groupes de médecins d'urgence, dont 10 groupes qui ont reçu des paiements excédentaires plus d'une année. Le Ministère a mentionné qu'il avait choisi de ne pas recouvrer les paiements excédentaires parce que cela pourrait influencer négativement sur l'accès des patients aux services d'urgence ou augmenter les temps d'attente dans les services d'urgence.

- Lorsque nous avons examiné les paiements versés par le Ministère en 2009-2010 (le dernier exercice complet pour lequel des données étaient accessibles au moment de notre vérification) à des groupes de médecins d'urgence assujettis au modèle des 24 heures, nous avons constaté que plus de 35 % des groupes de l'échantillon avaient reçu un financement supérieur à celui qui était prévu dans le contrat conclu avec le Ministère. Le financement excédentaire en 2009-2010 s'est élevé à plus de 400 000 \$, et aucune partie de ce montant n'a été recouvrée par le Ministère. Celui-ci a mentionné que la capacité de ces médecins d'urgence à fournir des services 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, aurait été compromise sans ce financement additionnel.

Médecins spécialistes travaillant dans le Nord

Les ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2008. En 2009-2010, 280 médecins ont reçu des paiements totalisant 39 millions de dollars dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord. Ce montant comprenait environ 5 millions de dollars liés principalement au financement de base pour l'année précédente.

Les ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord ont été établies à la suite de négociations avec l'Ontario Medical Association (OMA), de façon semblable aux autres ententes sur la diversification des modes de financement. Cependant, contrairement à ce qui a été le cas pour les autres ententes de financement, des paiements spéciaux ont été versés aux spécialistes travaillant dans le Nord durant les négociations. Particulièrement :

- En mai 2007, le Ministère a versé 15 000 \$ à chacun des 234 médecins qui ont accordé au Ministère et à l'OMA la permission de recueillir des renseignements sur leurs revenus provenant des universités, des hôpitaux et du Ministère par l'entremise de la rémunération à l'acte, aux fins des négociations de l'entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord.
- En avril 2008, le Ministère a versé plus de 15 millions de dollars à 292 médecins qui ont signé un document indiquant qu'ils prévoyaient participer à une entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord qui entrerait en vigueur le 1^{er} avril 2008. Le Ministère nous a informés que ce montant représentait un financement relatif à l'exercice précédent (qui prenait fin le 31 mars 2008) et qu'il a été versé à ces médecins en sus de leur rémunération à l'acte normale facturée à l'Assurance-santé. Les sommes payées allaient de 20 000 \$ à 70 000 \$ par médecin, la plupart d'entre eux ayant reçu 55 000 \$. Le document signé par les médecins indiquait que les fonds devraient être remis au Ministère s'ils ne concluaient pas d'entente sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes travaillant dans le Nord. Nous avons constaté que 39 médecins qui, ensemble, ont reçu plus de 1,1 million de dollars, n'ont pas conclu de telle entente. Contrairement à ce que stipulait le document signé, le Ministère a par la suite

permis à ces médecins de conserver l'argent pourvu qu'ils participent à un type quelconque d'entente sur la diversification des modes de financement et qu'ils continuent de travailler dans le Nord de l'Ontario. Or, 11 de ces médecins n'ont participé à aucune entente sur la diversification des modes de financement, et le Ministère n'a recouvré aucune partie des 617 000 \$ versés aux 11 médecins.

Le Ministère s'emploie également à examiner les pratiques en matière de recouvrement; il tient toutefois à préciser qu'il peut y avoir des cas, par exemple en ce qui concerne les ententes sur la diversification des modes de financement relatives aux services d'urgence, où le fait de procéder à un recouvrement pourrait nuire à la capacité de certains services d'urgence de fournir des services 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux faire en sorte que les paiements versés à des groupes similaires de spécialistes dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement se conforment davantage aux contrats sous-jacents, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- simplifier les nombreux types de paiements différents compris dans les contrats relatifs aux médecins en milieu universitaire;
- examiner les situations dans lesquelles du financement additionnel est constamment fourni ou dans lesquelles il y a eu un financement excessif ou des paiements faits en double, afin de déterminer s'il convient de procéder à un rajustement du financement ou à un recouvrement de fonds.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Comme l'a mentionné le vérificateur général, les paiements versés à des spécialistes dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement sont complexes, car les spécialistes peuvent recevoir de nombreux types de paiements et diverses primes. Le Ministère convient avec le vérificateur général du fait qu'il y a lieu de simplifier les paiements ou de réduire leur nombre, surtout lorsqu'ils sont similaires au financement de base ou qu'il n'est plus nécessaire de les distinguer de celui-ci.

SURVEILLANCE DES ENTENTES SUR LA DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT

Nous avons examiné la façon dont le Ministère surveille les ententes sur la diversification des modes de financement qu'il a conclues avec des médecins en milieu universitaire et des médecins d'urgence.

La méthode de la rémunération à l'acte encourage les médecins à voir le plus grand nombre de patients possible, car leur rémunération est fonction des services fournis. Cependant, dans le cadre de la plupart des ententes sur la diversification des modes de financement, les médecins ne sont pas rémunérés uniquement selon le volume de services fournis aux patients. Il est donc important que ces ententes conclues avec les médecins fassent l'objet d'une surveillance appropriée pour s'assurer que les spécialistes maintiennent un niveau minimal de services aux patients. Parallèlement, il est essentiel que le Ministère surveille les coûts de chaque entente sur la diversification des modes de financement et qu'il détermine si ces ententes contribuent de façon rentable à l'atteinte de ses objectifs en matière de soins de santé.

Il y a facturation pro forma lorsque des médecins participant à certaines ententes sur la diversification des modes de financement (par exemple, les ententes globales en milieu universitaire et celles relatives aux services d'urgence) soumettent à l'Assurance-santé des renseignements sur les services fournis aux patients. Ces médecins ont droit à un pourcentage (qui varie selon le plan

de diversification des modes de financement) du montant établi que les médecins rémunérés à l'acte reçoivent pour la prestation de ces services. Les renseignements relatifs à la facturation pro forma peuvent servir à évaluer le niveau de services fournis par les spécialistes participant à des ententes sur la diversification des modes de financement, et au moins une autre administration canadienne les utilise à cette fin. Le Ministère nous a toutefois informés qu'il n'avait pas analysé les factures pro forma pour déterminer le nombre de patients vus et les services cliniques fournis.

En outre, dans le cadre des contrats relatifs aux centres hospitaliers universitaires (CHU), les médecins peuvent facturer la totalité de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée pour les services cliniques fournis, en plus des autres montants qui leur sont payés aux termes des contrats. De façon similaire, pour ce qui est des contrats relatifs aux spécialistes travaillant dans le Nord, les médecins peuvent facturer 70 % de la valeur de la rémunération à l'acte déclarée, en plus des autres montants prévus dans les contrats. Le Ministère ne surveille pas les montants de rémunération à l'acte versés dans le cadre de l'un ou l'autre de ces types d'ententes. Il ne tient donc pas compte de ces paiements, qui selon nous doivent être considérables, lorsqu'il détermine les montants totaux versés aux termes des ententes relatives aux CHU et aux spécialistes travaillant dans le Nord. Sans ces renseignements, le Ministère ne peut savoir quels sont les montants totaux payés aux médecins aux termes de ces ententes. De plus, étant donné qu'une partie importante des paiements effectués selon les contrats relatifs aux CHU, au lieu d'être versés directement aux différents médecins, le sont aux groupes de gouvernance pour qu'ils les distribuent aux médecins, le Ministère ne connaît pas le montant total de la rémunération reçue par chaque médecin participant à une entente relative aux CHU et, par le fait même, ne peut évaluer périodiquement le caractère raisonnable des montants.

Le Ministère convient du fait que ces renseignements seraient utiles, et il nous a fait savoir que

l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) procède actuellement à l'examen de la rémunération des médecins par spécialité et qu'il s'attend à recevoir un exemplaire du rapport de l'IRSS au printemps 2012. Le Ministère a aussi mentionné qu'il avait entrepris un examen du financement relatif aux CHU, ce qui comprend l'information sur le financement concernant les médecins, qui devrait être achevé en décembre 2011.

Étant donné que le financement pour les médecins d'urgence est fondé sur le nombre de patients et l'acuité de leurs besoins, le Ministère obtient des renseignements sur ces deux éléments de la part des services d'urgence recevant des fonds aux termes d'ententes sur la diversification des modes de financement. Nous avons constaté que le Ministère se servait de cette information pour déterminer les paiements excédentaires et les paiements insuffisants aux services d'urgence. Par ailleurs, le Ministère a mis en place un processus visant à prévenir la rémunération à l'acte excessive dans certaines circonstances, et il a obtenu des renseignements sur les pénuries de personnel prévues dans des services d'urgence.

Cependant, le Ministère n'effectuait pas de surveillance efficace des contrats pour le milieu universitaire. Aux termes des contrats concernant les médecins en milieu universitaire qui sont rémunérés dans le cadre d'ententes sur la diversification des modes de financement, les groupes de gouvernance doivent soumettre de nombreux rapports, tels qu'un plan d'activités annuel, des états financiers vérifiés, un rapport financier et un rapport sur les ressources humaines. Nous avons constaté que le Ministère recevait une grande partie de ces renseignements, mais qu'il ne procédait pas à leur examen ou à leur analyse.

Nous en sommes arrivés à la conclusion que le Ministère avait peu d'assurance que les spécialistes fournissaient les niveaux de services prévus dans les contrats. Le Ministère nous a informés qu'il effectuait une surveillance directe minimale, car il s'attendait à ce que les spécialistes touchant des fonds aux termes des contrats relatifs au milieu

universitaire s'acquittent de leurs obligations contractuelles, c'est-à-dire offrir un nombre minimal d'heures de services ou passer un nombre minimal d'heures à voir des patients. Par exemple :

- Il existe trois ententes globales en milieu universitaire, chacune exigeant que les médecins du groupe effectuent collectivement un nombre minimal d'heures à temps plein. Deux des groupes de médecins participant à ces ententes sur la diversification des modes de financement soumettent au Ministère des rapports contenant de l'information pouvant servir à vérifier le nombre total d'heures travaillées. Le troisième hôpital ne communiquait pas ce type d'information, et le Ministère n'a pas effectué de suivi auprès de l'établissement pour qu'il lui transmette les renseignements.
- Aux termes des contrats relatifs aux ententes globales en milieu universitaire, les spécialistes sont également tenus d'offrir un niveau minimal de services cliniques aux patients. Par exemple, selon un contrat, les spécialistes doivent consacrer 75 % de leur temps à l'offre de services cliniques, et la tranche restante de 25 % à des activités d'enseignement, de recherche et d'administration. Cependant, au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il n'obtenait pas de renseignements permettant de savoir si les médecins consacraient 75 % de leur temps à l'offre de services cliniques, car il considérait qu'il s'agissait d'une ligne directrice au lieu d'une exigence. Dans un autre exemple, les spécialistes assujettis à un autre contrat devaient exécuter au moins 33 heures de services cliniques par semaine. Bien que le Ministère reçoive tous les ans de l'information sur les activités auxquelles les médecins consacrent leurs heures de travail, il n'en reçoit aucune sur le nombre d'heures réellement consacrées à l'offre de services cliniques. Le Ministère a indiqué qu'il n'établit pas les heures de travail pour ces médecins et qu'il envisage donc d'utiliser à l'avenir d'autres indicateurs des niveaux de services, dont ceux dans les contrats relatifs aux CHU.
- Les spécialistes assujettis aux contrats relatifs aux CHU sont tenus de fournir un niveau minimal de services cliniques, notamment de voir un nombre minimal de patients. Aux termes de ces ententes, lorsque les services fournis par un médecin sont inférieurs au niveau établi pour chacune des spécialités, le Ministère peut réduire les fonds versés à ce spécialiste pour l'exercice visé. En avril 2010, le Ministère a examiné l'information sur les niveaux de services atteints par les CHU en 2007-2008 et 2008-2009 et a constaté que, bien que 60 % des CHU aient respecté les exigences relatives aux niveaux de services dans tous leurs domaines de spécialité, pour la tranche restante de 40 %, les niveaux de services prévus dans le contrat n'avaient généralement pas été atteints dans au moins un domaine de spécialité. Le Ministère n'a apporté aucune modification aux niveaux de financement et n'a pas recouvré de fonds.
- Le Ministère favorise l'autosurveillance pour les médecins participant à une entente relative aux CHU. En juillet 2010, le Ministère a fait parvenir aux groupes de gouvernance des ententes sur la diversification des modes de financement relatives aux CHU des lettres leur demandant de procéder à une autoévaluation au moyen d'une liste de contrôle fournie. Le Ministère a élaboré cette liste en vue d'aider les CHU à déterminer s'ils s'acquittaient de leurs obligations prescrites dans les ententes sur la diversification des modes de financement. La liste englobait des domaines, dont la gouvernance, la prestation des services et les exigences en matière de rapports, et demandait si des processus avaient été mis en place pour déterminer si des services directs aux patients et des services par le médecin en disponibilité étaient fournis. Cependant, dans les faits, les CHU n'étaient pas tenus de remplir les autoévaluations ou de retourner les autoévaluations

remplies au Ministère. Le Ministère a indiqué qu'il demanderait à l'avenir confirmation que les CHU ont effectué l'évaluation. Pour faire en sorte que les CHU donnent suite aux problèmes notés dans la liste de contrôle, le Ministère envisage également la possibilité de demander que lui soient communiqués à l'avenir les résultats de l'évaluation.

Nous avons aussi constaté que le Ministère n'effectue pas d'examen périodique afin de déterminer si les objectifs liés aux ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes – tels que l'amélioration de l'accès pour les patients, le soutien des besoins en formation clinique d'étudiants en médecine, de médecins et d'autres fournisseurs de soins de santé, et la progression de l'innovation en médecine – sont atteints.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux faire en sorte que les Ontariens aient accès aux soins dispensés par des médecins spécialistes, conformément à l'objectif général des ententes sur la diversification des modes de financement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit effectuer une surveillance pour déterminer si les groupes de spécialistes fournissent les soins aux patients et les autres services prévus dans les contrats.

En outre, pour s'assurer que les avantages des ententes sur la diversification des modes de financement pour les spécialistes l'emportent sur les coûts, le Ministère doit surveiller les coûts totaux de chacune de ces ententes, y compris la rémunération à l'acte totale versée directement ou indirectement aux médecins, et

utiliser cette information pour procéder à des examens périodiques visant à déterminer si l'on parvient à atteindre de manière rentable les objectifs des ententes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et appuie l'inclusion de mesures appropriées de rendement dans toutes les ententes sur la diversification des modes de financement. Le Ministère convient également du fait que les ententes concernant les spécialistes doivent être claires et détaillées, et qu'elles doivent être activement surveillées et examinées pour s'assurer que les groupes de médecins fournissent les soins aux patients et les autres services énoncés dans les contrats. On travaille actuellement à la mise au point de rapports réguliers sur tous les paiements versés aux médecins aux termes de chaque entente. Un processus de surveillance interne amélioré a été élaboré et sera mis en oeuvre dans un proche avenir, de façon à permettre au Ministère d'entreprendre des examens réguliers des services cliniques fournis par les spécialistes et de procéder à des analyses périodiques des coûts.

Le Ministère évalue actuellement les paiements versés aux spécialistes dans le cadre des ententes relatives aux centres hospitaliers universitaires et des ententes globales en milieu universitaire en 2009-2010 et 2010-2011, ce qui lui permettra également d'évaluer les niveaux déclarés de services cliniques et d'activités en milieu universitaire à la fois pour les groupes de médecins et les médecins individuellement.

Acquisition de nouveaux produits par la RAO

Contexte

La Régie des alcools de l'Ontario (RAO), qui relève du ministre des Finances, est un organisme de la Couronne constitué en vertu de la *Loi sur les alcools* (la Loi) dont le mandat est d'acheter, d'importer, de distribuer et de vendre des boissons alcoolisées en Ontario.

La RAO a pour mission d'être un détaillant socialement responsable et innovateur qui axe ses activités sur le rendement et génère des profits. Globalement, elle offre aux consommateurs plus de 21 000 produits – environ 3 400 produits dans son répertoire général, 6 200 produits dans sa division Vintages et 12 000 produits par commandes privées. Les ventes de la division Vintages de la RAO, qui offre des vins haut de gamme et des spiritueux de choix, représentent environ 8 % des ventes totales. En 2009-2010, environ 10 % des produits du répertoire général et 50 % des produits de Vintages étaient des nouveautés. La RAO exploite cinq entrepôts qui approvisionnent plus de 600 magasins partout dans la province.

La RAO sélectionne et achète de nouveaux produits selon trois différentes méthodes. La principale, qui touche les produits du répertoire général et ceux de Vintages, consiste à émettre un appel d'offres, appelé « lettre de besoins », visant une

catégorie particulière de produits. La RAO achète aussi des produits de façon ponctuelle et, dans le cas des produits de Vintages, peut s'approvisionner directement auprès des fournisseurs.

Pour l'exercice 2010-2011, les ventes et les autres revenus de la RAO s'élevaient à environ 4,6 milliards de dollars, et les bénéfices nets s'établissaient à 1,56 milliard de dollars, dont la quasi-totalité est remise au gouvernement provincial. En dix ans, les ventes de la RAO ont augmenté de 67 % et les bénéfices nets de l'organisme ainsi que les dividendes qu'il verse au gouvernement provincial, d'environ 80 %. La ventilation des ventes par catégories de produits pour l'exercice 2010-2011, en dollars et en pourcentage de la contribution à la marge brute, est présentée à la Figure 1.

Figure 1 : Ventes totales de boissons alcoolisées et contribution à la marge brute par catégorie, 2010-2011

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Produit	Ventes (milliards de dollars)	Ventes (%)	Contribution à la marge brute (%)
spiritueux	1,84	40	47
vins	1,57	35	35
bières	0,91	20	15
autres	0,22	5	3
Total	4,54	100	100

Objectif et portée de la vérification

Notre mission de vérification visait à déterminer si la RAO avait mis en place des mécanismes, des politiques et des procédures adéquats en matière d'achat de nouveaux produits, et si ces produits étaient acquis et gérés efficacement et en conformité aux lois, aux directives gouvernementales et aux politiques d'approvisionnement pertinentes de la RAO.

Avant notre travail de vérification sur le terrain, nous avons établi les critères de vérification à utiliser pour atteindre notre objectif de vérification, puis nous avons conçu des méthodes d'essai et des procédures pour déterminer si nous avons rempli ces critères. L'objectif de la vérification et les critères établis ont été examinés et approuvés par la haute direction de la RAO.

Dans notre vérification, nous avons examiné les lois ainsi que les politiques et procédures administratives pertinentes, interviewé les membres du personnel du siège social de la RAO et, lorsque c'était pertinent, les fonctionnaires du ministère des Finances. Nous avons aussi examiné et évalué des données et statistiques sommaires pertinentes ainsi qu'un échantillon de dossiers relatifs à l'achat de produits du répertoire général et de Vintages. Nous nous sommes entretenus avec plusieurs groupes d'intervenants importants du milieu des boissons alcoolisées, notamment Spirits Canada, Drinks Ontario, le Wine Council of Ontario et la Winery and Grower Alliance of Ontario. Ces groupes représentent les fournisseurs et agents de toutes tailles du secteur des boissons alcoolisées. Nous avons aussi rencontré un représentant de l'Association canadienne des régies d'alcool, dont les membres comprennent toutes les régies d'alcool des 13 provinces et territoires du Canada. Nous avons en outre communiqué avec des organismes du secteur des boissons alcoolisées de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec pour mieux comprendre leur

fonctionnement aux fins de comparaison ainsi que la National Alcohol Beverage Control Association des États-Unis, qui représente 18 États qui régissent directement la distribution et la vente de certains types de boissons alcoolisées sur leur territoire.

Notre vérification comprenait l'examen des activités pertinentes du service de la Vérification interne de la RAO, qui a porté sur ses derniers rapports et tenu compte de ses travaux de vérification et de toute question pertinente recensée dans le cadre de ces travaux pour planifier notre propre vérification.

Résumé

La *Loi sur les alcools* (la Loi) de l'Ontario confère à la Régie des alcools de l'Ontario (RAO) le pouvoir de fixer les prix de détail des produits alcoolisés qu'elle vend. Son mandat à cet égard est de promouvoir la responsabilité sociale en matière de vente et de consommation d'alcool tout en générant des revenus pour la province. À cette fin, la Loi établit les prix de détail minimaux de l'alcool, ce que d'autres administrations, notamment le Québec et l'État de New York, ne font pas. Cela signifie que la RAO ne vend pas ses produits aux plus bas prix possible, mais plutôt à des prix qui favorisent une consommation responsable et génèrent des profits pour le gouvernement.

La plupart des administrations canadiennes oeuvrent dans un contexte similaire. Les boissons alcoolisées vendues au Canada comportent généralement une marge bénéficiaire et des taxes supérieures à celles des boissons vendues aux États-Unis. Donc, bon nombre de ces produits coûtent moins cher aux États-Unis qu'au Canada. Bien que certains des produits vendus par la RAO soient offerts à des prix inférieurs dans d'autres administrations canadiennes, les résultats d'un sondage mené en avril 2011 montrent que le prix de détail moyen de l'ensemble des boissons alcoolisées offertes par la RAO est inférieur à celui de toutes

les autres administrations canadiennes; l'Ontario occupe la troisième place pour ce qui est des plus bas prix de détail pour les spiritueux et les bières et la première place pour ce qui est des vins. Dans une enquête menée en 2010 auprès de la clientèle de la RAO, environ les deux tiers des répondants estimaient que les prix de la RAO présentaient un bon rapport qualité-prix.

Le processus d'approvisionnement de la RAO diffère de celui des détaillants du secteur privé. Dans ce secteur, les détaillants s'efforcent d'acheter leurs produits au plus bas prix possible. On pourrait s'attendre à ce que la RAO, l'un des plus importants acheteurs d'alcool du monde, adopte une stratégie similaire, mais ce n'est pas le cas. Au lieu d'être axée sur les coûts, la stratégie de la RAO repose sur le prix de détail que l'organisme veut demander pour un produit. Les fournisseurs soumettent un prix de détail se trouvant à l'intérieur de la fourchette définie dans l'appel de produits de la RAO et font ensuite le calcul à l'envers, en appliquant la structure de prix fixes de la RAO pour déterminer le prix de gros qu'ils demanderont. Si un fournisseur soumet une offre dont le coût ne correspond pas au prix de détail convenu, la RAO lui demande d'augmenter ou de diminuer, selon le cas, le prix de gros du produit. Nous avons constaté des cas où le prix initialement demandé par le fournisseur a été majoré et d'autres où il a été réduit, généralement d'un montant peu élevé. Toutefois, nous avons également constaté des cas où les fournisseurs ont soumis des prix de détail considérablement inférieurs ou supérieurs aux prix attendus par la RAO, qu'elle leur a ensuite demandé de réviser. Dans les faits, la RAO a donc versé à ces fournisseurs un prix supérieur ou inférieur à celui de la soumission initiale. La RAO nous a informés que de tels écarts entre le prix soumis et le prix escompté peuvent s'expliquer par les fluctuations des coûts de transport ou des taux de change ou encore une erreur de calcul commise par le fournisseur.

La plupart des grands détaillants profitent de leur pouvoir d'achat pour négocier avec les fournisseurs et obtenir de meilleurs prix. Nous avons

constaté que la RAO ne négocie pas de ristourne pour les achats de volumes importants afin de diminuer ses coûts. C'est également le cas des autres administrations canadiennes examinées. La structure de prix fixes de la RAO ne favorise pas la négociation de prix de gros inférieurs, qui entraîneraient des prix de détail moins élevés qui, à leur tour, généreraient moins de profits. Cela va à l'encontre du mandat de la RAO, qui vise à générer des profits pour la province et à encourager une consommation responsable. Invariablement, la RAO réussit à générer des profits accrus pour la province d'une année à l'autre.

La RAO compte de nombreuses pratiques d'approvisionnement bien établies comparables à celles d'autres administrations canadiennes et monopoles gouvernementaux, notamment en Suède et en Norvège. La RAO pourrait toutefois améliorer certains de ses processus relatifs à l'approvisionnement et à la surveillance subséquente du rendement des produits, afin de mieux démontrer leur exécution juste et transparente. Par exemple :

- Dans un échantillon examiné, la RAO a refusé plus de 80 % des produits présélectionnés dans le processus de lettre de besoins et n'a consigné les motifs de sa décision que dans quelques cas.
- La RAO n'a pas de politiques et de procédures écrites pour aider le personnel à déterminer dans quelles circonstances il convient d'acheter des produits de façon ponctuelle ou directe ni les critères d'évaluation à utiliser, alors que 60 % de tous les nouveaux produits achetés en 2010-2011 l'ont été de l'une de ces deux manières.
- Aucune justification n'a été consignée pour les 60 % des produits de l'échantillon examiné achetés dans un processus ponctuel. Toutefois, en réponse à notre question, les employés de la RAO ont généralement été en mesure de se rappeler les raisons de leurs décisions en matière d'approvisionnement.
- En ce qui concerne les achats directs de produits pour les collections de Vintages,

plus de 45 % de ces achats dans l'échantillon examiné visaient des produits que la RAO n'avait jamais achetés auparavant et qui n'avaient donc pas fait l'objet du processus habituel d'évaluation du goût, de la robe et de l'arôme. En outre, les raisons de ces achats n'étaient pas consignées. Dans le cas des produits acquis directement parce que la RAO les avait achetés par le passé, notre examen des données historiques sur les ventes montre que la valeur des ventes pour la plupart de ces produits était inférieure au seuil requis et que beaucoup de ces produits se vendaient difficilement.

- La RAO a établi un processus bien défini de gestion de catégories et fixe des objectifs de ventes pour chaque catégorie de produits afin d'en évaluer le rendement et de prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'un produit n'a pas le succès escompté. Elle peut retirer de son répertoire un produit qui ne satisfait pas aux objectifs de ventes et demander une remise. Nous avons toutefois constaté que certains produits qui n'avaient pas atteint les objectifs de ventes depuis quatre ou cinq ans figuraient toujours au répertoire, et que la RAO avait demandé et reçu une remise pour seulement 35 % des produits retirés du répertoire.

RÉPONSE GLOBALE DE LA RAO

La RAO accueille favorablement les observations du vérificateur général que ses pratiques d'approvisionnement sont bien établies et qu'elles se comparent à celles d'autres régies d'alcool au Canada et à l'étranger. Les recommandations du vérificateur général visant à améliorer ces pratiques aideront la RAO à rehausser ses méthodes actuelles; bon nombre de ces recommandations ont déjà été mises en oeuvre.

Les acheteurs de la RAO font tout effort pour obtenir les meilleurs produits dans chaque fourchette de prix, qu'il s'agisse de vins de moins de 8 \$ ou de produits de plus de 100 \$.

Ils examinent plus de 50 000 offres par année et collaborent avec les fournisseurs afin d'offrir les meilleurs produits à de bons prix. La RAO est un client intéressant pour les fabricants et la concurrence est vive pour figurer à son répertoire. En conséquence, les fournisseurs proposent souvent à la RAO des produits à des prix inférieurs à ceux qu'ils demandent dans d'autres administrations canadiennes. Pour vendre un produit à la RAO, les fournisseurs ne doivent pas vendre le même produit à un prix inférieur à d'autres détaillants canadiens de boissons alcoolisées. Des sondages réguliers sur les prix montrent que la RAO offre des produits alcoolisés à un prix global inférieur à celui des autres détaillants du Canada.

Notre mission de vérification comprenait l'examen de l'approvisionnement en nouveaux produits, mais les fournisseurs de produits inscrits au répertoire de la RAO peuvent unilatéralement baisser leur prix de détail en vendant à la RAO à prix réduit. Encore une fois, cette situation résulte de la vive concurrence entre les produits inscrits au répertoire.

La RAO doit trouver un équilibre entre les différents volets de son mandat, soit générer des revenus, promouvoir la responsabilité sociale et offrir aux clients un éventail de produits de qualité dans toutes les fourchettes de prix. Le rapport de vérification souligne que la RAO ne vend pas ses produits au plus bas prix possible, alors qu'en réalité, bon nombre de ses produits sont vendus au prix le plus bas permis par les lois. Selon son mandat et sa structure de prix fixes, la RAO ne peut à l'heure actuelle négocier pour obtenir des ristournes sur le volume d'achat. La National Alcohol Beverage Control Association confirme que bien que la situation varie d'un État à l'autre, les ristournes ne sont pas autorisées dans la plupart des États américains. Par ailleurs, comme il est souligné dans le rapport de vérification, d'autres régies d'alcool canadiennes ne négocient pas non plus de ristournes. À la lumière de ces faits, la RAO, en plus

d'obtenir les meilleurs produits à des prix très concurrentiels, reçoit plus de 100 millions de dollars par année de la part de ses fournisseurs pour soutenir ses campagnes de promotion et de marchandisage en magasin.

Constatations détaillées de la vérification

PRIX DE DÉTAIL DES BOISSONS ALCOOLISÉES

En vertu de la *Loi sur les alcools*, la RAO est autorisée à fixer les prix de détail des boissons alcoolisées en Ontario. Elle établit les prix des spiritueux, des vins importés et de la majorité des vins ontariens ainsi que des bières qu'elle vend en exclusivité. Les fabricants de bière fixent les prix de détail des autres bières, conformément à la Loi.

Pour fixer les prix de détail, la RAO tient compte des principaux volets de son mandat et de ses objectifs globaux, qui sont de générer des profits

suffisants pour le gouvernement provincial, de promouvoir une responsabilité sociale en matière de vente et de consommation de boissons alcoolisées, de soutenir l'industrie vinicole ontarienne et d'offrir aux clients un bon éventail de produits de qualité dans toutes les fourchettes de prix.

Un certain nombre de taxes, de redevances et de droits fédéraux et provinciaux doivent être inclus dans les prix de la RAO, comme l'illustre la Figure 2. Toutefois, les deux composantes qui constituent la majeure partie du prix de détail d'un produit alcoolisé sont le prix de gros (décrit plus en détail dans la section Coût des produits alcoolisés) et la marge bénéficiaire de la RAO.

La structure des marges bénéficiaires a été établie par la RAO et approuvée par son conseil d'administration en consultation avec le ministère des Finances (le Ministère). La RAO nous a informés que les gouvernements qui se sont succédé ont avalisé la structure des marges bénéficiaires fixes, et donc la structure de prix fixes, à titre de moyen approprié pour un organisme gouvernemental comme la RAO d'assurer la transparence de ses pratiques d'approvisionnement et d'établissement des

Figure 2 : Composantes des prix de détail des produits alcoolisés

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Composante	Description
prix de gros	prix auquel le fournisseur vend son produit à la RAO
+ taxe d'accise fédérale	taxe variable fondée sur le volume et la teneur en alcool du produit
+ droits d'importation fédéraux	ne s'appliquent qu'aux biens importés; structure comparable à celle de la taxe d'accise
+ transport	taux fondé sur les contrats de transport de la RAO en vigueur
= coût en magasin	
+ coût du service	s'applique aux bières* selon un taux fixe par litre
+ marge bénéficiaire de la RAO	taux variable appliqué selon le type de produit (voir la Figure 3)
+ taxe sur le vin	s'applique à la majorité des vins selon un taux fixe par litre
+ taxe sur l'embouteillage	s'applique à tous les produits selon un taux fixe par litre
+ droits environnementaux	s'applique à tous les produits non consignés selon un taux fixe par contenant
= prix de base	
+ taxe de vente harmonisée (TVH)	taux fixe de 13 % appliqué au prix de base
+ consigne	montant variant selon le volume du contenant (valeur maximale de 0,20 \$)
= prix de détail final	prix arrondi aux 0,05 \$ près

* La RAO fixe le prix des bières dont elle a l'exclusivité. En vertu de la *Loi sur les alcools*, les prix de détail des bières qui sont aussi vendues par The Beer Store sont fixés par le fabricant.

prix. Les taux des marges bénéficiaires varient selon la catégorie de produits. Toutefois, dans chaque catégorie, la marge bénéficiaire est la même pour tous les produits (voir les exemples à la Figure 3). Même si la marge bénéficiaire s'applique à tous les produits, la RAO peut, à sa discrétion et avec l'approbation du conseil d'administration, modifier cette marge sur les produits de Vintages. En outre, en conformité aux accords de commerce internationaux, les organismes gouvernementaux comme la RAO doivent traiter également les produits nationaux et importés en leur appliquant la même marge bénéficiaire. La RAO peut toutefois appliquer des frais supplémentaires aux produits importés pour couvrir les coûts supplémentaires qu'entraîne leur acquisition.

Les fournisseurs et représentants comprennent bien la structure des prix et les répercussions connexes du mandat et des objectifs de la RAO. Même si cette information est divulguée en partie sur le site Web de la RAO dans la section « Demandez-nous », il est difficile pour le public de trouver l'information et de l'utiliser pour bien comprendre comment sont fixés les prix des boissons alcoolisées.

Analyses comparatives des prix de détail

La RAO effectue tous les trois mois une analyse comparative des prix de détail au Canada pour le compte de l'Association canadienne des régies d'alcool (l'Association), qui regroupe les 13 régies

d'alcool canadiennes. On compare les prix des quelque 50 produits de différentes catégories (à l'exception des produits de Vintages) qui génèrent les chiffres de vente les plus élevés au Canada et qui sont vendus dans les 13 administrations. Les résultats de la dernière analyse effectuée au moment de notre vérification montraient que la RAO arrivait en troisième place pour ce qui est des plus bas prix de détail pour les spiritueux et les bières, et en première place pour ce qui est des vins. La RAO affichait également les plus bas prix de détail globaux des boissons alcoolisées.

Nous avons sélectionné un échantillon de produits populaires de la RAO pour comparer leurs prix de détail à ceux qui sont en vigueur en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec ainsi que dans les États de New York, du Michigan et de la Pennsylvanie. Les prix variaient d'une administration à l'autre, et parfois même au sein d'une même administration. Nous avons en outre constaté ce qui suit :

- Deux autres provinces canadiennes vendaient presque tous les produits à des prix supérieurs. La troisième province vendait beaucoup de ses produits à des prix inférieurs à ceux de la RAO, mais toujours dans une marge de 7 % des prix en vigueur en Ontario. Ce résultat est généralement conforme aux constatations issues de l'analyse de l'Association dont il est question au début de la présente section.

Figure 3 : Exemples de taux des marges bénéficiaires pour les spiritueux, les vins et les bières

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Catégorie de produit	Origine du produit	Marge bénéficiaire appliquée	
		%	(\$/litre)
vodka, whisky, rhum	Canada	141,0	—
	étranger (É.-U.)	148,1	—
	étranger (autres pays)	148,0	—
vins de table	Ontario	65,5	—
	autres provinces et étranger	71,5	—
bières	Canada et étranger	—	0,7094
	microbrasserie	—	0,2095

- Les trois États vendaient la majorité de leurs produits à des prix de 3 % à 55 % inférieurs à ceux de la RAO.

La RAO ne vend pas ses produits au plus bas prix possible parce que cela est contraire à son mandat en matière de responsabilité sociale et réduirait ses bénéfices. Par exemple, les prix de détail minimaux sont fixés par la Loi en Ontario, alors qu'au Québec, en Alberta et dans les États de New York et de Pennsylvanie, il n'existe pas de tels prix minimaux. D'après la RAO, les marges bénéficiaires et les taxes sont toujours plus élevées dans les administrations canadiennes qu'aux États-Unis afin d'encourager la consommation socialement responsable tout en générant des revenus pour le gouvernement. La RAO a aussi souligné qu'environ les deux tiers des répondants à un sondage auprès de sa clientèle en 2010 estimaient que ses prix représentaient un bon rapport qualité-prix.

Prix de détail minimaux prévus par la Loi

Le gouvernement a établi des prix de détail minimaux pour les produits alcoolisés afin d'en modérer la consommation. Les résultats d'une étude en santé publique montrent qu'une augmentation du prix de l'alcool diminue la consommation et donc les conséquences de la consommation et de l'abus d'alcool. L'Ontario est l'une des six administrations canadiennes à avoir établi des prix de détail minimaux.

Avec l'approbation de la haute direction, les prix de détail des produits abandonnés et qui seront bientôt invendables en raison de leur date de péremption peuvent être réduits en deçà des seuils minimaux. Ce cas d'exception ne s'applique toutefois pas aux bières.

Les prix minimaux s'appliquent aux produits vendus dans tous les magasins de l'Ontario, y compris les succursales de détail de la RAO et les autres établissements n'appartenant pas à la RAO, par exemple les magasins-agences des collectivités dont la population est trop faible pour justifier la mise en place d'une succursale ordinaire de la RAO,

les succursales The Beer Store et les magasins des fabricants comme les vignobles et les distilleries faisant de la vente au détail. Les prix de détail minimaux des bières et des spiritueux sont fixés par la Loi. La Loi établit les prix minimaux des vins, que la RAO est tenue de payer à ses fournisseurs. D'après la RAO, la décision d'établir un prix minimal pour les vins remonte aux années 1980, de façon à prévenir le dumping en Ontario de vins étrangers dont les prix étaient subventionnés. Aux fins du présent rapport, nous avons converti le coût d'acquisition minimal des vins en un prix de détail minimal en appliquant la structure de prix fixes de la RAO, comme l'illustre la Figure 4. Le prix de détail minimal et le coût d'acquisition minimal sont rajustés en fonction de l'inflation le 1^{er} mars chaque année, conformément à la Loi.

Selon les fonctionnaires du Ministère, la RAO doit veiller à ce que tous les établissements vendant de l'alcool en Ontario, y compris ceux qui ne lui appartiennent pas, respectent les exigences en matière de prix minimaux. Les employés de la RAO ont toutefois souligné qu'ils ne comprenaient pas bien leur rôle dans l'exécution des prix minimaux, surtout en raison du fait que certains établissements n'appartenant pas à la RAO peuvent être perçus comme des concurrents. La RAO a aussi indiqué que la Loi ne précise aucun mécanisme d'exécution de telles exigences, ce qui accroît le risque de vendre des produits à un prix inférieur au prix de détail minimal en contravention du mandat de responsabilité sociale de la RAO.

Figure 4 : Exemples de prix de détail minimaux au 1^{er} mars 2011 (\$)

Source des données : *Loi sur les alcools*, Régie des alcools de l'Ontario

Type de produit	Prix de détail minimal (excluant la consigne)
spiritueux – 750 mL	23,20
vin de table, Ontario – 750 mL	5,65
vin de table, importé – 750 mL	5,80
bière*	26,40

* caisse de 24 bouteilles de 341 mL ayant une teneur en alcool égale ou supérieure à 4,9 % mais inférieure à 5,6 %

RECOMMANDATION 1

Pour mieux informer les Ontariens à propos de la façon dont les prix des boissons alcoolisées sont fixés, la RAO doit publier davantage d'information sur sa politique d'établissement des prix, notamment sur la manière dont les objectifs de son mandat et des politiques provinciales influent sur les prix, ainsi que des renseignements détaillés sur sa structure de prix. La RAO doit également, conjointement avec le ministère des Finances, mettre en place un processus pour s'assurer que tous les établissements se conforment aux exigences de la *Loi sur les alcools* concernant les prix de détail minimaux et déterminer si elle est l'organisme approprié pour exercer une telle surveillance.

RÉPONSE DE LA RAO

La RAO convient que les Ontariens devraient pouvoir accéder facilement à de l'information à propos de son mandat et de ses activités, incluant sa politique d'établissement des prix. C'est pourquoi cette information est actuellement publiée sur le site Web de la RAO (www.lcbo.com) et est régulièrement diffusée auprès des acteurs de l'industrie des boissons alcoolisées et des médias. La RAO explorera les possibilités de faciliter le repérage de cette information et de la présenter le plus clairement possible.

La RAO collaborera avec le ministère des Finances pour examiner comment la conformité aux prix minimaux établis est assurée dans tous les établissements de détail de la province vendant des boissons alcoolisées et pour déterminer quel organisme ou entité gouvernementale devrait exécuter cette fonction de réglementation.

Coût des boissons alcoolisées

Dans le secteur privé, les détaillants s'efforcent d'acheter leurs produits au plus bas prix possible. On pourrait s'attendre à ce que la RAO, qui est l'un des plus importants acheteurs d'alcool du monde, utilise son pouvoir d'achat pour négocier les prix le plus bas possible auprès des fournisseurs. Cependant, la stratégie d'acquisition de la RAO n'est pas axée sur les coûts, mais plutôt sur des fourchettes de prix de détail spécifiques; les fournisseurs doivent proposer leurs produits à la RAO en fonction de ces fourchettes. Le prix de gros, soit le coût du produit pour la RAO, est déterminé à partir de sa structure de prix fixes et du prix de détail souhaité.

Le processus d'acquisition de la RAO est conforme à celui en vigueur dans les autres administrations canadiennes avec lesquelles nous avons communiqué et se compare à ceux dans d'autres pays où le gouvernement exerce un monopole, comme la Suède et la Norvège. La RAO nous a aussi informés que, pour s'acquitter de son mandat d'encourager une consommation responsable, ses prix de détail sont fixés en fonction d'une stratégie axée sur l'image de marque, qui vise à accroître les revenus sans augmenter la quantité d'alcool consommée en encourageant les consommateurs à acheter des produits à un prix « de marque » et en augmentant la quantité et la variété des produits offerts à des prix supérieurs.

Une fois que la RAO a déterminé la catégorie de produits qu'elle souhaite acheter, elle diffuse une « lettre de besoins » sur son site Web et l'envoie à divers organismes commerciaux. La lettre de besoins précise la catégorie et les spécifications des produits recherchés et, dans la majorité des cas, les fourchettes de prix de détail. Ces fourchettes que demande la RAO varient en fonction du type de produit et du prix que les consommateurs seront prêts à payer d'après la RAO. La majorité des lettres de besoins précisent une fourchette de prix, mais certaines définissent un prix ferme que les fournisseurs doivent respecter ou dépasser. Par exemple, la lettre de besoins annuelle pour les vins

du répertoire général diffusée en 2010-2011 comptait 48 catégories de produits. De ce nombre, 41 exigeaient un prix de détail supérieur à 9,95 \$, et six autres, un prix de détail supérieur à 8,95 \$ (une des catégories de produit n'était assortie d'aucune fourchette de prix). La RAO nous a informés que la majorité des vins demandés devaient se vendre à un prix de détail de plus de 9,95 \$, parce qu'elle offrait déjà une sélection satisfaisante de vins à moins de 10 \$.

Le prix de détail auquel un fournisseur souhaite vendre son produit en Ontario doit se trouver dans la fourchette de prix établie par la RAO dans sa lettre de besoins. Comme il est indiqué ci-dessus, le prix de gros que paie la RAO est déterminé à partir de la structure de prix fixes et du prix de détail convenu. En résumé, la RAO établit le coût qu'elle paiera pour un produit en fixant d'abord le prix de détail. Nous avons en outre constaté que la RAO ne négocie pas de ristournes pour les achats de volumes importants afin de réduire ses coûts, mais aucune autre administration canadienne examinée ne le fait. À cause de sa structure de prix fixes, la RAO ne gagne rien à réduire le prix de gros qu'elle paie aux fournisseurs, parce que cette façon de faire entraînerait des prix de détail inférieurs et donc des profits moindres – ce qui contreviendrait au mandat de l'organisme.

Lorsque la RAO a sélectionné un produit qu'elle souhaite acheter, le fournisseur envoie une confirmation écrite ou une soumission pour le produit. La RAO saisit les données de la soumission dans son système informatique et applique sa formule d'établissement de prix fixes. Le résultat doit normalement correspondre au prix de détail figurant dans la soumission du fournisseur. Si le calcul donne un montant supérieur au prix de détail convenu, la RAO demande au fournisseur de réduire son prix de gros afin d'éviter une surfacturation. Toutefois, si le prix de gros entraîne un prix de détail inférieur au prix convenu, la RAO refuse la soumission, parce que l'application de sa structure de prix fixes donnerait un prix de détail trop faible. Dans un tel cas, la RAO demande au fournisseur de majorer son prix

de gros, ce qui fait augmenter le prix qu'elle paie pour le produit.

Bien que nous ayons constaté à l'examen d'un échantillon de produits que certains prix proposés par les fournisseurs avaient été augmentés tandis que d'autres avaient été réduits, généralement d'un faible montant, nous avons aussi constaté que si certains fournisseurs soumettaient des prix de gros supérieurs, d'autres proposaient des prix considérablement inférieurs à ceux attendus pour certains produits de l'échantillon. En conséquence, la RAO a demandé à ces fournisseurs de réviser leur prix de gros. La RAO nous a informés que de tels écarts entre le prix soumis et le prix attendu peuvent s'expliquer par la fluctuation des coûts de transport ou des taux de change, ou encore par une erreur de calcul de la part du fournisseur pour arriver au prix de détail requis. Toutefois, les motifs justifiant les prix soumis n'ont pas été consignés.

Le processus susmentionné n'a pas toujours été suivi pour l'acquisition de produits de Vintages. Nous avons constaté que la RAO ne demande généralement pas aux fournisseurs de ces produits de rajuster les prix proposés. La RAO rajuste plutôt sa marge bénéficiaire pour obtenir le prix de détail convenu.

Nous avons aussi constaté que, dans ses contrats d'achat, la RAO exigeait des fournisseurs qu'ils acceptent de ne pas vendre leur produit à la RAO à un prix de gros supérieur à celui proposé à n'importe quel autre acheteur gouvernemental de boissons alcoolisées au Canada pour un volume égal. Si cela se produit, la RAO est en droit de demander une remise correspondant à l'écart. Nous avons constaté que pour les produits de son répertoire général, la RAO ne surveille pas et ne compare pas régulièrement les prix qu'elle paie à ses fournisseurs à ceux payés par d'autres administrations pour les mêmes produits. La direction de la RAO a indiqué qu'il était difficile d'obtenir des données sur les prix demandés par les fournisseurs à d'autres administrations. Cette situation s'explique entre autres par le fait que certaines autres administrations considèrent les modalités

de paiement de leurs fournisseurs comme des renseignements confidentiels. La RAO a aussi souligné que les autres administrations canadiennes peuvent acheter des produits à un prix inférieur à celui de la RAO, mais qu'elle ne serait pas en mesure de les acheter à ce prix de gros si l'application de sa structure de prix fixes entraînait un prix de détail inférieur à celui qui est autorisé par la Loi.

Dans le cas des produits de Vintages, la RAO nous a fait savoir qu'elle vérifie à l'occasion les prix dans Internet et les documents commerciaux pour déterminer les écarts des prix de détail. Dans un cas, elle a relevé un fournisseur qui demandait plus à la RAO qu'aux autres administrations canadiennes pour trois produits de Vintages de 2006 à 2009. La RAO a demandé et obtenu des remises totalisant environ 600 000 \$.

RECOMMANDATION 2

Pour s'acquitter du volet de génération de profits suffisants de son mandat et pour respecter l'orientation stratégique du gouvernement concernant le maintien d'un mécanisme d'établissement de prix de détail qui encouragent une consommation responsable, la RAO doit examiner, en consultation avec le ministère des Finances, la possibilité de mettre à l'essai la stratégie suivante pour profiter du fait qu'elle est l'un des plus importants acheteurs de produits alcoolisés du monde :

- une fois déterminées les catégories de produits et leurs fourchettes de prix de détail, permettre aux fournisseurs d'offrir un produit au prix de gros auquel ils acceptent de vendre à la RAO et ajouter à ce prix une marge bénéficiaire variable pour atteindre le prix de détail fixé;
- calculer la marge bénéficiaire brute associée à un produit particulier en fonction du prix demandé par le fournisseur, et tenir compte du chiffre obtenu pour prendre les décisions à propos des nouveaux produits à acheter en

plus des autres critères d'évaluation actuels, comme la qualité du produit.

RÉPONSE DE LA RAO

Les marges bénéficiaires variables ou souples ont déjà fait l'objet d'un examen indépendant de la RAO à la demande du gouvernement provincial. La structure de marges bénéficiaires fixes actuelle ainsi que l'utilisation et la gestion qu'en fait la RAO ont été avalisées par les différents gouvernements qui se sont succédé comme convenant à un organisme gouvernemental comme la RAO. La structure actuelle procure certitude et transparence aux fournisseurs et permet de s'assurer plus facilement que les produits provenant de l'étranger sont traités conformément aux accords commerciaux en vigueur.

La RAO est impatiente de discuter avec le ministère des Finances de la recommandation d'un projet pilote de marges bénéficiaires variables et appuiera l'analyse stratégique du gouvernement à l'égard du changement proposé.

Comme le souligne le vérificateur général, la structure de marges bénéficiaires fixes de la RAO fait en sorte que les lettres de besoins précisent les fourchettes de prix de détail des nouveaux produits, plutôt que le prix soumis par le fournisseur ou le montant que la RAO verse au fournisseur pour le produit. Les acheteurs de la RAO et les fournisseurs et leurs représentants se concentrent sur le prix de détail, et lorsque ce prix est établi, la proposition d'un fournisseur est fondée sur l'application systématique de la structure de prix fixes.

La RAO constitue l'unique acheteur d'un marché d'envergure. En conséquence, les fournisseurs s'intéressent vivement à inscrire leurs produits à son répertoire. La concurrence pour l'inscription au répertoire de la RAO est vive et les fournisseurs et leurs agents s'efforcent de proposer leurs meilleurs produits en réponse aux lettres de besoins de la RAO. En jouant de son importance et de son pouvoir d'achat, la

RAO est en mesure d'obtenir les meilleurs produits du monde à des prix inférieurs à ceux que paient des administrations comparables. Quand la RAO demande des vins coûtant entre 13 \$ et 15 \$ au détail, par exemple, les fournisseurs choisissent souvent de proposer des vins qu'ils préféreraient vendre à un prix de détail de 16 \$ à 18 \$ en raison de l'attrait qu'exerce le volume des commandes de la RAO. C'est l'une des principales raisons qui font que la RAO atteint l'un des objectifs principaux de son mandat, soit offrir aux clients un bon éventail de produits de qualité dans toutes les fourchettes de prix.

DÉFINITION DES BESOINS EN MATIÈRE DE PRODUITS

La RAO exécute un processus de planification pour déterminer les types de produits qu'elle achètera pour l'année à venir. Ce processus comprend l'établissement d'un budget incluant les objectifs de ventes et le montant cible du dividende qu'elle versera au gouvernement provincial. La RAO fournit cette information au Ministère et tient compte des commentaires de celui-ci avant de fixer définitivement ses objectifs.

Un plan d'activités global énonce les objectifs financiers de la RAO, par exemple les ventes totales, le nombre de litres à vendre et la marge brute moyenne, ainsi que ses objectifs non financiers, par exemple l'offre d'un éventail de produits variés pour répondre aux besoins des clients. Ces objectifs sont ensuite divisés en plans d'activités de haut niveau pour les produits de Vintages, les bières et spiritueux et les vins. Ces plans comprennent les objectifs en matière de ventes et de marge brute pour chaque catégorie ainsi que des détails sur l'orientation des achats pour l'année à venir. La RAO utilise un système de gestion de catégories bien défini pour l'acquisition de produits. Des examens annuels des catégories permettent de recenser les catégories en croissance ou en déclin et les lacunes dans la sélection de produits en

raison de l'absence de produits dans une certaine fourchette de prix; ces renseignements sont inclus dans les plans détaillés pour chaque catégorie. Les plans sont également fondés sur les résultats de recherches visant à cerner les principales tendances et les préférences des clients. Les données historiques sur les ventes aident aussi le personnel à déterminer les produits à acheter. La majorité des répondants au sondage auprès de la clientèle mené par la RAO en 2010 estimaient que celle-ci offrait une vaste sélection de produits, et plus de la moitié ont dit qu'elle offrait souvent de nouveaux produits.

Une fois ces plans d'activités établis, la RAO publie sur son site Web les lettres de besoins dont il a été question ci-haut et les envoie à diverses associations commerciales. Une lettre de besoins est généralement diffusée une fois par exercice pour chaque catégorie de produits du répertoire général, et trois ou quatre fois par exercice pour les produits de Vintages. Les lettres de besoins comprennent un certain nombre de demandes de produits. Par exemple, la lettre de besoins de 2011 pour le répertoire général comprenait des demandes pour 68 types de produits différents.

Nous avons sélectionné un échantillon de lettres de besoins de la RAO pour déterminer si les produits demandés correspondaient à ceux qui figuraient dans les plans d'activités détaillés pour l'exercice pertinent. Nous avons constaté que les achats de spiritueux et de bières en 2009-2010 et les achats de produits de Vintages en 2009-2010 et 2010-2011 étaient conformes aux plans d'activités pour les exercices visés. Nous avons toutefois relevé qu'aucun plan détaillé par catégorie n'a été établi pour l'ensemble des produits du répertoire général en 2010-2011 ni pour les vins en 2009-2010. Des plans d'activités de haut niveau ont été élaborés en 2011 et des versions provisoires ont été préparées pour 2010, mais n'offraient aux employés qu'une orientation limitée. La RAO nous a informés qu'elle n'avait pas élaboré de plans détaillés pour ces exercices à cause du roulement de personnel et d'une restructuration. D'après la RAO, une évaluation a été menée à partir de données comme

le rendement historique des ventes de chaque produit, les résultats d'analyses des tendances et des fourchettes de prix et un examen des stocks et du rendement global du portefeuille. Les résultats de cette évaluation n'ont toutefois pas été consignés et, en conséquence, rien n'indique l'orientation fournie au personnel pour l'aider à prendre des décisions en matière d'achats, ni si les achats effectués étaient conformes à l'orientation établie.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les achats correspondent à ses objectifs de ventes et répondent aux besoins des clients, la RAO doit élaborer des plans annuels détaillés pour chaque grande catégorie de boissons alcoolisées.

RÉPONSE DE LA RAO

Les deux unités opérationnelles de la RAO et la division Vintages produisent des plans d'activités à chaque exercice. Ces plans d'activités établissent le contexte pour produire des plans détaillés pour la gestion de chaque catégorie de produits. La RAO veillera à ce que de tels plans soient produits pour chaque grande catégorie de produits à chaque exercice.

MÉTHODES D'ACQUISITION DE NOUVEAUX PRODUITS ALCOOLISÉS

La Directive sur l'approvisionnement du Conseil de gestion du gouvernement (la Directive) énonce des politiques complètes sur l'approvisionnement en biens par les ministères et les organismes gouvernementaux. Même si l'acquisition de produits alcoolisés est de nature subjective, les principes de la Directive demeurent fondamentaux pour l'approvisionnement dans l'ensemble du secteur public. Ces principes comprennent l'accès libre pour les fournisseurs qualifiés, la mise en oeuvre d'un processus d'approvisionnement équitable et transparent,

l'acquisition de biens uniquement après un examen des besoins opérationnels, et la gestion efficace de l'approvisionnement au moyen de politiques et de procédures appropriées. La Directive établit aussi des principes directeurs à respecter dans le processus d'évaluation, notamment l'évaluation uniforme des soumissions conformément aux critères d'évaluation, aux cotes et à la méthode énoncés dans les documents d'approvisionnement. Ils exigent en outre que le processus d'évaluation soit entièrement divulgué, notamment que toutes les exigences obligatoires et pondérations des exigences cotées soient clairement déclarées et que, le cas échéant, une description du processus de présélection soit fournie. À la suite du processus d'évaluation, seules les soumissions ayant obtenu les cotes les plus élevées et satisfaisant à toutes les exigences obligatoires peuvent être retenues.

En conformité avec son protocole d'entente avec le Ministère, la RAO est tenue d'observer la Directive. Elle peut cependant élaborer et utiliser ses propres politiques internes si elles intègrent les principes énoncés dans la Directive. Comme l'approvisionnement en produits alcoolisés est un domaine spécialisé, la RAO a choisi d'élaborer ses propres politiques. Nous avons constaté que sa politique concernant les produits du répertoire général, à l'exception d'une description du processus de préqualification ou de présélection, est fondée sur les principes énoncés dans la Directive. Toutefois, au moment de notre vérification, la RAO n'avait aucune politique écrite concernant l'achat de produits pour Vintages; la division en cause était cependant en train de consigner une telle politique.

La RAO achète de nouveaux produits toute l'année selon trois différentes méthodes : demandes de produits par l'entremise de lettres de besoins, achats ponctuels et achats directs auprès des fournisseurs. Le nombre et le pourcentage des achats effectués selon chacune des méthodes pour l'exercice 2010-2011 sont indiqués à la Figure 5.

Figure 5 : Types d'achat par méthode, 2010-2011

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Catégorie	Achats par lettre de besoins		Achats directs		Achats ponctuels		N ^{bre} total
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	
Vintages	1 450	32	2 659	59	422	9	4 531
spiritueux et boissons prêtes à boire	319	85	–	–	58	15	377
vins	280	72	–	–	110	28	390
bière	217	72	–	–	83	28	300
Total	2 266	40	2 659	48	673	12	5 598

Approvisionnement au moyen de lettres de besoins

Comme il est mentionné plus haut, les lettres de besoins énonçant les détails, notamment les pays, les régions, les cépages et les fourchettes de prix de détail des produits que la RAO souhaite acheter, sont publiées dans le site Web de l'organisme et envoyées à diverses associations commerciales. La Figure 5 montre que la majorité des produits du répertoire général sont achetés par l'entremise de lettres de besoins. Les fournisseurs envoient leurs soumissions par voie électronique; ces soumissions comprennent le nom du fournisseur, le nom et le prix du produit, une stratégie de marketing d'une page, les caractéristiques pertinentes du produit, les distinctions octroyées par des tiers et des photos du produit et du conditionnement.

Comme une lettre de besoins peut générer des centaines et même des milliers de réponses de la part des fournisseurs, la RAO présélectionne un nombre de réponses qualifiées plus facile à gérer avant de passer à l'étape suivante. Pour les produits du répertoire général, la RAO a recours à un processus de préqualification ou de présélection depuis l'été 2010; un processus de présélection est déjà en place depuis plusieurs années pour les produits de Vintages. La RAO nous a informés qu'en l'absence d'une politique particulière pour l'étape de la préqualification, un certain nombre de facteurs officieux sont examinés au moment de l'évaluation des soumissions, notamment les notes élevées attribuées au produit par des tiers, les types

de récompense qu'il a remportés, la forte demande associée à une disponibilité limitée, et l'image et le conditionnement du produit.

Nous avons examiné un échantillon de lettres de besoins publiées en 2009-2010 et en 2010-2011 pour les produits du répertoire général et ceux de Vintages. Nous avons constaté que plus de 80 % des soumissions de notre échantillon ont été éliminées à l'étape de la préqualification, mais seulement quelques-unes des décisions d'élimination étaient appuyées par des documents. Les décisions concernant la présélection des produits n'étaient documentées que pour quelques-unes des autres 20 % des soumissions acceptées.

Nous avons aussi constaté qu'environ 10 % des soumissions présélectionnées pour une évaluation approfondie n'entraient pas dans la fourchette de prix de détail précisée par la RAO dans sa lettre de besoins. Par exemple, une des soumissions acceptées pour Vintages proposait un produit au prix de détail de 64 \$, alors que la lettre de besoins précisait une fourchette allant de 14 \$ à 50 \$. Cinq des soumissions acceptées en réponse à une lettre de besoins visant des produits du répertoire général proposaient un prix de détail de 9,95 \$, alors que la lettre précisait une fourchette de prix de 11,95 \$ à 16,95 \$. Les motifs justifiant l'acceptation de ces produits n'ont pas été consignés.

On nous a informés que les soumissions ne correspondant pas aux besoins précisés sont généralement rejetées, mais qu'il arrive que la RAO décide de déroger à sa politique si le produit est jugé

exceptionnel et répond à ses objectifs en matière de finances et de variété des produits.

D'après la RAO, la direction supervise le processus de sélection des produits. Toutefois, nous n'avons relevé aucune approbation écrite des produits présélectionnés, y compris les produits retenus même s'ils ne satisfaisaient pas à toutes les exigences dans la lettre de besoins. La Vérification interne de la RAO a aussi souligné en juillet 2010, à l'issue de son examen du processus de sélection des nouveaux produits, que la RAO devrait consigner les motifs à l'appui de la sélection des produits qui ne répondent pas aux critères énoncés dans la lettre de besoins.

L'étape suivante de l'évaluation comprend une évaluation organoleptique, c'est-à-dire une évaluation du goût, de la robe et de l'arôme du produit, ainsi qu'une évaluation de l'étiquette et du contenant. Les fournisseurs envoient un échantillon de leurs produits pour l'évaluation organoleptique par un comité de la RAO, qui comprend des employés de l'unité chargée des achats et des employés de magasin ayant suivi une formation spécialisée. Pour certains produits de Vintages, un employé titulaire du titre de maître des vins fait aussi partie du comité. Le produit est en outre soumis à une analyse chimique, généralement effectuée dans les laboratoires de la RAO, afin de garantir qu'il est sûr et qu'il contient bien ce qui est inscrit sur l'étiquette.

Pour les produits du répertoire général, les fournisseurs doivent soumettre un plan détaillé comprenant des renseignements comme les chiffres de vente des produits achetés antérieurement par la RAO, les ventes réalisées dans d'autres provinces et des données relatives au marketing. Les fournisseurs de ce type de produits sont informés que leurs soumissions sont évaluées sur une échelle de 100 points, répartis comme suit : données sur les ventes (10 points); données sur le marketing (45 points); évaluation organoleptique (20 points); conditionnement (25 points). Le coût du produit n'est pas pris en compte dans le processus de sélection, puisque la lettre de besoins précise déjà le prix de détail (et donc le coût pour la RAO). Les

fournisseurs de produits destinés à Vintages ne sont pas tenus de soumettre un plan détaillé. On nous a informés que le facteur déterminant pour ces produits était plutôt le résultat de l'évaluation organoleptique. Parmi les autres facteurs pris en considération, citons les critiques de tiers, le rapport qualité-prix et la disponibilité du produit. L'exécution du processus de bout en bout, depuis la diffusion de la lettre de besoins jusqu'à la sélection du produit, dure environ trois mois et demi.

L'examen d'un échantillon de soumissions visant des produits du répertoire général et de Vintages nous a permis de constater des variations considérables dans la consignation des motifs à l'appui des décisions prises. Par exemple :

- Dans certains cas, les motifs justifiant l'achat n'étaient pas consignés, alors que dans d'autres, les raisons de l'acceptation ou du refus du produit étaient clairement exposées.
- Dans de nombreux cas, aucune cote n'avait été attribuée à la soumission, et rien n'indiquait que les données relatives au marketing et aux ventes avaient été évaluées, même si ces facteurs comptaient pour 55 % de la cote globale. Toutefois, les résultats de toutes les évaluations organoleptiques effectuées par les membres du comité ainsi que des évaluations du conditionnement et du rapport qualité-prix étaient consignés pour tous les produits du répertoire général. La direction de la RAO a expliqué que la structure de notation était désuète et ne reflétait pas les différentes priorités pour chaque catégorie de produits, mais nous n'avons constaté l'existence d'aucun autre mécanisme d'évaluation formellement établi et utilisé pour évaluer les soumissions.
- Même si l'évaluation organoleptique constitue le critère clé en ce qui concerne les produits destinés à Vintages, la RAO n'a pas été en mesure de retrouver les cotes de ces évaluations pour 143 des produits de Vintages de notre échantillon, alors qu'elle a acheté 60 de ces produits. Les cotes des évaluations organoleptiques attribuées par chacun des membres

du comité aux autres produits de Vintages de notre échantillon étaient consignées. On nous a informés que d'autres facteurs, comme les critiques de tiers et les données historiques sur les ventes, sont aussi pris en considération dans le processus d'acquisition, mais qu'ils ne sont pas formellement cotés.

Dans l'ensemble, comme la RAO ne classe pas chacune des soumissions en fonction des résultats des évaluations et ne prépare pas de sommaire des évaluations, il n'est pas toujours facile de déterminer pourquoi certains produits ont été retenus. Nous avons aussi constaté que lorsqu'une soumission est refusée, le fournisseur reçoit un courriel l'informant que « d'autres produits proposés ont obtenu une meilleure cote à l'égard des critères de sélection ». On nous a informés que les fournisseurs peuvent communiquer avec la RAO pour obtenir des renseignements détaillés sur les raisons pour lesquelles leur produit a été refusé. Toutefois, compte tenu de l'absence de documents d'appui, le personnel de la RAO aurait du mal, à notre avis, à donner des détails plus précis aux fournisseurs.

Dans son rapport de juillet 2010, la Vérification interne de la RAO a soulevé des préoccupations similaires et recommandé qu'on donne au personnel des directives pour faciliter la consignation des motifs justifiant les décisions relatives à l'acquisition de nouveaux produits. Ces directives devraient comprendre des critères de sélection des produits et une évaluation assujettie annuellement à un examen et à une approbation par la direction.

Achats ponctuels

Au besoin, la RAO peut acheter des produits de manière ponctuelle, sans publier de lettre de besoins. Ce type de démarche peut être nécessaire lorsque, par exemple, on constate un changement dans la demande des consommateurs pour des produits que la RAO n'offre pas, qu'une lettre de besoins n'a pas pu être diffusée à temps pour répondre à un changement dans la demande des consommateurs ou que des produits nouveaux ou

novateurs ayant reçu des distinctions favorables sont écoulés sur le marché. Les achats ponctuels peuvent se faire sur l'initiative du personnel de la RAO ou lorsqu'un fournisseur informe la RAO d'un produit particulier qui pourrait l'intéresser. D'après les renseignements que nous avons obtenus, très peu de produits sont achetés directement en réponse à la sollicitation d'un fournisseur.

Avant d'être accepté, l'achat ponctuel d'un produit doit être approuvé par la direction de la RAO. Le produit est ensuite soumis à un test de dégustation et suit les autres étapes du processus d'approvisionnement habituel. En 2010-2011, 15 % des achats de spiritueux et 28 % des achats de vins et de bières ont été faits sur une base ponctuelle (voir la Figure 5).

Au moment de notre vérification, la RAO n'avait pas de politiques et de procédures écrites pour orienter le processus d'achat ponctuel. Les membres du personnel nous ont dit qu'ils avaient recours à des critères officieux et choisissaient des produits qui, par exemple, comblaient une lacune dans la catégorie de produits ou avaient un caractère novateur. On nous a fait savoir que toutes les propositions d'achat ponctuel étaient examinées par la direction avant qu'une décision finale soit prise, mais les résultats de cet examen n'étaient généralement pas consignés. Dans son examen effectué en juillet 2010, la Vérification interne de la RAO a aussi souligné la nécessité d'établir des politiques officielles en matière d'achats ponctuels.

L'examen d'un échantillon d'achats de produits du répertoire général et de Vintages nous a permis de constater que dans 60 % des cas, aucun document n'expliquait pourquoi le produit avait été acheté de façon ponctuelle. Toutefois, quand nous avons posé la question à propos de certains produits, le personnel de la RAO a généralement été en mesure de fournir verbalement les motifs à l'appui de ces décisions d'achat.

Achats directs de produits destinés à Vintages

Les achats directs se font soit à l'étape de la préqualification du processus d'achat par lettre de besoins, soit à la suite d'une proposition d'un fournisseur ayant au préalable obtenu l'autorisation de la RAO. Seuls les produits destinés à Vintages peuvent être achetés directement et, comme il est indiqué à la Figure 5, environ 60 % des produits achetés en 2010-2011 l'ont été de cette manière. Les produits que la RAO décide d'acheter directement ne sont pas obligatoirement soumis à une évaluation organoleptique.

Au moment de notre vérification, la RAO n'avait mis en place aucune politique ou procédure écrite pour orienter le processus d'achat direct. En conséquence, aucun critère d'évaluation officiel n'avait été établi pour évaluer les produits soumis et il n'y avait pas de directives quant au niveau et au type des documents requis et au type d'approbation de la direction nécessaire pour appuyer les décisions d'achat. La RAO nous a informés que les principaux critères de sélection des produits achetés directement comprennent les ventes élevées des produits achetés antérieurement (les ventes élevées s'entendant de la vente de 75 % des produits en stock dans les 12 semaines qui suivent), les données probantes montrant que le produit est en forte demande sur d'autres marchés et est susceptible de bien se vendre en Ontario, de même que les distinctions décernées par des tiers. La RAO a également souligné qu'elle achète directement des produits lorsqu'il lui est difficile d'exécuter des évaluations organoleptiques supplémentaires.

L'examen d'un échantillon de soumissions présentées par les fournisseurs en réponse aux lettres de besoins de la RAO en 2009-2010 et 2010-2011 nous a permis de constater que les motifs à l'appui des décisions d'achat direct ne sont souvent pas consignés. Plus particulièrement :

- Plus de 45 % des achats directs de notre échantillon visaient des produits que la RAO n'avait jamais achetés auparavant et qui

n'avaient donc jamais été soumis à une évaluation organoleptique. Les motifs justifiant ces achats directs n'étaient pas consignés.

- La RAO avait déjà acheté les autres produits sélectionnés pour des achats directs. Pour environ la moitié de ces achats, les résultats de l'examen par l'acheteur des données historiques sur les ventes du produit ou d'autres renseignements à l'appui de l'achat du produit n'étaient pas consignés. En ce qui concerne les produits pour lesquels les données historiques sur les ventes étaient documentées, nous avons constaté que dans plus de 50 % des cas, le produit avait été sélectionné pour un achat direct même si les ventes antérieures étaient inférieures au seuil de vente de 75 % des produits en stock dans les 12 semaines qui suivent. Par exemple, un des produits avait enregistré des ventes de 4 % seulement et un autre, de 37 %. D'après la RAO, les produits achetés antérieurement étaient peut-être d'un millésime différent et n'étaient donc pas exactement les mêmes. On a aussi avancé qu'il était possible que la situation ait changé et que le produit soit plus attrayant que les ventes passées ne le laissaient croire, par exemple à cause d'une nouvelle critique favorable ou d'un nouveau prix. Toutefois, nous n'avons relevé aucun document faisant état des raisons à l'appui de la sélection de ces produits.
- Pour déterminer le succès de la vente des produits sélectionnés pour un achat direct, nous avons examiné les données sur les ventes des produits ayant obtenu des résultats médiocres par le passé et les avons comparées aux données sur les ventes ultérieures. Plus de la moitié des produits ayant connu peu de succès auparavant continuaient d'afficher des résultats médiocres.

Bien que la RAO n'ait pas de politique officielle obligeant la direction à approuver les achats directs importants, on nous a informés que de tels achats sont parfois présentés au responsable de la catégorie de produits pour validation ou approbation

verbale. Toutefois, nous n'avons relevé, pour aucun des achats directs de notre échantillon, des documents attestant que la direction avait approuvé les produits sélectionnés.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer qu'elle peut prouver aux fournisseurs et aux autres intervenants que les achats sont effectués en vertu d'un processus ouvert, équitable et transparent, la RAO doit :

- élaborer des politiques et des procédures écrites pour chaque méthode d'approvisionnement, incluant les critères d'évaluation et le processus à respecter pour évaluer les soumissions aux différentes étapes du processus d'approvisionnement;
- divulguer ses critères d'évaluation aux fournisseurs, notamment en formulant clairement toutes les exigences obligatoires, en précisant la pondération relative de chacune des exigences cotées, le cas échéant, et en fournissant une description du processus de présélection;
- s'assurer que les motifs à l'appui des produits sélectionnés et les approbations de la direction requises sont consignés comme il se doit.

RÉPONSE DE LA RAO

La RAO s'emploie à l'heure actuelle à mettre à jour ses politiques et procédures en matière de gestion des produits; les nouvelles versions comprendront une description du processus de présélection. La RAO mettrait à jour ses politiques concernant les produits destinés à Vintages au moment de la vérification, et en a remis un exemplaire au vérificateur général après la fin des travaux de vérification sur place. La RAO continuera de diffuser ses politiques et procédures en matière d'approvisionnement, de même que toutes les modifications ou révisions qui y sont apportées, à l'intention des acteurs du secteur des boissons alcoolisées sur son site Web consacré aux ressources commerciales : www.lcbotrade.com.

La RAO convient que les motifs à l'appui de l'acceptation des produits et les approbations de la direction requises doivent être consignés. Elle continuera d'inscrire les décisions relatives à l'acquisition de nouveaux produits dans son système de présentation de nouveaux produits et a mis en oeuvre un nouveau processus de consignation des motifs à l'appui de toutes les décisions depuis l'étape de la soumission, incluant les approbations de la direction. Elle a également amélioré son mécanisme de supervision de la présélection des demandes de produit à l'étape préalable à la soumission, selon lequel le gestionnaire des produits examine toutes les demandes avec le responsable de la catégorie de produits, dont l'approbation doit maintenant être consignée.

La RAO tient à exprimer ses préoccupations quant à la consignation systématique des motifs à l'appui de la sélection ou de l'élimination de produits à l'étape préalable à la soumission. À l'heure actuelle, la RAO reçoit plus de 50 000 soumissions par année, et prévoit que ce nombre continuera de croître. La consignation des motifs à l'appui de l'acceptation ou du refus des produits à cette étape obligerait la RAO soit à limiter le nombre de soumissions qu'elle accepte, soit à augmenter son effectif. Aucune de ces solutions ne lui permettrait d'offrir un meilleur assortiment de produits.

Les soumissions de produit sont évaluées en fonction de critères généraux et selon l'expérience et le jugement des acheteurs de la RAO. Il s'agit là d'une pratique courante dans le secteur de la vente au détail, et la RAO estime qu'elle convient aux achats qu'elle fait. Le risque lié à l'achat de produits est en outre atténué par le recours à des objectifs de ventes ou à des conditions de rendement des ventes pour s'assurer que les produits ont du succès sur le marché. La RAO peut ainsi abandonner de façon responsable les produits qui n'affichent pas le rendement escompté et continuer de profiter des occasions d'offrir de nouveaux produits.

SURVEILLANCE PERMANENTE DU RENDEMENT DES PRODUITS

La surveillance du rendement des ventes permet de repérer en temps opportun les produits qui se vendent peu et qui devraient être remplacés par d'autres produits offrant un meilleur rendement.

La RAO fixe divers objectifs de ventes pour chaque catégorie de produits, qu'elle rajuste annuellement. Les objectifs de ventes pour les vins, les spiritueux et les produits de base de Vintages (soit la collection *Les essentiels*) sont fondés sur la valeur des ventes réalisées l'année précédente, alors que les objectifs relatifs aux bières sont fondés sur le nombre de litres vendus au cours de la dernière année. Ces objectifs sont fixés à un niveau permettant de conserver entre 90 % et 95 % des produits.

La RAO nous a informés que les objectifs ne tiennent pas compte de facteurs comme la distribution limitée en magasin de certains produits et les produits-créneau bien que, d'après le personnel de la RAO, ces facteurs soient pris en considération dans les évaluations du rendement des produits. Selon la direction de la RAO, les objectifs peuvent être rajustés au besoin. Nous avons toutefois constaté qu'il n'existe pas de politique ou de ligne directrice permettant de déterminer à quel moment ni de combien il convient de rajuster les objectifs de ventes.

Les nouveaux produits ne sont pas tenus de respecter les objectifs fixés la première année. Les produits sont surveillés mensuellement au début de la deuxième année dans le cas des produits du répertoire général et au début de la troisième année dans le cas des produits de la collection *Les essentiels* de Vintages. La RAO produit un rapport mensuel qui fait le suivi, en fonction d'une moyenne sur 13 mois, des ventes de produits au regard des objectifs. Elle ne fait toutefois pas le suivi de la durée de la période pendant laquelle un produit n'atteint pas les objectifs de ventes fixés. Nous avons sélectionné un échantillon de produits individuels du répertoire général et de la collection *Les essentiels* de Vintages qui n'avaient pas atteint les objectifs de ventes

durant environ 16 mois consécutifs au début de 2011 et examiné leur rendement des 4 années précédentes. Nous avons constaté que souvent, aucune mesure opportune n'avait été prise pour corriger la situation des produits offrant un faible rendement, et que certains de ces produits n'avaient pas atteint les objectifs de ventes sur une période de quatre ou cinq ans.

Lorsqu'un produit n'atteint pas les objectifs de rendement, la RAO peut le radier ou l'abandonner. La direction de la RAO nous a informés qu'elle collaborait avec les fournisseurs pour tenter d'accroître les ventes avant d'abandonner un produit, par exemple grâce à des campagnes de marketing ou de promotion supplémentaires. Quand la RAO décide d'abandonner un produit qui n'offre pas le rendement escompté, elle peut demander une remise au fournisseur en application des conditions d'achat. Elle demande une remise de 25 % sur le coût des produits en stock dans le cas du répertoire général et de la collection *Les essentiels* de Vintages, et une remise de 20 % pour les produits de Vintages de la catégorie *Dernières livraisons* (nouveaux produits offerts toutes les deux semaines durant une période limitée). La politique de la RAO ne précise pas la période pendant laquelle un produit doit avoir un rendement inférieur avant d'être abandonné ni quand demander une remise au fournisseur. La décision de demander une remise est laissée à la discrétion de la direction de la RAO. La RAO nous a informés qu'il arrive que les produits de la collection *Les essentiels* de Vintages qui n'atteignent pas les objectifs de ventes soient périodiquement retirés de cette collection pour être transférés à d'autres collections de Vintages et, dans un tel cas, aucune remise pour ces produits n'est demandée. Toutefois, pour d'autres types de produit, il est souvent arrivé que la RAO ne demandait pas de remise au fournisseur lorsqu'elle abandonnait un produit dont le rendement était insatisfaisant. Nous avons notamment observé qu'entre avril 2009 et décembre 2010 environ, 2 270 produits du répertoire général et *Dernières livraisons* de Vintages ont

été abandonnés; la RAO a demandé et obtenu une remise pour environ 35 % de ces produits.

Les produits pour lesquels une remise a été demandée et obtenue sont vendus au rabais dans les succursales de la RAO, alors que les prix des produits n'ayant pas fait l'objet d'une demande de remise demeurent inchangés. La RAO nous a informés qu'elle décide au cas par cas des produits pour lesquels elle demande une remise. Par exemple, il arrive qu'elle ne demande pas de remise si on estime que les ventes sont suffisamment près de l'objectif ou si le produit provient d'un fournisseur important avec lequel la RAO souhaite entretenir de bonnes relations. Il n'y a toutefois aucune exigence quant à la consignation de ces décisions.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les produits qui n'atteignent pas des objectifs de ventes satisfaisants sont repérés en temps opportun, la RAO doit :

- examiner et évaluer régulièrement ses objectifs de ventes pour chaque catégorie de produits afin de s'assurer qu'ils sont toujours raisonnables et permettent de repérer les produits dont le rendement n'est pas satisfaisant;
- établir des lignes directrices claires en ce qui concerne la nature et le calendrier des mesures à prendre lorsqu'il est déterminé qu'un produit n'offre pas un rendement satisfaisant;

- établir des politiques concernant la consignation des décisions relatives à l'abandon de produits et à la demande de remises aux fournisseurs.

RÉPONSE DE LA RAO

Les objectifs de ventes de la RAO sont examinés et mis à jour chaque année. À l'avenir, les objectifs de ventes des produits de la collection *Les essentiels* de Vintages feront aussi l'objet d'un examen et d'une mise à jour annuels.

La RAO convient d'établir des lignes directrices claires concernant la nature et le calendrier des mesures à prendre lorsqu'il est déterminé qu'un produit ne donne pas un rendement satisfaisant et d'élaborer des politiques concernant la consignation des décisions relatives à l'abandon d'un produit et à la demande d'une remise aux fournisseurs.

En ce qui concerne le fait que la RAO demande et reçoit une remise pour seulement 35 % des produits abandonnés, il importe de souligner qu'une remise n'est demandée que pour les produits dont le prix est réduit afin d'écouler les stocks. La remise compense une partie de la réduction des profits imputable à la vente au rabais des produits. La RAO évite le plus possible de vendre des produits au rabais afin de maximiser ses revenus.

Aide juridique Ontario

Contexte

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi), entrée en vigueur en avril 1999, a créé Aide juridique Ontario, une société autonome sous la direction du procureur général devant fournir de l'aide juridique aux personnes à faible revenu. Entre 1967 et 1999, le Régime d'aide juridique de l'Ontario, qui était administré par le Barreau du Haut-Canada (le Barreau), assumait une fonction similaire.

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario doit fournir, « d'une manière efficiente et efficace par rapport au coût, des services d'aide juridique de haute qualité » aux clients jugés admissibles, et elle doit encourager et favoriser la souplesse et l'innovation dans la prestation de ces services, tout en reconnaissant que les avocats du secteur privé jouent un rôle de premier plan dans la prestation de tels services dans les domaines du droit criminel et du droit de la famille, et que les cliniques jouent un rôle comparable dans leurs domaines de pratique.

Aide juridique Ontario fournit de l'aide de trois façons :

- La Société délivre plus de 100 000 certificats d'aide juridique annuellement à des personnes en cause dans des affaires relevant du droit criminel, familial et de l'immigration ou

des réfugiés, de même que certaines causes civiles. Les clients présentent des demandes de certificat principalement par l'entremise des bureaux d'Aide juridique Ontario dans les palais de justice ainsi que de son centre d'appels. Environ 99 % des clients qui obtiennent un certificat retiennent les services d'un avocat du secteur privé, dont les honoraires sont acquittés par Aide juridique Ontario. Environ 4 700 avocats du secteur privé participent au programme d'aide juridique. Aide juridique Ontario exploite également des bureaux d'avocats, dont le personnel fournit des services juridiques aux titulaires de certificat.

- La Société paie et gère environ 1 500 avocats salariés et contractuels qui fournissent des services d'avocats de service devant les tribunaux criminels et de la famille. Essentiellement, l'avocat de service offre une représentation et des conseils aux personnes qui se représentent elles-mêmes devant la cour.
- La Société finance et supervise 77 cliniques juridiques communautaires indépendantes, comptant près de 550 employés qui procurent de l'aide aux personnes à faible revenu relativement à des questions relevant de la pratique des cliniques, ce qui comprend l'aide de l'État et la représentation devant les tribunaux, notamment dans les litiges entre

propriétaires et locataires. Un financement est également accordé aux cliniques d'aide juridique associées aux programmes de droit de six universités.

En Ontario, le seuil du revenu aux fins de l'admissibilité aux certificats de l'aide juridique est très faible et est demeuré le même depuis 1996. Selon Aide juridique Ontario, environ 80 % des demandeurs approuvés ont un revenu annuel brut inférieur à 10 000 \$, et la majorité d'entre eux reçoivent une forme quelconque d'aide sociale ou ne déclarent aucun revenu.

Aide juridique Ontario compte environ 700 employés dans son bureau principal à Toronto, ses neuf bureaux de district, ses 70 palais de justice et ses 10 différents bureaux d'avocats. Comme le montre la Figure 1, Aide juridique Ontario a reçu des fonds de 354 millions de dollars au cours de l'exercice 2010-2011, dont 76 % provenaient du gouvernement provincial. D'autres fonds ont été versés par le gouvernement fédéral aux termes d'une entente de partage des coûts, la Fondation du droit de l'Ontario ainsi que des clients qui, en raison de leur revenu, doivent contribuer à supporter les coûts de l'aide juridique. Comme le montre la Figure 2, Aide juridique Ontario a engagé des frais

de fonctionnement de 362 millions de dollars, dont 315 millions ont été affectés aux programmes destinés à la clientèle et 47 millions, à l'administration et autres frais.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si Aide juridique Ontario avait les systèmes, les processus et les procédures nécessaires en place pour :

- veiller à ce que des services d'aide juridique de haute qualité soient fournis aux particuliers à faible revenu de manière efficiente et rentable, conformément aux exigences de la Loi;
- évaluer son efficacité à cet égard et faire rapport.

Les cadres supérieurs ont examiné et approuvé l'objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons mené le travail sur le terrain au bureau principal d'Aide juridique Ontario à Toronto et nous avons visité cinq bureaux de district, cinq palais de justice et trois bureaux d'avocats. Notre

Figure 1 : Revenu selon la source de financement, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario

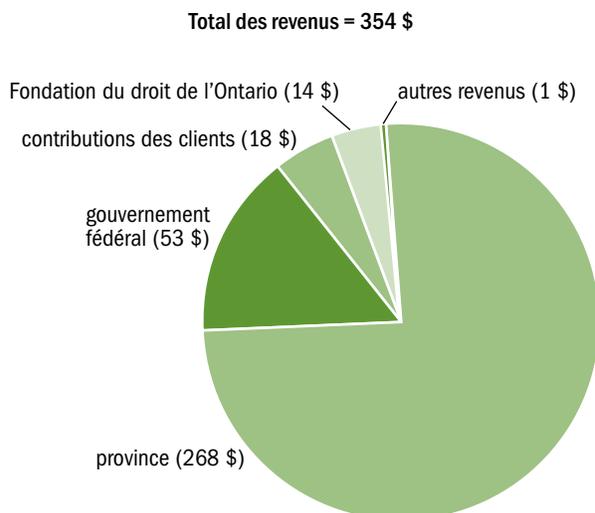
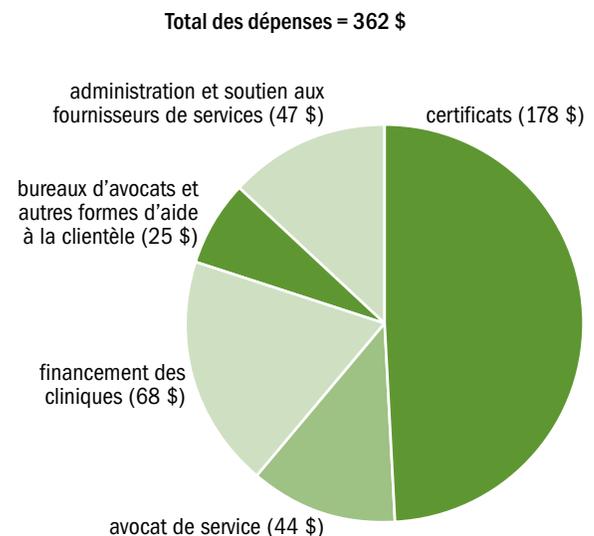


Figure 2 : Dépenses de programmes, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario



travail a consisté notamment à interroger le personnel, à examiner des rapports et études publiés récemment et à étudier les politiques, dossiers et systèmes. Nous avons également interrogé des représentants de huit cliniques juridiques communautaires ainsi que des associations d'avocats spécialisés en droit criminel, familial et des réfugiés, afin de discuter de leurs perspectives sur les services d'aide juridique fournis en Ontario. De plus, nous avons étudié les recommandations que nous avons formulées lors de notre dernière vérification d'Aide juridique Ontario, en 2001.

Nous avons étudié les programmes d'aide juridique existants dans d'autres administrations et nous avons rencontré les gestionnaires principaux de programmes de deux autres provinces. Nous avons également retenu les services d'un expert indépendant ayant de l'expérience dans la prestation de programmes publics d'aide juridique à titre de cadre supérieur.

Le vérificateur interne d'Aide juridique Ontario, ainsi que des consultants embauchés par la Société, a effectué récemment des examens qui ont été utiles pour la planification de notre vérification, ce qui comprend une évaluation de la suffisance ainsi que de l'efficacité et de l'efficience des contrôles internes de la facturation des avocats et du système de paiement, des examens d'environ la moitié des cliniques juridiques communautaires et de l'optimisation des ressources des services d'avocat de service offerts dans deux palais de justice.

Résumé

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a dépensé plus que toute autre province pour le soutien à l'aide juridique par habitant, même si la province a les seuils d'admissibilité financière les plus faibles et qu'elle délivre moins de certificats d'admissibilité à l'aide juridique par habitant que la plupart des autres provinces. Aide juridique Ontario reconnaît qu'elle doit régler son déficit de

fonctionnement de longue date, améliorer l'efficacité par rapport au coût de ses activités, accroître l'accès à ses services et contribuer à améliorer l'efficience des tribunaux. Nous avons constaté que la Société est dotée d'une stratégie précise à long terme visant à régler ces problèmes et qu'elle a pris des mesures pour améliorer l'accès à l'aide juridique au-delà de la délivrance de certificats, notamment en recourant davantage aux avocats de service dans les palais de justice et à son nouveau centre d'appels.

À notre avis, sa stratégie pluriannuelle était dans la bonne voie. Cependant, les secteurs suivants du programme d'aide juridique devront être améliorés de façon à réaliser pleinement son mandat :

- Seules les personnes à très faible revenu ou sans revenu ont droit à des certificats d'aide juridique ou à l'aide des cliniques juridiques communautaires – les seuils d'admissibilité financière sont demeurés inchangés depuis 1996 et 1993, respectivement. Pour ce motif ainsi qu'en raison de la hausse des honoraires moyens pour chaque certificat délivré, au cours des dernières années, moins de personnes ont eu droit à un certificat et plus de clients ont dû faire appel aux avocats de service, aux conseils juridiques et au site Web d'Aide juridique Ontario pour obtenir de l'information sur les services juridiques.
- Bien que la Loi prévoit qu'Aide juridique Ontario doit établir, de concert avec le Barreau, un programme d'assurance de la qualité en ce qui concerne le travail effectué par les avocats, aucune vérification en ce sens n'a été effectuée depuis la création d'Aide juridique Ontario en 1999. Un solide programme d'assurance de la qualité garantirait la haute qualité des services juridiques fournis par les avocats salariés et contractuels aux clients à faible revenu et vulnérables. Puisque les avocats de l'aide juridique touchent généralement des honoraires inférieurs à ceux en pratique privée et qu'environ 11 % d'entre eux assument de lourdes charges de travail,

représentant près de la moitié des certificats délivrés, des vérifications de l'assurance de la qualité doivent être effectuées pour faire en sorte que les services juridiques respectent l'exigence législative que les services rendus par les avocats dans le cadre des certificats soient constamment de grande qualité.

- Au moment de notre vérification, Aide juridique Ontario apportait des améliorations pour combler les lacunes dans son système de paiement des avocats. Le plus important est qu'elle renforce ses contrôles pour assurer que les paiements, se chiffrant à 188 millions de dollars par année, sont justifiés.
- Les efforts déployés par Aide juridique Ontario pour accroître les gains d'efficacité dans ses cliniques juridiques communautaires ont mené à une détérioration des relations. Bien que la Loi confère techniquement des pouvoirs et des contrôles importants à Aide juridique Ontario en ce qui concerne les activités et les dépenses des cliniques, ces efforts se sont heurtés à la culture d'autonomie des cliniques et à la structure de gouvernance du conseil d'administration de chacune d'elles.
- Compte tenu de l'importante quantité d'information visée par le secret professionnel des avocats se trouvant dans ses systèmes informatiques, nous nous attendions à ce qu'Aide juridique Ontario ait effectué de récentes évaluations complètes des facteurs relatifs à la vie privée et des menaces et des risques dans ses bases de données informatisées. Cependant, la dernière évaluation de ces facteurs date de 2004, et ses systèmes ont changé considérablement depuis.

Comme ce fut le cas lors de notre vérification de 2001, nous avons constaté l'absence de mesures clés du rendement en ce qui concerne les services fournis aux clients et intervenants, et les rapports annuels tardaient de trois ans. De plus, la Société n'a pas présenté de rapports publics exhaustifs sur ses plans stratégiques et d'activités.

RÉPONSE GLOBALE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à l'ensemble des recommandations du vérificateur général et accueille favorablement son observation selon laquelle la stratégie de modernisation d'Aide juridique Ontario est dans la bonne voie.

À titre d'institution publique indépendante déterminée à travailler avec ses clients, le ministère du Procureur général (le Ministère) et tous les intervenants du système de justice, Aide juridique Ontario cherche à améliorer continuellement le système d'aide juridique pour les Ontariens et les Ontariennes à faible revenu.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES RÉCENTES

Au cours des dernières années, Aide juridique Ontario a apporté d'importantes modifications à ses activités afin de contrôler les coûts et d'améliorer l'accessibilité pour ses clients. Plusieurs de ces changements étaient en cours au moment de notre vérification. Il a été établi que des changements s'imposaient lors des examens publics d'Aide juridique Ontario et de sa participation aux initiatives du Ministère visant à améliorer l'efficacité des tribunaux criminels et de la famille, de même que par la direction même d'Aide juridique Ontario dans le cadre de ses efforts pour améliorer l'efficacité et résorber les déficits de fonctionnement permanents.

Un rapport publié en juillet 2008, faisant suite à l'examen commandé par le procureur général, a relevé plusieurs thèmes qui ont depuis entraîné bon nombre des changements à Aide juridique Ontario. Selon le rapport, la réforme de l'aide juridique doit être perçue comme s'inscrivant dans la vaste réforme du système de justice, particulièrement en

ce qui concerne le règlement rapide des litiges; la hausse requise du seuil de revenu minimal aux fins de l'admissibilité aux services d'aide juridique de sorte à mieux concorder avec les circonstances réelles des personnes dans le besoin; et la prestation de différents niveaux de services en fonction d'une échelle d'admissibilité graduée. Il recommandait également d'augmenter les honoraires des avocats (appelés « tarifs ») et les salaires des avocats salariés, de fournir les services de manière intégrée en offrant notamment un guichet unique à ses clients, d'offrir plus d'information au public par voie électronique ainsi qu'une ligne de dépannage, et de verser un financement accru à Aide juridique Ontario.

D'autres examens ont révélé qu'Aide juridique Ontario doit verser des tarifs assez élevés pour amener plus d'avocats chevronnés à se charger des causes criminelles complexes de grande envergure que la Société est parfois appelée à défendre. Aide juridique Ontario engage en moyenne 20 millions de dollars par année ou 25 % de ses dépenses liées aux certificats en matière criminelle pour des causes importantes, mais ces causes ne représentent que 2 % des certificats en matière criminelle qui sont délivrés. En 2009-2010, le coût moyen pour une cause ne se classant pas parmi les plus importantes se chiffrait à 1 391 \$; le coût moyen des causes importantes était de 24 700 \$, soit 18 fois le coût d'un certificat normal. Au moment de ces examens, les criminalistes défendant des causes de l'aide juridique organisaient une manifestation contre les tarifs approuvés par le Ministère et boycottaient certaines causes.

Le gouvernement provincial a annoncé une augmentation du financement accordé à Aide juridique Ontario de 51 millions de dollars échelonnée sur trois ans, à compter de l'exercice 2007-2008, afin d'améliorer l'accès de la population ontarienne à faible revenu. Les dirigeants d'Aide juridique Ontario prévoyaient utiliser ces fonds pour augmenter de 5 % le tarif payé aux avocats, déduire la prestation universelle pour la garde d'enfant aux fins du calcul du revenu des demandeurs, élaborer un nouveau critère d'admissibilité financière, augmenter

le nombre de certificats pour les causes de droit familial, accroître le financement du programme de gestion de cas importants, et lancer des initiatives dans les cliniques juridiques communautaires visant à augmenter les salaires des employés et à améliorer les services.

En septembre 2009, le gouvernement provincial a également annoncé un plan de transformation pour Aide juridique Ontario, en accordant des fonds supplémentaires de 150 millions de dollars sur quatre ans, y compris une augmentation annuelle du financement de base, qui passera à 60 millions à compter de la quatrième année. Les objectifs étaient notamment d'élargir les services juridiques en clinique, de mettre au point un système plus rapide et plus simple pour régler les causes de droit familial, de promouvoir le projet Justice juste-à-temps du Ministère visant à régler les arriérés des tribunaux criminels, et de créer un bureau de gestion des cas importants.

En vertu de la *Loi sur le Barreau*, le Barreau de l'Ontario doit verser à Aide juridique Ontario 75 % des intérêts sur les sommes détenues en fiducie par les avocats et les parajuristes servant à des transactions, telles que des achats de biens immobiliers. En raison du ralentissement économique et de la baisse des taux d'intérêt, les revenus d'Aide juridique Ontario provenant du Barreau ont chuté, passant du sommet de 56,4 millions de dollars en 2007-2008 à 4,8 millions en 2009-2010, soit une diminution de plus de 90 %. Cette diminution dépasse largement les augmentations annuelles du financement récemment annoncées par le gouvernement. Par conséquent, au cours des trois derniers exercices, de 2008-2009 à 2010-2011, Aide juridique Ontario a enregistré des déficits fonctionnels de 19,1 millions, de 27,7 millions et de 8,6 millions de dollars respectivement, malgré ses tentatives de gérer un revenu global inférieur à celui prévu et des frais de fonctionnement plus élevés qu'avant cette période.

La direction d'Aide juridique Ontario a mis en oeuvre des initiatives – notamment le programme de valeurs en 2007 et la stratégie de modernisation

en 2009 – afin de réduire les coûts de programmes et d'améliorer les services et l'efficacité. Les stratégies comprennent des plans visant à réduire le recours aux services juridiques traditionnels coûteux, principalement les certificats, qui font appel à une représentation individuelle, de sorte à favoriser l'utilisation des nouvelles technologies et d'autres modèles de prestation des services auprès des personnes dont les problèmes juridiques ne justifient pas la délivrance d'un certificat. On pense notamment aux services d'un avocat de service, aux conseils sommaires et à l'information fournie par son nouveau centre d'appels et le site Web amélioré. Un critère simplifié d'admissibilité financière a été établi pour réduire l'administration et les délais nécessaires à l'examen et à l'approbation d'une demande. Les initiatives visaient également à réduire les frais administratifs de 5 % sur cinq ans, notamment en réduisant le nombre de bureaux régionaux, qui passerait de 51 à 9; en restructurant les paiements et les procédures de paiement des avocats; en portant de 8 à 55 le nombre de bureaux d'aide juridique dans les palais de justice afin de traiter les demandes d'aide juridique; et en établissant un processus visant à accroître le rôle et l'efficacité des cliniques juridiques communautaires.

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario est tenue de présenter un rapport annuel au procureur général dans les quatre mois de la clôture de l'exercice (31 mars) et d'y inclure l'information importante sur ses activités et résultats. Lorsque le rapport est déposé par le procureur général devant l'Assemblée législative, il est accessible aux fins d'examen par le public. Cependant, au moment de notre vérification en août 2011, le rapport annuel le plus récent portait sur l'exercice clos le 31 mars 2008. Le rapport contenait des données assez complètes sur les certificats délivrés selon le domaine du droit et leurs coûts ainsi que sur le nombre de clients ayant reçu l'aide de l'avocat de service et des cliniques, mais il ne comportait pas de mesures de la qualité ou de l'efficacité des programmes ou des services à la clientèle en général.

Deux provinces canadiennes administrant d'importants régimes d'aide juridique visées par notre étude publient des plans stratégiques informant le public de leurs principales priorités pour les cinq années à venir et produisent annuellement des rapports sur les progrès. Par exemple, le Manitoba annonce les secteurs sur lesquels elle mettra l'accent et son plan d'action et précise les mesures qui seront prises, qui seront les responsables, la date de mise en oeuvre, les coûts et les résultats, et les mesures d'évaluation. Son rapport annuel fait état des réalisations, et son dernier rapport met l'accent sur les mesures prévues dans son plan stratégique afin d'améliorer la prestation des services à la clientèle et ses services de soutien interne du personnel et de mettre en oeuvre une nouvelle structure de gouvernance.

Dans une récente enquête menée par Aide juridique Ontario auprès des avocats acceptant des certificats, 31 % des répondants ont déclaré ne pas bien comprendre les orientations stratégiques de la Société. Nos discussions avec les intervenants, notamment des avocats et du personnel des cliniques, ont également confirmé une préoccupation à cet égard.

Même si elle a publié plusieurs documents sur son site Web décrivant les plans relatifs à sa stratégie de modernisation et que son rapport annuel 2008 renfermait des informations, compte tenu de l'ensemble des changements apportés et des initiatives lancées ces dernières années, Aide juridique Ontario doit faire davantage pour informer le public des changements, de leur exécution et s'ils produisent les résultats souhaités.

Par ailleurs, dans son rapport annuel 2007-2008, dernier rapport annuel accessible au public, Aide juridique Ontario a déclaré son intention d'élaborer un plan en vue de produire des rapports plus complets de mesure du rendement à l'échelle de l'organisation au cours des trois ou quatre années suivantes. Or, au moment de notre vérification, Aide juridique Ontario travaillait toujours à l'élaboration de mesures du rendement pour évaluer dans quelle mesure sa contribution était déterminante pour les clients et leur collectivité. Nous sommes

cependant préoccupés par la longue durée de la réalisation de ce travail.

RECOMMANDATION 1

Afin de mieux informer l'assemblée législative et le public de ses priorités stratégiques et de ses succès au chapitre de la réalisation de son mandat, à savoir la prestation d'aide juridique aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu, Aide juridique Ontario devrait élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement significatives relativement à ses principaux services et aux résultats des programmes et améliorer l'information contenue dans son rapport annuel et son site Web. La Société devrait également s'employer, en collaboration avec le ministère du Procureur général, à rendre son rapport annuel public plus rapidement.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général et reconnaît l'importance d'informer le public et les intervenants de ses secteurs d'orientation stratégique et de ses plans d'action. Elle maintient un programme de communication proactif, et des changements ont récemment été apportés à la structure organisationnelle pour qu'elle mette davantage l'accent sur les politiques, la recherche et l'intervention. Aide juridique Ontario s'emploie à élaborer de nouvelles initiatives et politiques de communication avec les intervenants et le public et tentera d'actualiser son protocole d'entente à cet égard avec le Ministère.

Aide juridique Ontario est d'accord avec le vérificateur général sur l'importance des mesures du rendement utiles. Elle a élaboré des mesures pour suivre les progrès par rapport à sa stratégie de modernisation. Par exemple, des objectifs d'économies au titre de la productivité de 1 % par année sur trois ans ont été fixés et réalisés. Aide juridique Ontario a aussi mis au

point des indicateurs de rendement, qui ont été inclus dans son rapport au Ministère, et élabore présentement d'autres mesures ciblant les résultats des programmes.

À la suite de l'examen du vérificateur général, le Rapport annuel 2008-2009 d'Aide juridique Ontario a été déposé à l'Assemblée législative et il est maintenant affiché sur son site Web. Aide juridique Ontario a également soumis son Rapport annuel 2009-2010 au Ministère aux fins de dépôt à l'Assemblée législative, et elle soumettra sous peu son Rapport annuel 2010-2011.

RÉPONDRE À LA DEMANDE D'AIDE JURIDIQUE

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario doit faciliter l'accès à la justice, partout en Ontario, pour les particuliers à faible revenu « en définissant, en évaluant et en reconnaissant les divers besoins sur le plan juridique des particuliers à faible revenu et des collectivités défavorisées de l'Ontario », et ce, à l'aide des ressources financières dont elle dispose. La réglementation actuelle fournit des précisions notamment sur les demandes d'aide juridique, les appels des décisions relatives à l'admissibilité, le recouvrement des coûts liés à l'aide juridique, les fonctions de l'avocat de service et l'inscription sur les listes d'avocats fournissant des services, ainsi que sur les exigences de comptabilisation et de facturation des avocats et les barèmes de leurs honoraires et tarifs.

Les problèmes qui empêchent le système judiciaire de fonctionner efficacement en général nuisent également à la capacité d'Aide juridique Ontario à satisfaire aux besoins de ses clients. Ces problèmes sont imputables notamment à l'augmentation constante du nombre d'accusations criminelles et d'affaires de droit de la famille portées devant les tribunaux depuis les dix dernières années. Diverses questions ont contribué aux arriérés et aux retards, et les tribunaux instruisent des causes qui

durent plus longtemps et qui sont plus complexes. Les initiatives lancées par le Ministère, telles que Justice juste-à-temps, ont permis d'accomplir des progrès au cours de la dernière année au titre des arriérés et des retards.

Pour être admissibles à l'aide juridique, les demandeurs doivent satisfaire aux conditions d'admissibilité financière et leurs litiges doivent s'inscrire dans la portée du programme. Le critère d'admissibilité financière tient compte du revenu brut, de la taille de la famille et des avoirs. Les demandeurs qui se situent sous le seuil de revenu fixé sont admissibles à un certificat d'aide juridique ou à des services juridiques gratuits, et ceux qui se situent au-dessus du seuil jusqu'à concurrence du maximum établi peuvent recevoir un certificat d'aide juridique s'ils acceptent de payer tout ou partie des services aux termes d'un accord de contribution. L'un des avantages de cet accord est que les services d'aide juridique sont offerts à un tarif habituellement inférieur et les clients peuvent rembourser Aide juridique Ontario sur une période donnée.

Comme mentionné précédemment, le seuil d'admissibilité pour les certificats n'a pas changé depuis 1996, et seules les personnes ayant un revenu très faible ou sans revenu y ont droit. Dans notre échantillon, seulement 8 % des clients détenant des certificats avaient un emploi rémunéré, 37 % étaient des prestataires du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, et 55 % ne déclaraient aucun revenu. Parmi ces derniers, plus de la moitié étaient incarcérés. Selon Aide juridique Ontario, 80 % des demandeurs approuvés ont un revenu brut inférieur à 10 000 \$, 73 % reçoivent de l'aide sociale ou ne déclarent pas de revenu, et 94 % des certificats n'étaient pas visés par un accord de contribution.

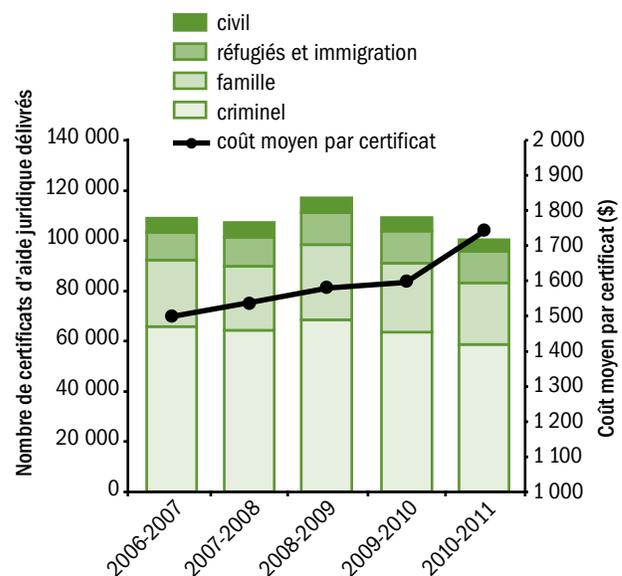
En 2001, Aide juridique Ontario a délivré près de 118 000 certificats à un coût moyen de 1 350 \$. Dans notre vérification de 2001, nous avons conclu qu'Aide juridique Ontario n'avait pas contrôlé le coût de ses certificats de manière efficace. Depuis, elle prend des mesures pour s'attaquer à ces coûts.

En 2010-2011, les certificats ont compté pour environ la moitié des dépenses d'Aide juridique Ontario. Comme le montre la Figure 3, un peu plus de 100 000 certificats ont été délivrés et le coût moyen du certificat est passé à 1 752 \$, soit une hausse d'environ 30 % en dix ans. La plus récente hausse des coûts de 2009-2010 à 2010-2011 s'explique surtout par le fait que les certificats sont plus fréquemment délivrés pour les causes complexes et coûteuses ainsi que par les augmentations des tarifs payés aux avocats; ces augmentations ont été accordées pour régler les conflits d'honoraires des criminalistes.

La stratégie de modernisation d'Aide juridique Ontario vise notamment à limiter le recours aux certificats lorsque d'autres formes d'aide moins coûteuses peuvent être fournies. La plupart des personnes qui ne sont pas représentées par un avocat peuvent obtenir de l'aide juridique pour des causes en matière de droit criminel, de la famille ou de l'immigration et des réfugiés auprès de l'avocat de service ou du centre d'appels. Cependant, en raison du seuil d'admissibilité qui est demeuré inchangé depuis 1996 et des effets de l'inflation, de moins en moins de personnes sont admissibles aux certificats. Un célibataire qui présente une demande

Figure 3 : Certificats d'aide juridique délivrés et coût moyen par certificat, 2006-2007 à 2010-2011

Source des données : Aide juridique Ontario



de certificat doit avoir un revenu annuel inférieur à 10 800 \$ – montant si faible qu'un travailleur à temps plein touchant le tarif horaire minimal gagnerait deux fois plus.

Comme le montre la Figure 4, le seuil d'admissibilité d'Aide juridique Ontario à un certificat entièrement gratuit pour un célibataire est le deuxième plus restrictif parmi les grandes provinces. Il en est de même du seuil auquel une personne doit

rembourser Aide juridique Ontario aux termes d'un accord de contribution.

Bien qu'Aide juridique Ontario ait cherché à contrôler ses coûts liés aux certificats, le soutien de l'aide juridique par personne en coûte toujours plus à l'Ontario par habitant qu'à toute autre province, même si elle compte parmi les provinces qui délivrent le moins de certificats par habitant (voir la Figure 5). Aide juridique Ontario fournit toutefois

Figure 4 : Comparaison entre les provinces au titre de l'admissibilité aux certificats d'aide juridique, septembre 2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario avec les données des bureaux d'aide juridique des provinces

Province	Seuil de revenu admissible*			
	Certificat gratuit		Avec accord de contribution	
	Famille de 1 personne	Famille de 5 personnes	Famille de 1 personne	Famille de 5 personnes
Saskatchewan	9 924	20 784	12 540	24 264
Ontario	10 800	26 714	12 500	33 960
Nouvelle-Écosse	12 804	25 872	s.o.	s.o.
Québec	13 007	21 328	18 535	30 393
Manitoba	14 000	31 000	23 000	37 000
Alberta	s.o.	s.o.	18 036	42 312
Colombie-Britannique	19 632	59 028	s.o.	s.o.

* Certains chiffres ont été rajustés aux fins de la comparaison afin de tenir compte du revenu net par rapport au revenu brut. De plus, la plupart des provinces, y compris l'Ontario, tiennent compte des avoirs des demandeurs pour déterminer l'admissibilité. Nous avons exclu de notre comparaison les évaluations des avoirs. En ce qui concerne les provinces marquées s.o. : l'Alberta exige de ses clients qu'ils remboursent une partie ou la totalité des factures d'aide juridique, mais détermine l'admissibilité et les contributions des clients de manière ponctuelle; la Colombie-Britannique ne recourt pas aux accords de contribution.

Figure 5 : Comparaison entre les provinces au titre du financement de l'aide juridique¹, des certificats et de l'aide de l'avocat de service, 2009-2010

Source des données : Statistique Canada

Province ²	Financement total de l'aide juridique par habitant (en dollars)	Certificats approuvés pour 1 000 habitants	Soutiens par avocat de service pour 1 000 habitants
Ontario	28,40	10	87
Manitoba	26,00	22	32
Nouvelle-Écosse	23,00	21	20
Terre-Neuve-et-Labrador	21,30	10	22
Saskatchewan	21,00	21	16
Alberta	20,90	10	44
Colombie-Britannique	17,80	6	27
Québec ³	17,30	29	0
Moyenne provinciale	22,00	16	31

1. La comparaison du financement total de l'aide juridique ne tient pas compte des différences entre les programmes des provinces, comme les domaines du droit couverts, les services fournis et l'admissibilité financière.
2. L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick n'ont pas fourni de données à Statistique Canada.
3. Le Québec ne fournit pas de services d'avocat de service.

près de trois fois plus d'aide par l'intermédiaire de l'avocat de service par habitant que la moyenne des provinces. L'Ontario offre plus d'un million de soutiens par avocat de service par année à un coût moyen de 61 \$ chacun, et les personnes touchant un revenu plus élevé peuvent aussi y recourir. Le soutien judiciaire représente une stratégie rentable, particulièrement s'il peut régler une affaire sans certificat. De plus, les cliniques juridiques communautaires indépendantes, qui sont presque entièrement financées par Aide juridique Ontario, aident plus de 155 000 personnes à régler des questions de droit.

D'après nos discussions avec les différents intervenants, nous estimons que la stratégie de réforme pluriannuelle d'Aide juridique Ontario est dans la bonne voie, étant donné qu'elle vise à améliorer l'efficacité de la prestation des services, à faire en sorte que plus de personnes aient accès à certain niveau de services, et à limiter les certificats de représentation juridique coûteux aux causes les plus graves et les plus complexes. Cette approche est compatible avec son mandat conféré par la Loi, les récentes études sur l'aide juridique et les autres réformes visant à améliorer l'efficacité des tribunaux. Cependant, les programmes d'Aide juridique Ontario demeurent plus coûteux que ceux des autres provinces, qui peuvent généralement délivrer des certificats à un plus grand nombre de personnes à faible revenu parce que leurs seuils d'admissibilité financière sont plus élevés.

Alors qu'Aide juridique Ontario met à exécution sa stratégie de modernisation afin d'offrir des services d'aide juridique moins coûteux en recourant aux avocats de service, aux conseils juridiques sommaires et à l'information fournie par son centre d'appels et sur son site Web, elle a intérêt à entreprendre une évaluation officielle des risques pour déterminer les répercussions sur le droit des personnes à faible revenu à la représentation d'un avocat et pour s'assurer que ces dernières reçoivent les services d'aide juridique appropriés à leur situation. Cette évaluation des risques devrait tenir compte de divers facteurs, notamment la capacité

d'une personne et ses connaissances nécessaires pour gérer son dossier dans le système judiciaire, les barrières linguistiques, les troubles de santé mentale et les connaissances informatiques. Nous avons toutefois constaté qu'Aide juridique Ontario prend des mesures pour atténuer ces risques.

RECOMMANDATION 2

Afin d'assurer que ses efforts pluriannuels en vue de moderniser ses services d'aide juridique permettent de fournir des services offrant un bon rapport coût-efficacité à ceux qui en ont besoin, Aide juridique Ontario, en collaboration avec le ministère du Procureur général, devrait :

- étudier l'incidence sur les personnes à faible revenu de son seuil d'admissibilité financière actuel, qui est demeuré le même depuis 1996, et du recours à des services de soutien à l'aide juridique moins coûteux;
- évaluer les programmes d'aide juridique des autres provinces afin de déterminer les facteurs et les pratiques exemplaires contribuant à réduire leurs coûts qui peuvent s'appliquer en Ontario;
- continuer à trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu de manière efficace par rapport aux coûts.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général. De fait, elle a réalisé des progrès notables et s'emploie à assurer que les clients à faible revenu reçoivent des services d'aide juridique rentables et adaptés à leurs besoins, tout en réservant les services les plus coûteux aux causes plus complexes et plus graves. Ainsi, Aide juridique Ontario peut desservir un plus grand nombre de clients avec les ressources dont elle dispose. Elle croit que la recommandation du vérificateur d'analyser l'incidence de cette approche sur les personnes

à faible revenu démontrera les avantages généraux associés à sa stratégie de modernisation, qui offre une plus vaste gamme de services d'aide juridique.

Les seuils d'admissibilité financière d'Aide juridique Ontario sont régis par le règlement d'application de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique*, et tout changement de celui-ci est du ressort du gouvernement provincial. Aide juridique Ontario est préoccupée par cette question et en a discuté avec des intervenants et le gouvernement provincial au fil des ans. La Société se fera un plaisir de collaborer avec le Ministère à l'examen continu de cette importante question.

Il est difficile de comparer avec précision les coûts des différents régimes d'aide juridique au Canada. Aide juridique Ontario estime que plusieurs restrictions importantes sont en cause et que le coût par service est une autre mesure valable.

Aide juridique Ontario maintient des liens étroits avec les régimes d'aide juridique des autres provinces et territoires par sa participation à l'Association of Legal Aid Plans of Canada, et elle continuera d'échanger de l'information dans les secteurs désignés par le vérificateur général.

QUALITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

Gestion des listes d'avocats

En 2004, Aide juridique Ontario a commencé à adopter progressivement des normes exigeant des avocats qu'ils fassent état d'un niveau particulier de connaissances, de compétences et d'expérience dans leur domaine du droit. Ceux qui répondent aux exigences sont inscrits sur l'une ou plus des dix listes d'avocats qui fournissent des services dans un domaine du droit particulier : criminel, criminel concernant les causes extrêmement graves comme les meurtres et le terrorisme, familial, protection de l'enfance, réfugiés, consentement et aptitude (santé

mentale), avocats de service pour les tribunaux criminels; avocats de service pour les tribunaux de la famille, conseils d'un avocat de service et tribunaux *Gladue* (Autochtones). Aide juridique Ontario offre un soutien à ces avocats, sous forme de recherches, d'occasions d'apprentissage et de mentorat.

Les nouveaux avocats ou les avocats débutants dans un domaine particulier du droit et qui n'ont pas l'expérience requise peuvent être inscrits de manière conditionnelle sur une liste, s'ils s'engagent à atteindre le niveau d'expérience minimal dans une période de 24 mois. Les avocats qui sont admis de manière conditionnelle doivent suivre une formation et être encadrés, selon les instructions des directeurs régionaux. Ils sont autorisés à accepter des certificats.

Les directeurs régionaux d'Aide juridique Ontario sont responsables de l'évaluation des demandes et de l'inscription des avocats sur les listes dans leur région géographique. Ils doivent également s'assurer que les exigences relatives aux membres inscrits sur les listes sont respectées, superviser la correction du rendement non conforme ou insatisfaisant et, s'il y a lieu, prendre les mesures en vue de rayer des listes les avocats qui ne se conforment pas aux normes.

Aide juridique Ontario ne fixe pas le nombre d'avocats sur chaque liste, et le nombre total d'avocats inscrits sur les listes a augmenté en moyenne de 5 % par année au cours des cinq dernières années et se situe à 4 700.

Nous avons estimé que le nombre d'avocats inscrits de manière conditionnelle a augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 16 % en 2007 à 23 % en 2011. Plus de 800 avocats avaient conservé leur statut conditionnel pendant trois ans ou plus ou au moins un an de plus que le maximum permis, et 27 d'entre eux avaient été admis de manière conditionnelle depuis 2004. De plus, nous avons appris que le processus de mentorat n'avait pas été évalué et que, par conséquent, Aide juridique Ontario ne savait pas si le nombre de mentors était suffisant, ni dans quelle mesure

la Société répondait aux besoins de mentorat à l'échelle de la province.

Depuis 2007, les avocats inscrits sur les listes doivent confirmer annuellement qu'ils satisfont aux exigences en matière d'expérience et d'apprentissage continu. Les exigences varient selon les listes, mais elles prévoient toutes six heures de formation juridique et le règlement d'un nombre minimal de dossiers au cours de l'année précédente dans le domaine visé du droit. Pour l'année civile 2009 (les statistiques et les données d'autodéclaration les plus récentes accessibles), près de 1 100 avocats n'avaient pas présenté de rapport sur leur expérience et leurs activités d'apprentissage à l'échéance de juin 2010. Nous avons appris qu'Aide juridique Ontario ne peut suspendre un avocat et l'empêcher de pratiquer le droit; seul le Barreau du Haut-Canada (le Barreau), qui est l'instance régissant les membres du barreau, peut le faire. Cependant, Aide juridique Ontario peut rayer de façon permanente le nom d'un avocat d'une liste. Entre 2006-2007 et 2010-2011, les noms de quatre avocats ont été supprimés des listes, deux en raison de fraude et de surfacturation et les deux autres pour des « motifs valables ».

La surveillance insuffisante des listes nous préoccupe, car elle pourrait avoir pour conséquence de priver les clients des services d'aide juridique de qualité auxquels ils s'attendent et amener les avocats inscrits sur les listes à conclure que les normes et les exigences en matière de rapport sont sans importance si peu est fait pour les mettre à exécution.

Assurance de la qualité

Le Bureau de la qualité des services (le Bureau) d'Aide juridique Ontario s'emploie, avec les bureaux de district, les cliniques, l'avocat de service et d'autres intervenants externes du secteur de justice, à améliorer la qualité des services fournis aux clients. Le Bureau doit notamment élaborer et surveiller les normes relatives aux listes d'avocats, offrir des séminaires et du matériel de formation aux avocats, visiter les cliniques, mesurer le niveau de satisfaction de la clientèle et des fournisseurs de

services, et élaborer un cadre de mesure du rendement pour Aide juridique Ontario.

La Loi exige qu'Aide juridique Ontario mette en oeuvre un programme d'assurance de la qualité afin de fournir, de manière efficiente et rentable, des services d'aide juridique de haute qualité. La Loi dispose également qu'Aide juridique Ontario effectue des vérifications d'assurance de la qualité auprès des fournisseurs de services d'aide juridique. Cependant, la Société ne doit pas elle-même procéder à des vérifications d'assurance de la qualité auprès des avocats, mais plutôt demander au Barreau de le faire. Bien que les avocats soient tenus par leurs normes de déontologie et de conduite de fournir des services de qualité, il existe un risque élevé que les services d'aide juridique ne soient pas toujours de haute qualité en raison des honoraires inférieurs des avocats de l'aide juridique à ceux en pratique privée. De plus, la clientèle de l'aide juridique est généralement vulnérable et peut ne pas connaître le niveau de service auquel elle peut s'attendre.

Lors de notre vérification de 2001, nous avons signalé l'absence de programme d'assurance de la qualité pour évaluer le Programme des certificats d'aide juridique. Au moment de notre suivi en 2003, Aide juridique Ontario avait indiqué qu'elle avait entamé des discussions avec le Barreau au sujet d'approches et d'objectifs communs pour leurs programmes d'assurance de la qualité respectifs et qu'ils avaient arrêté des secteurs où coordonner leurs efforts et appuyer leurs initiatives respectives. Cependant, outre ces discussions initiales, peu de mesures ont été prises, Aide juridique Ontario et le Barreau n'ont pas conclu d'entente ou de protocole d'entente et aucun effort n'était en cours à cet égard. De plus, Aide juridique Ontario n'a présenté aucune demande au Barreau relativement à la tenue d'examen d'assurance de la qualité des avocats et elle n'effectue pas de vérifications d'assurance de la qualité auprès de ses propres avocats.

En janvier 2010, Aide juridique Ontario, conjointement avec le Ministère, a conclu un protocole d'entente avec la Criminal Lawyers' Association,

où elle s'est engagée à élaborer et à établir de nouvelles exigences pour l'inscription sur les listes d'avocats. Aide juridique Ontario n'a pas conclu de protocole d'entente avec d'autres associations d'avocats, mais elle a accepté de les consulter aux fins de l'élaboration des exigences relatives aux listes, notamment en ce qui a trait à l'assurance de la qualité et aux inspections professionnelles, ce qui comprend les examens au terme des instances. Cependant, au moment de notre vérification, aucun progrès n'avait été réalisé dans ces consultations.

Aide juridique Ontario impose un plafond annuel de 2 350 heures pour la facturation afin de s'assurer que les avocats ne surfacturent pas et qu'ils ne se surmènent pas en acceptant une charge de travail trop lourde. Ce plafond correspond à des semaines de travail de 45 heures au cours des 52 semaines de l'année. Nous avons constaté qu'au cours des trois dernières années, environ 11 % des avocats inscrits sur les listes avaient exécuté environ 48 % des certificats, ce qui signifie qu'ils travaillaient pratiquement le nombre maximal d'heures chaque année pour mener à bien ces dossiers. Aide juridique Ontario a mis en place un système pour signaler quand un avocat est près du plafond de facturation et pour l'en informer. Un bon point de départ pour un programme d'assurance de la qualité serait de cibler les avocats ayant une lourde charge de travail.

Notre recherche sur l'aide juridique dans d'autres administrations a révélé qu'au Royaume-Uni, les contrôles officiels par les pairs sont effectués par des évaluateurs indépendants financés par la Legal Services Commission of England and Wales. Les évaluateurs attribuent des notes sur une échelle de cinq. À l'attribution de la plus faible note, il est recommandé de résilier le contrat entre la Legal Services Commission et l'avocat ou le cabinet d'avocats. L'avant-dernière note sur l'échelle de cinq donne lieu à une réévaluation dans les six mois. Il serait peut-être indiqué d'envisager une telle approche en Ontario.

RECOMMANDATION 3

Afin de renforcer sa capacité de fournir des services d'aide juridique de haute qualité, comme le prévoit la loi, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer les raisons expliquant pourquoi un grand nombre d'avocats sont inscrits aux listes de manière conditionnelle au-delà de la période maximum permise de deux ans et prendre des mesures pour assurer un suivi adéquat des avocats qui ne satisfont pas aux exigences;
- soit régler les obstacles de longue date à l'établissement d'un programme de vérification d'assurance de la qualité avec le Barreau du Haut-Canada, soit demander des modifications à sa loi constitutive afin de prévoir d'autres moyens d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de vérification d'assurance de la qualité qui permettrait de superviser les avocats, notamment en examinant les pratiques exemplaires d'autres administrations.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Aide juridique Ontario s'est engagée à s'assurer que les avocats fournissent des services d'aide juridique de grande qualité et à revoir son processus d'inscription conditionnelle sur les listes d'avocats.

Aide juridique Ontario entend aussi formuler des propositions afin d'améliorer son programme d'assurance de la qualité, conformément aux recommandations du vérificateur général.

FACTURATION DES AVOCATS

Systèmes de paiement et structures

Tous les avocats du secteur privé qui acceptent des certificats d'aide juridique ainsi que les avocats de service dans les palais de justice rémunérés sur une base journalière présentent leurs factures aux fins de paiement au moyen du système de facturation et de paiement sur Internet. Ce système, en place depuis 2005, traite les paiements de manière plus efficace et aide à verser rapidement les honoraires aux avocats. Le système a été actualisé en 2007 pour permettre aux avocats d'accepter des certificats et de fournir une confirmation en ligne. En 2010-2011, le système a été modifié de nouveau afin de permettre la facturation des honoraires forfaitaires pour les certificats en matière criminelle, de façon à payer des honoraires fixes aux criminalistes pour les procédures juridiques les plus communes. Aide juridique Ontario s'attend à ce que la nouvelle facturation des honoraires forfaitaires contribue au contrôle des coûts et à la réduction des risques financiers. Elle est aussi plus facile à administrer.

En 2010-2011, le système de facturation et de paiement des avocats a traité 215 000 factures totalisant 188 millions de dollars en honoraires liés aux certificats et honoraires journaliers pour les avocats de service.

En avril 2010, de concert avec des consultants, Aide juridique Ontario a déterminé que les contrôles automatisés du système de facturation n'étaient pas suffisants pour assurer la conformité aux règles et politiques établies. Il a également été déterminé qu'il fallait faire le suivi de factures d'avocats se chiffrant à 17,5 millions de dollars payées au cours des trois années précédentes. Au nombre des problèmes soulevés, mentionnons les infractions possibles aux règles interdisant aux avocats sous le coup d'une suspension de produire des factures, les factures en double, les factures pour des coûts discrétionnaires déraisonnables et les journées de travail de plus de dix heures. L'examen a également conclu à l'insuffisance des mécanismes de supervision et du nombre d'employés ayant la formation

nécessaire pour faire en sorte que les avocats se conforment aux règles. De plus, les avocats n'étaient pas tenus de soumettre des registres de la cour contenant les renseignements dont le personnel d'Aide juridique Ontario avait besoin pour vérifier le travail visé par les factures. Au total, 21 recommandations ont été formulées pour régler les problèmes touchant à l'harmonisation stratégique et organisationnelle, aux compétences et capacités du personnel, aux activités et à la technologie.

Au moment de notre vérification, 8 recommandations avaient été mises en oeuvre et 12 autres devaient l'être dans les trois à six prochains mois. Au terme de notre travail sur le terrain, nous avons été informés que la modification du système en réponse à la dernière recommandation, afin d'améliorer l'exactitude, la rapidité et l'exhaustivité des bases de données d'avocats, était en cours.

D'avril 2010 à mars 2011, Aide juridique Ontario a suspendu les examens subséquents au paiement des factures, alors qu'était mis en place un nouveau processus axé sur le risque visant à examiner les factures des avocats. Les factures payées pendant cette période se sont chiffrées à 179 millions de dollars. Les comptes non examinés entre avril 2010 et mars 2011 seront soumis au nouveau processus d'examen régi par le nouveau cadre de conformité et de gestion des risques. Cependant, nous croyons que certains paiements préalables à avril 2010, y compris les factures douteuses de 17,5 millions de dollars, devraient être inclus dans l'examen des comptes réglés.

Supervision et vérification de la facturation

Le Service des enquêtes d'Aide juridique Ontario compte six employés à temps plein. Il assure la protection contre la fraude et les erreurs de facturation des avocats, d'autres fournisseurs de services externes ou des clients de l'aide juridique. Il enquête sur les violations présumées à la Loi, en plus de recouvrer les paiements versés en trop aux avocats ou autres fournisseurs de services ainsi que les montants facturés au titre des certificats auxquels les clients n'étaient pas admissibles.

Le personnel d'enquête effectue des analyses informatiques des factures et paiements des avocats pour relever les irrégularités, sur lesquelles portent ensuite les enquêtes. Pour ces enquêtes, le personnel doit obtenir des documents auprès des avocats pour vérifier leur travail. Les avocats prennent souvent beaucoup de temps à produire ces documents et dans certains cas ne le font pas. En 2010-2011, le personnel d'enquête a terminé l'examen de 250 dossiers, mais a recouvré seulement 193 000 \$. Le montant recouvré pour 2009-2010 s'élevait à 110 000 \$. Même si les sommes recouvrées ne sont pas importantes, Aide juridique Ontario estime que l'existence du service agit comme facteur de dissuasion contre la facturation abusive.

Le 1^{er} janvier 2011, une nouvelle politique est entrée en vigueur qui exige des avocats qu'ils soumettent ces documents avec leurs factures, à l'exception des factures d'honoraires forfaitaires pour les certificats en matière criminelle. Le personnel disposera dorénavant de l'information voulue, ce qui devrait améliorer le processus d'enquête. En ce qui concerne la facturation des honoraires forfaitaires pour des affaires criminelles, s'il le juge nécessaire, le personnel devra toujours demander aux avocats de présenter les documents à l'appui de leur travail.

Le personnel d'enquête doit également obtenir de l'information de la cour relativement à des procédures particulières et à leur issue, afin de vérifier les factures des avocats faisant l'objet d'une enquête. Bien qu'elle demande l'accès en ligne au Réseau intégré d'information sur les infractions (ICON) du Ministère depuis plusieurs années, Aide juridique Ontario s'est toujours heurtée à une fin de non-recevoir. Le Ministère a plutôt nommé un agent de liaison pour traiter les demandes. Le personnel nous a dit que les délais sont souvent longs et que certains documents reçus sont de piètre qualité, de sorte qu'il doit renouveler sa demande. Notre analyse a révélé que dans 20 % des cas, il a fallu plus de 30 jours pour obtenir des réponses aux demandes d'information de la cour. Lors de nos visites au Québec et au Manitoba, nous avons constaté que le personnel de l'aide juridique a un accès en ligne à l'information de la cour de cette nature.

À la suite de notre travail sur le terrain, Aide juridique Ontario a conclu une entente avec le Ministère afin de recevoir des rapports mensuels sur les renseignements demandés concernant les causes. Cependant, l'entente ne garantit pas à Aide juridique Ontario l'accès en ligne à ICON.

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer d'avoir des contrôles internes adéquats aux fins du traitement des factures et des paiements des avocats, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer les recouvrements effectués des factures des dernières années en utilisant une nouvelle approche ciblée axée sur le risque, et décider ensuite s'il est indiqué d'examiner d'autres périodes de facturation antérieures;
- déterminer si les activités d'enquête offrent un bon rapport coût-efficacité et poursuivre le travail auprès du ministère du Procureur général en vue d'obtenir un accès rapide à l'information de la cour aux fins de la vérification des factures d'avocats.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Elle a élaboré un plan de conformité complet qui cernera les secteurs de risque au titre des paiements pour l'organisation et convient d'envisager la probabilité des recouvrements dans le cadre de cette évaluation.

Aide juridique Ontario est en voie d'améliorer l'efficacité de son groupe d'enquête en mettant en place un programme automatisé de gestion des cas. Le Ministère a récemment accordé l'accès à de l'information de la cour, et Aide juridique Ontario poursuit son travail auprès du Ministère en vue d'améliorer son accès à cette information afin de pouvoir vérifier les factures des avocats.

CLINIQUES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

En application de la Loi, les cliniques juridiques communautaires sont des sociétés indépendantes régies et gérées par des conseils d'administration et doivent rendre compte à Aide juridique Ontario. Dans sa décision d'accorder ou non des fonds à une clinique, Aide juridique Ontario est tenue par la Loi d'évaluer les besoins juridiques des particuliers ou des collectivités desservis par la clinique, la rentabilité et l'efficacité des services d'aide juridique offerts par la clinique et son rendement passé, de même que si les fonds peuvent provenir de ses ressources financières et s'ils s'inscrivent dans ses priorités. En 2010-2011, Aide juridique Ontario a versé 65 millions de dollars à 77 cliniques juridiques communautaires, ce qui a permis d'aider plus de 155 000 personnes à faible revenu. Les salaires représentent plus de 85 % des dépenses des cliniques.

Nous estimons que des améliorations pourraient être apportées dans les secteurs suivants :

- Les 77 cliniques qui ont touché des fonds en 2010-2011 avaient toutes, à l'exception de deux, soumis leur budget à l'approbation avant l'échéance fixée au 1^{er} février 2010. Cependant, nous avons constaté qu'Aide juridique Ontario n'avait approuvé aucun budget six mois après le début de l'exercice (le 30 septembre 2010). Au 31 mars 2011, 18 budgets n'avaient toujours pas été approuvés, bien que les cliniques aient reçu le financement prévu. Nous nous inquiétons que la valeur de l'effort administratif consenti pour produire les budgets diminue lorsqu'ils ne sont pas analysés et approuvés dans un délai raisonnable.
- Le seuil d'admissibilité financière pour les clients desservis par les cliniques juridiques communautaires, qui diffère de celui pour les certificats d'Aide juridique Ontario, n'a pas été modifié depuis 1993 en fonction de l'inflation générale. Les cliniques ne sont pas tenues d'assurer le suivi des clients refusés ni des

raisons de ces refus ou de savoir si les clients refusés ont trouvé d'autres formes d'aide; ces renseignements seraient utiles à la détermination des besoins non comblés.

- Actuellement, les cliniques mesurent leurs extrants, tels que le nombre de causes, de séances de formation publiques tenues et de renvois, et présentent des rapports à cet égard. Cependant, rien ne permet de savoir si ces extrants donnent les résultats de programme souhaités pour les questions liées à la pratique des cliniques, telles que les appels accueillis dans les affaires relatives aux prestations d'invalidité ou de litiges entre locataires et propriétaires. Des consultants retenus par Aide juridique Ontario ont également soulevé cette question dans une évaluation des cliniques menée en 2004. La question a été soulignée de nouveau en 2008. Aide juridique Ontario se préoccupait aussi de l'exactitude des statistiques sur la productivité des cliniques, particulièrement en ce concerne la comptabilisation adéquate de l'aide offerte aux clients et de l'ouverture et de la fermeture des dossiers des clients. Nous avons été informés qu'Aide juridique Ontario prévoit régler cette question en élaborant et en mettant en oeuvre un système de gestion de l'information des cliniques, comme en fait état son plan d'activités pour 2011-2012.
- Les vérificateurs internes d'Aide juridique Ontario ont lancé un programme d'examen des cliniques en 2009. Jusqu'ici, 42 cliniques ont été évaluées. Au cours de notre vérification, nous avons appris que l'examen avait été suspendu en attendant l'issue de l'étude du cadre d'évaluation des programmes et qu'aucune date n'avait été fixée pour sa reprise.

En mai 2010, Aide juridique Ontario a produit un document de travail à l'intention des cliniques contenant des propositions visant à réduire les frais généraux, tels que le loyer et l'administration, afin de libérer des ressources au profit du service à la

clientèle. Les possibilités envisagées étaient la coordination régionale des services entre les cliniques; le partage de locaux entre les cliniques ou avec des organismes communautaires; la mise en commun des services, tels que les ressources humaines, la gestion des connaissances et les finances; la fusion de cliniques et la mise à profit des technologies, notamment la prestation de services aux clients par Internet. Au terme de notre travail sur le terrain, Aide juridique Ontario et les cliniques en étaient toujours à évaluer leurs options.

De manière générale, le personnel des cliniques à qui nous avons parlé a exprimé des inquiétudes à l'égard des demandes récentes d'Aide juridique Ontario pour des gains d'efficacité plus importants ainsi que du soutien et des communications que les cliniques reçoivent d'Aide juridique Ontario. Bien qu'elles soient légalement indépendantes, les cliniques dépendent presque entièrement du financement et du soutien d'Aide juridique Ontario, notamment en matière de technologie de l'information. Par exemple, Aide juridique Ontario approuve les seuils d'admissibilité financière des clients, les budgets, les salaires, le loyer et les exigences en matière de rapports des cliniques.

Essentiellement, les cliniques doivent rendre des comptes à Aide juridique Ontario, même si, pour ce qui est de leurs activités quotidiennes, elles relèvent de leurs conseils d'administration. Il est donc difficile de proposer et d'apporter des changements parce que, même si Aide juridique Ontario accorde le financement, il n'est pas toujours facile d'obtenir l'acceptation au niveau local des changements proposés.

RECOMMANDATION 5

Afin de satisfaire aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu desservies par les cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer l'incidence de ne pas augmenter le seuil de revenu pour l'admissibilité aux services des cliniques qui est le même depuis 1993;

- envisager de demander aux cliniques de tenir le compte des demandeurs n'ayant pas pu obtenir de l'aide et des motifs du refus, et de soumettre un rapport à cet égard;
- améliorer la rapidité de l'examen des budgets des cliniques et du processus d'approbation;
- élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement pour les cliniques qui correspondent aux résultats atteints, ainsi qu'un programme d'assurance de la qualité qui englobe la qualité des conseils juridiques et des services fournis aux clients des cliniques. Conjointement avec les représentants des cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait évaluer l'efficacité globale de la structure locale des cliniques et déterminer s'il est possible d'apporter des changements qui permettraient de desservir un plus grand nombre de clients à l'aide des fonds disponibles.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général et reconnaît qu'elle doit accélérer son processus d'approbation des budgets des cliniques.

En ce qui concerne l'admissibilité financière aux services juridiques des cliniques, Aide juridique Ontario s'engage à évaluer cette question de la façon que recommande le vérificateur général.

En juillet 2011, Aide juridique Ontario et l'Association des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario (ACJCO) se sont entendues sur une approche pour que le système des cliniques puisse réaliser des économies administratives annualisées de 5,5 millions de dollars d'ici 2015. L'ACJCO mène également une initiative de planification stratégique pour les futurs services juridiques des cliniques. À l'invitation de l'ACJCO, Aide juridique Ontario participera au processus. Dans les discussions,

Aide juridique Ontario entend soulever les observations du vérificateur général relatives à la modification possible de la structure locale des cliniques, de sorte à desservir un plus grand nombre de clients avec les fonds disponibles.

Par ailleurs, Aide juridique Ontario s'emploie actuellement, en collaboration avec les cliniques, à élaborer et à mettre en oeuvre un système de gestion de l'information pour celles-ci, système qui comblera les lacunes dont a fait état le vérificateur général. En outre, des mesures du rendement sont élaborées dans le cadre de ce projet.

TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Le service de la technologie de l'information d'Aide juridique Ontario est responsable de la stratégie et de l'architecture, du développement des systèmes et de la gestion de projets pour l'organisation, de même que du soutien d'environ 1 500 utilisateurs dans plus de 200 emplacements à l'échelle de la province et d'environ 4 700 avocats inscrits. Il compte 41 employés et 5 gestionnaires, et son budget de fonctionnement se chiffrait à 6,5 millions de dollars pour l'exercice 2010-2011. Un budget d'environ 8 millions de dollars sera affecté à la mise à niveau de l'infrastructure et des systèmes d'application pour les deux prochaines années.

En conformité aux normes gouvernementales de l'Ontario, les ministères doivent évaluer les menaces et les risques auxquels sont exposés l'information sensible, les biens et les employés, choisir des options pour éviter les risques, mettre en oeuvre des mesures de protection assurant la rentabilité et élaborer des plans détaillés de continuité des opérations et de reprise après sinistre. L'information sur les clients d'Aide juridique Ontario est généralement considérée comme assujettie au secret professionnel de l'avocat, ce qui signifie que les clients doivent donner leur permission avant qu'elle soit communiquée. Nous avons constaté que même si Aide juridique Ontario met l'accent sur la sécurité de la technologie de l'information et la gestion

de la protection de la vie privée dans ses activités de dotation, ses politiques et procédures et ses contrôles informatiques, elle n'a pas mis en place de processus pour évaluer officiellement les menaces et les risques associés à l'information sensible, aux biens et aux employés. Aide juridique Ontario a indiqué que sa dernière évaluation des facteurs relatifs à la vie privée a été effectuée en 2004, soit avant l'instauration de ses nombreux nouveaux systèmes Web et la réinstallation de son bureau principal et de la plupart de ses bureaux dans la province. Sans une évaluation périodique, la direction n'a pas d'assurance objective que les services de technologie de l'information fournis comportent des protections suffisantes pour réagir aux menaces à la vie privée, à la sécurité et à la disponibilité.

Les mesures du rendement sont des points repères permettant de déterminer comment améliorer l'efficacité et l'efficacités des investissements en technologie de l'information. Actuellement, le service de la technologie de l'information ne soumet pas de rapports sur les mesures du rendement importants pour ses activités et ses intervenants. De telles mesures portent généralement sur la disponibilité des systèmes, les délais d'exécution des demandes opérationnelles, les changements apportés aux systèmes pour répondre aux besoins des utilisateurs et les coûts de la prestation des services. Le service de la technologie de l'information n'a toujours pas mis au point ces mesures du rendement et objectifs, en consultation avec ses intervenants internes et externes, afin de tenir compte des besoins des utilisateurs.

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer que les systèmes de technologie de l'information se conforment aux normes en matière de protection de la vie privée, de sécurité et de niveaux de services, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer périodiquement les menaces et les risques associés à l'information sensible et aux biens et prendre les mesures qui s'imposent pour gérer les problèmes constatés;
- faire participer les utilisateurs des services de technologie de l'information à l'élaboration des principales mesures du rendement pour fournir à la direction de l'information sur les progrès réalisés en vue de répondre aux besoins des utilisateurs.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Elle a effectué une évaluation des menaces et des risques et une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée avant de mettre en service ses nouveaux systèmes Web en 2005 et n'a relevé aucune preuve d'atteinte à la vie privée qui serait imputable à ses systèmes de technologie de l'information.

Bureau de l'avocat des enfants

Contexte

L'avocat des enfants est nommé par le lieutenant-gouverneur, sur la recommandation du procureur général. Le Bureau de l'avocat des enfants (le Bureau), situé à Toronto, compte environ 85 employés, dont des avocats, des travailleurs sociaux et des membres du personnel de soutien. Le Bureau fait également appel aux services de ce qu'il appelle des « agents inscrits » – soit environ 440 avocats du secteur privé et 180 enquêteurs cliniques à l'échelle de la province –, qui sont rémunérés à l'acte à un tarif horaire.

Les services juridiques offerts par le Bureau sont régis par différentes lois et les Règles de procédure civile applicables à la Cour supérieure de justice. Ces services consistent à offrir aux enfants de moins de 18 ans des services de représentation juridique dans les causes de droits personnels ou de droits réels. Les instances judiciaires mettant en cause des enfants peuvent aussi intéresser d'autres parties, dont les parents et autres membres de la famille de l'enfant, les sociétés d'aide à l'enfance et les compagnies d'assurance.

Les instances relatives aux droits personnels portent sur les affaires de protection de l'enfance, de garde et de visite. Le Bureau doit offrir des services de représentation juridique aux enfants en

cause dans des affaires de protection sur ordre d'un tribunal, en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Dans les affaires de garde et de visite, le tribunal peut invoquer la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour obliger le Bureau à offrir des services de représentation juridique à un enfant, et le Bureau est libre d'accepter ces causes ou de les refuser. S'il accepte un dossier, il peut demander à des avocats de représenter l'enfant, recourir aux services d'enquêteurs cliniques ayant une expertise en travail social pour aider à régler le différend et à rédiger des rapports à l'intention du tribunal ou faire appel à des avocats et à des enquêteurs cliniques, selon l'âge de l'enfant et les circonstances.

Le Bureau doit représenter les enfants dans des affaires de droits réels lorsqu'il est nommé par un tribunal ou tenu de le faire par la loi. Dans les litiges civils, qui sont le plus souvent des actions en dommages-intérêts, le tribunal peut donner ordre au Bureau d'exercer les fonctions de tuteur à l'instance pour un enfant, dans les cas où aucun parent, tuteur ou autre adulte n'est disposé et apte à faire valoir les intérêts de l'enfant ou à prendre des décisions en son nom. Le Bureau examine aussi les règlements proposés soumis par le tribunal dans les affaires intéressant des mineurs pour déterminer s'ils sont conformes à leurs intérêts, et il présente ensuite un rapport au tribunal. Le Bureau représente les bénéficiaires mineurs et les bénéficiaires non encore nés dans les affaires se rapportant à

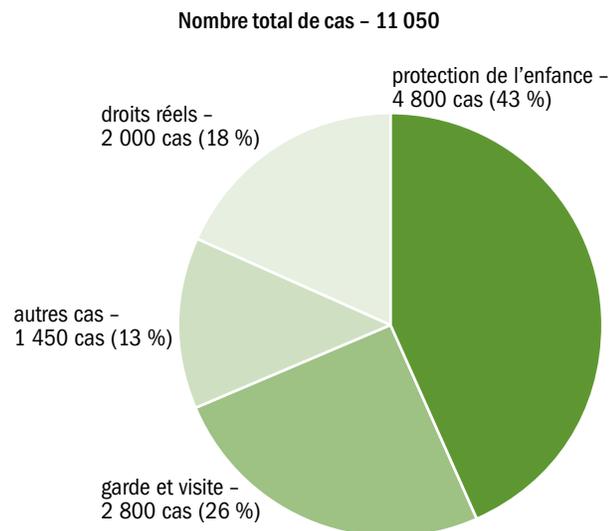
des successions ou à des fiducies, par exemple en cas de contestation de la validité d'un testament, de demande d'interprétation d'un testament ou de requête en destitution d'un exécuteur testamentaire ou d'un fiduciaire.

Le Bureau fait partie du ministère du Procureur général (le Ministère). En 2010-2011, le Bureau a dépensé environ 32 millions de dollars, dont 22 millions pour les services de professionnels de l'extérieur et 9 millions en frais de dotation interne. Le Bureau est unique au Canada pour le large éventail de services juridiques et autres qu'il offre aux enfants. Il y a d'autres organismes ontariens qui dispensent des services de soutien aux enfants, mais ils n'ont généralement ni le mandat ni les fonds requis pour leur offrir des services indépendants de représentation juridique devant les tribunaux.

Le Bureau accepte environ 8 000 nouveaux cas par an et, au 31 mars 2011, il comptait plus de 11 000 cas en instance. La Figure 1 illustre le type de cas en instance à cette date.

Figure 1 : Cas en instance au Bureau de l'avocat des enfants au 31 mars 2011

Source des données : Bureau de l'avocat des enfants



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Bureau de l'avocat des enfants avait mis en place des politiques, procédures et systèmes appropriés pour :

- servir les intérêts personnels et les biens des enfants conformément aux exigences des lois et des tribunaux;
- mesurer l'efficacité et l'efficacités avec lesquelles il sert ces intérêts et faire rapport à ce sujet.

La haute direction a examiné et accepté notre objectif de vérification ainsi que les critères de vérification connexes.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons interviewé des fonctionnaires du Ministère et examiné des dossiers, des documents et des politiques en usage au seul emplacement du Bureau, à Toronto. Nous avons contacté des intervenants en pratique privée et d'autres agences qui offrent des services à l'enfance afin de connaître leurs points de vue sur les services fournis par le Bureau. Nous avons demandé conseil à des experts indépendants en matière de services juridiques et de services à l'enfance et à la jeunesse afin de déterminer les services de représentation juridique offerts aux enfants dans d'autres administrations. Nous avons également consulté le juge en chef de la Cour supérieure de justice et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario.

Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du Ministère pour réduire la portée de notre travail, car ils n'avaient pas fait de vérifications récentes du Bureau. Nous avons toutefois été en mesure de réduire notre charge de travail liée aux contrôles financiers, particulièrement en ce qui concerne les paiements aux fournisseurs de services, car nous examinons ces contrôles chaque année dans le cadre de notre vérification des états financiers du Bureau de l'avocat des enfants.

Résumé

La législation et les tribunaux de l'Ontario obligent le Bureau de l'avocat des enfants à offrir des services indépendants de représentation juridique aux enfants dont les droits personnels et droits réels doivent être protégés. Les services de représentation juridique et d'enquête clinique du Bureau sont en grande demande. Par ailleurs, le Bureau est la seule administration canadienne à offrir aux enfants un éventail si large de services juridiques centralisés. Le travail juridique et d'enquête effectué par le Bureau est généralement valorisé par les tribunaux, les enfants et d'autres intervenants. Il reste que, dans bien des cas, ces services ne sont pas assignés ou fournis en temps opportun.

Nous avons également constaté que le système de gestion des cas du Bureau ne répondait pas à ses besoins en information et que le processus mis en place pour évaluer la rentabilité de ses activités laissait à désirer. Par exemple, le Bureau n'avait pas fait d'analyse adéquate afin de déterminer pourquoi ses paiements aux agents inscrits avaient augmenté de plus de 8 millions de dollars, ou 60 %, en dix ans, malgré que le nombre de nouveaux dossiers accueillis ait baissé de 20 % et que sa charge de travail active globale n'ait pas beaucoup changé au cours de cette période.

Nous avons relevé plusieurs autres secteurs dans lesquels les systèmes, politiques et procédures laissaient aussi à désirer :

- En 2010-2011, le Bureau a refusé à sa discrétion 40 % des affaires concernant les droits de garde et de visite qui lui avaient été renvoyées par un tribunal. Nous avons remarqué que le Bureau n'avait pas fait d'évaluation satisfaisante de l'incidence de ces refus sur les enfants et les tribunaux. Ses décisions étaient fondées sur des motifs de refus d'un dossier plutôt que sur des motifs de l'accueillir dans l'intérêt de l'enfant. De plus, beaucoup de refus étaient principalement motivés par le manque de ressources financières. Le Bureau n'avait pas non plus cherché à expliquer pourquoi les taux de refus variaient entre 29 % et 50 % selon la région de la province.
- Le Bureau a substantiellement réduit le temps requis pour décider d'accepter ou de refuser les affaires concernant les droits de garde et de visite, qui est passé de 68 jours en 2008-2009 à 39 jours en 2010-2011, mais il n'a pas encore atteint sa cible de 21 jours. Qui plus est, il fallait plus de huit semaines au Bureau pour attribuer près de 50 % des dossiers accueillis à un membre du personnel ou à un agent avant que le travail commence. Des systèmes informatiques améliorés l'aideraient à mieux cerner les causes de ces délais afin de pouvoir prendre les mesures correctrices qui s'imposent.
- Dans les affaires de garde et de visite où le Bureau doit rédiger un rapport de l'avocat des enfants contenant les résultats de l'enquête ainsi que des recommandations relatives aux droits de garde et de visite à l'intention du tribunal, conformément aux Règles en matière de droit de la famille, il doit le faire dans les 90 jours. Or, le Bureau respecte ce délai dans moins de 20 % des cas, et il n'avait pas adopté de stratégie officielle pour améliorer son rendement à cet égard.
- Le Bureau s'est doté d'un mécanisme efficace pour faire en sorte que ses avocats en droits personnels et ses enquêteurs cliniques possèdent les qualifications requises et soient choisis de manière équitable. Il n'y avait toutefois pas de processus de sélection libre en place pour les près de 100 avocats en droits réels que le Bureau avait engagés au moment de notre vérification.
- Le Bureau permet aux avocats inscrits spécialisés en droits réels de facturer au taux horaire maximal de 350 \$ pour recouvrer leurs coûts auprès du fonds de succession, de fiducie ou de règlement d'un enfant. Cependant, lorsque

ces avocats facturent leurs services directement au Bureau, ils touchent 97 \$ l'heure.

- Les programmes mis en place par le Bureau pour examiner la qualité du travail exécuté par les agents inscrits ne permettaient pas de déterminer si les honoraires facturés étaient raisonnables.
- Le nouveau système de gestion de cas, dont la mise en service est prévue pour novembre 2011 et dont le coût estimatif s'élève à 3,8 millions de dollars, pourrait ne pas répondre à tous les besoins en information et exigences fonctionnelles clés du Bureau.
- Aucun protocole officiel de planification et de soutien à la transition n'était en place pour aider les enfants (autres que ceux qui en sont mentalement incapables) à gérer les poursuites civiles ou les questions successorales en cours au moment où ils atteignent l'âge de 18 ans et cessent d'être admissibles aux services du Bureau.
- Le Bureau n'avait pas de mesures objectives pour évaluer son rendement et en rendre compte, ni de processus officiels pour déterminer si les intervenants, y compris les enfants, étaient satisfaits des services fournis.

Nous avons noté que le Bureau avait établi des processus d'assurance de la qualité et des programmes de formation afin de garantir une prestation cohérente et compétente des services de représentation juridique et d'enquête clinique.

RÉPONSE GLOBALE DU BUREAU

Le Bureau de l'avocat des enfants s'est engagé à continuer d'offrir aux enfants dont le cas lui est confié, des services juridiques et cliniques de la plus haute qualité dans la vaste gamme de questions d'ordre judiciaire qui relèvent de son mandat.

Le Bureau a entrepris une transformation organisationnelle pluriannuelle afin d'optimiser l'harmonisation de ses ressources avec les besoins des enfants servis. Un aspect clé de cette

initiative de changement est la modernisation graduelle de la technologie de gestion des cas et des processus administratifs, qui permettra d'améliorer l'efficacité et d'offrir des services de qualité en temps plus opportun.

Des améliorations sont en cours dans les domaines suivants :

- information et gestion de cas;
- surveillance et suivi;
- recrutement et rémunération des agents juridiques;
- prévisions financières;
- formation et perfectionnement du personnel et des agents inscrits;
- prise de contact avec les intervenants;
- indicateurs de rendement clés.

Le Bureau apprécie et appuie les conclusions et recommandations du vérificateur et il poursuivra ses efforts afin d'améliorer son efficacité à offrir ses services aux enfants de l'Ontario.

Constatations détaillées

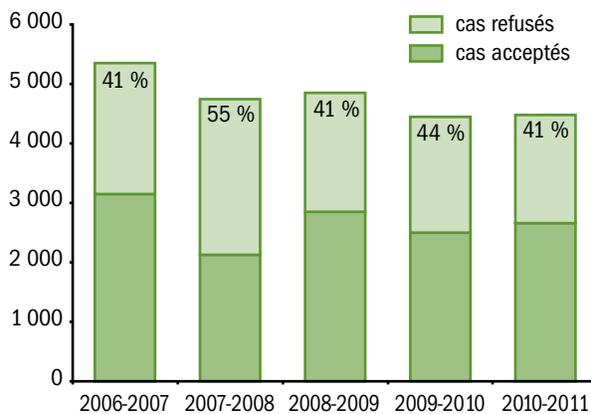
PRISE EN CHARGE ET RENVOI DES DOSSIERS

Décision d'accueillir ou de refuser un cas de garde ou de visite

La *Loi sur les tribunaux judiciaires* laisse le Bureau libre d'accueillir ou de refuser la demande d'un tribunal de représenter les enfants mis en cause dans des dossiers de garde et de visite, et le Bureau a établi un processus de prise en charge pour examiner les dossiers de ce genre et déterminer s'il y a lieu de les accueillir. En 2010-2011, il a reçu près de 4 480 dossiers de garde et de visite et il en a rejeté environ 1 820 ou 41 %. La Figure 2 montre que le pourcentage de dossiers de garde et de visite refusés au cours des cinq dernières années varie entre 41 % et 55 %.

Figure 2 : Nombre et pourcentage de cas de garde et de visite accueillis et refusés, 2006-2007-2010-2011

Source des données : Bureau de l'avocat des enfants



Il y a plus de dix ans, le Bureau a établi 13 critères que ses préposés à l'admission et sa haute direction utilisent pour déterminer s'il y a lieu de refuser de fournir des services dans les dossiers de garde et de visite soumis. Pour évaluer un dossier à la lumière de ses critères de refus, le Bureau exige une copie de l'ordonnance du tribunal demandeur, qui lui est habituellement transmise par le tribunal même ou une des parties en cause, comme l'avocat du père ou de la mère. Il doit aussi recevoir une formule d'admission normalisée contenant des renseignements sur les antécédents familiaux, la situation existante et la relation entre les parents et enfants mis en cause. Les parties doivent remettre leurs formules au Bureau dans les dix jours civils suivant la date de l'ordonnance du tribunal; sinon, le dossier pourrait être refusé. Les commis à l'admission du Bureau utilisent les formules et l'information complémentaire, comme les enquêtes des sociétés d'aide à l'enfance et les rapports médicaux, pour préparer un résumé du dossier et en recommander l'acceptation ou le rejet au directeur juridique, Droits personnels ou au gestionnaire des Services cliniques, dont la décision est sans appel. Il est généralement recommandé, dans les cas acceptés, de faire appel aux services d'un enquêteur clinique pour les enfants de moins de 12 ans et d'offrir des services de représentation juridique dans le cas des enfants de 12 ans et plus, qui sont plus susceptibles

et davantage en mesure d'exprimer leurs opinions et préférences à un avocat.

Nous avons appris que le Bureau appliquait les 13 critères de refus pour s'assurer d'offrir seulement des services à valeur ajoutée. Nous nous sommes toutefois demandé si le Bureau devait établir des critères d'acceptation axés sur les intérêts de l'enfant. Les critères d'acceptation permettraient au Bureau de mieux surveiller les raisons courantes de prise en charge d'un dossier de garde ou de visite, de même que les avantages pour les enfants. Le Bureau n'a pas fait d'études ni d'évaluations, et il n'avait pas d'autres mécanismes en place pour déterminer l'incidence qu'a eu sur les enfants et les tribunaux le refus, au cours des cinq dernières années, de 44 % en moyenne des dossiers de garde et de visite renvoyés par les tribunaux.

Nous avons été informés que la décision de refuser un dossier de garde ou de visite était prise par le bureau principal de Toronto plutôt que dans les régions et que les budgets n'étaient pas établis sur une base régionale. Nous avons toutefois constaté que le Bureau n'avait pas cherché à expliquer l'écart entre les taux de refus des neuf régions de la province. La Figure 3 montre que les taux de refus moyens variaient entre 29 % dans une région de l'Est et 50 % dans la région du Nord.

Le Bureau définit 12 de ses 13 critères de refus sur le site Web du Ministère, mais il n'est pas tenu

Figure 3 : Taux moyen de refus des cas de garde et de visite, par région (%)

Source des données : Bureau de l'avocat des enfants

Bureau de l'avocat des enfants - régions de la province	Taux moyen de refus des cas de garde et de visite (%)
Nord	50
Centre-Sud A	49
Sud-Ouest	46
Toronto	45
Centre-Sud B	42
Centre-Est	42
Centre-Ouest	34
Est A	30
Est B	29

de divulguer le motif d'un refus donné. Nous avons appris qu'il s'agissait d'une plainte courante des parties qui avaient essuyé un refus. Le Bureau a toutefois pour politique de divulguer les causes refusées pour les motifs suivants : la formule d'admission n'a pas été reçue; une des parties en cause habite à l'extérieur de l'Ontario; un arrêté restrictif interdit tout contact entre l'une des parties et l'enfant; des visites surveillées ont été autorisées mais n'ont pas encore commencé; la Société d'aide à l'enfance (SAE) n'a pas répondu à une demande de renseignements concernant sa participation; ou l'enfant a été pris en charge par la SAE. Les parties peuvent demander un réexamen des cas refusés par le Bureau.

Les rapports internes du Bureau indiquent que plus de 90 % des dossiers de garde et de visite refusés l'ont été pour les raisons suivantes :

- 38 % ont été refusés parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'information pour évaluer la cause;
- 36 % ont été refusés parce que d'autres avenues de résolution auraient dû être explorées mais ne l'avaient pas été;
- 17 % ont été refusés parce que le Bureau estime que son intervention n'aiderait pas à améliorer la situation de l'enfant.

Le Bureau indique dans Case Track, son système informatisé de gestion des cas, lequel des 13 critères motive le refus. Nous avons remarqué que les motifs de refus consignés dans le dossier ne correspondaient pas toujours à ceux enregistrés dans la base de données. De plus, dans certains cas, la base de données indiquait qu'une cause avait été refusée, alors que le dossier mentionnait que le Bureau l'avait acceptée et avait fourni des services. La documentation des motifs de refus pourrait aussi être améliorée. Par exemple, plus d'un tiers des dossiers ont été refusés parce que d'autres avenues de résolution (p. ex. la médiation, les évaluations cliniques ou la consultation familiale) auraient dû être explorées mais ne l'avaient pas été. Cependant, dans près de la moitié des cas examinés qui avaient été refusés pour cette raison, les avenues de

résolution qui auraient dû être explorées n'étaient pas indiquées, et elles ne pouvaient pas non plus être inférées à partir du résumé de la cause. Sans documentation claire des motifs des décisions, le personnel chargé de l'admission risque de ne pas faire d'évaluation adéquate et cohérente des besoins des enfants, et cette lacune ne serait pas apparente à l'examen de la documentation par un superviseur ou la direction.

La haute direction du Bureau nous a informés qu'il lui arrivait souvent de refuser un cas de garde ou de visite parce qu'il n'y avait pas suffisamment de fonds; ce motif ne faisait toutefois l'objet d'aucun suivi et il ne figurait pas parmi les 13 critères de refus. Dans les cas qui auraient été acceptés (selon les critères de refus) si des fonds avaient été disponibles, on nous a dit qu'un autre motif de refus était choisi parmi les 13 critères. Le Bureau utilise un modèle de prévision pour que ses dépenses annuelles ne dépassent pas le budget alloué. Comme les cas de garde et de visite constituent la principale catégorie que le Bureau peut refuser, les considérations budgétaires se répercutent sur le nombre de cas qui peuvent être acceptés à un moment donné. Le nombre de cas rejetés pour manque de fonds n'est ni surveillé ni même connu, alors qu'il s'agirait d'une information utile à communiquer aux décideurs supérieurs du Ministère dans le cadre du processus annuel d'établissement du budget.

Opportunité des décisions

Le Bureau a reconnu que la lenteur du processus d'admission préoccupait les intervenants. En 2007 et 2008, il a procédé à des examens internes afin de trouver des moyens d'améliorer le processus. Le rapport de 2007 contenait 15 recommandations, dont les suivantes : apporter des modifications à la formule d'admission, offrir une formation au personnel, octroyer de plus grands pouvoirs de refus au personnel chargé de l'admission, remplacer le système Case Track, et réexaminer le délai cible de 21 jours pour décider d'accueillir ou de refuser un cas. Au moment de notre vérification, le Bureau

avait complètement ou partiellement mis en oeuvre 7 des 15 recommandations et s'efforçait de donner suite aux autres. Par exemple, le personnel chargé de l'admission signalait chaque semaine à la direction le nombre de cas refusés et acceptés, le nombre restant à traiter ainsi que les motifs de refus, afin d'aider à cerner les cas en souffrance et les causes des retards.

Nous avons remarqué que le Bureau avait réduit les délais de décision, mais pas suffisamment pour atteindre la cible de 21 jours. Notre échantillon montrait que le délai moyen s'était sensiblement amélioré entre 2008-2009 et 2010-2011, passant de 68 à 39 jours, mais qu'il dépassait encore la cible d'environ 85 %. Le Bureau consigne la date de réception du cas et la date où le commis à l'accueil recommande de l'accueillir ou de le refuser, mais il ne note pas la date où le directeur juridique, Droits personnels ou le gestionnaire des Services cliniques rend la décision finale. Sans cette information, il est difficile de déterminer avec exactitude ce qui cause les retards. Notre analyse des données consignées dans Case Track, dont la date de réception du cas et la date de transmission au directeur ou gestionnaire pour décision, indiquait qu'au cours des trois dernières années :

- dans 17 % des cas, le délai de transmission était de 21 jours ou moins;
- dans 67 % des cas, le délai de transmission variait entre 22 et 56 jours;
- dans 10 % des cas, le délai de transmission était de 57 jours ou plus, soit plus de 8 semaines.

Nous n'avons pas pu déterminer les délais de transmission dans les 6 % restants, parce que les données n'étaient pas dans Case Track ou qu'elles étaient incohérentes.

Attribution des cas

L'Unité des comptes et des renvois du Bureau est chargée d'assigner les cas de protection lorsque le tribunal ordonne au Bureau d'intervenir et d'attribuer les dossiers de garde et de visite accueillis.

Les cas à l'extérieur de la région de Toronto sont généralement attribués à des agents inscrits qui habitent dans la collectivité. Les cas dans la région de Toronto peuvent être attribués à des membres du personnel interne ou à des agents inscrits.

Les agents inscrits ont exprimé des préoccupations au sujet de la distribution inéquitable des cas dans une région particulière. Nous avons également relevé de fortes disparités dans le nombre de cas attribués aux agents dans une région donnée. Nous admettons qu'un agent pourrait avoir une bonne raison de ne pas accepter d'autres cas (p. ex. s'il vient d'être recruté ou si sa charge de travail ne le permet pas), mais le système mis en place par le Bureau pour surveiller la charge de travail des agents inscrits et les motifs de refus invoqués est insatisfaisant. Notre analyse indiquait que les 22 agents juridiques actifs dans une région donnée s'occupaient de 17 dossiers chacun en moyenne, mais que 6 d'entre eux avaient moins de 5 dossiers et que 4 autres en avaient 30 ou plus. Le Bureau pourrait faire une répartition plus appropriée des cas s'il surveillait et prenait en compte la charge de travail courante de chacun de ses agents inscrits.

Le Bureau a également établi une politique exigeant une autorisation préalable pour confier plus de 50 dossiers à la fois à un agent juridique ou pour demander plus de deux rapports de l'avocat des enfants par mois à un agent clinique. (En vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, si les parties n'arrivent pas à s'entendre, l'enquêteur clinique doit préparer, à l'intention du tribunal, un rapport de l'avocat des enfants qui évalue les souhaits et besoins des enfants et les circonstances familiales.) Le personnel des Comptes et Renvois nous a informés qu'il n'y avait, dans les dossiers de personnel et dans la base de données Case Track, aucun document ou notation indiquant qu'un agent juridique aurait été autorisé à s'occuper de plus de 50 cas à la fois. Le personnel des Comptes et Renvois a ajouté qu'il comptait sur les superviseurs d'autres divisions du Bureau pour l'aviser qu'un agent donné ne devrait pas se voir confier d'autres cas. En avril 2011, il y avait 15 agents juridiques chargés de

plus de 50 cas chacun. Un agent s'occupait de 123 cas. Cependant, les dossiers ne contiennent aucun document indiquant qu'une autorisation préalable avait été reçue pour confier plus de 50 cas chacun à ces agents.

De même, aucun document ou notation dans Case Track n'indiquait qu'un agent clinique avait été autorisé à préparer plus de deux rapports de l'avocat des enfants par mois. Nous avons appris que les superviseurs surveillaient les charges de travail en examinant périodiquement les dossiers de chaque agent, mais que le personnel des Comptes et Renvois qui attribuait les cas ne vérifiait pas la charge de travail des agents. Nous avons remarqué qu'en avril 2011, huit agents cliniques devaient préparer chacun au moins dix rapports de l'avocat des enfants.

Nous avons également constaté que les dossiers en attente d'attribution par le personnel des Comptes et Renvois ne faisaient l'objet d'aucun suivi. Les commis présentent des rapports mensuels sur le nombre de dossiers non attribués, mais ils ne précisent pas depuis combien de temps les dossiers attendent d'être attribués. Nous avons été informés que l'attribution d'un cas pouvait prendre jusqu'à trois semaines lorsqu'il n'y avait pas d'agents désireux ou capable de l'accepter. Les raisons possibles des refus comprennent les conflits d'intérêts et les charges de travail excessives. Le Bureau ne fait pas de suivi officiel des refus signifiés ni des motifs invoqués par les agents inscrits. Il a récemment essayé de réduire les délais en adoptant une nouvelle procédure obligeant les commis à signaler au gestionnaire les cas en attente d'attribution depuis deux semaines ou plus. Entre-temps, le Bureau nous a informés que les affaires de protection de l'enfance étaient une priorité pour lui et que 80 % à 90 % des cas étaient attribués à un agent dans les cinq jours ouvrables après l'accueil. Nous avons toutefois constaté de longs délais d'attribution concernant les dossiers de garde et de visite :

- dans 7 % des cas, le délai d'attribution était de 28 jours ou moins;

- dans 36 % des cas, le délai d'attribution variait entre 29 et 56 jours;
- dans 47 % des cas, le délai d'attribution était de 57 jours ou plus, soit plus de 8 semaines.

Nous avons été incapables de déterminer les délais dans les 10 % restants, parce que les données n'étaient pas dans Case Track ou qu'elles étaient incohérentes.

RECOMMANDATION 1

Pour que ses services d'admission et d'aiguillage prennent des décisions appropriées en temps voulu sur l'opportunité d'accueillir ou de rejeter des cas de garde ou de visite et l'attribution des affaires de droits personnels, le Bureau de l'avocat des enfants (le Bureau) doit :

- établir des critères d'acceptation fondés sur les intérêts des enfants en cause et les avantages potentiels de l'intervention du Bureau, et surveiller les motifs d'acceptation. Le Bureau doit aussi continuer de surveiller les motifs de refus, mais il doit les consigner avec plus d'exactitude, notamment en indiquant si le manque de fonds joue un rôle dans la décision de refuser un cas;
- examiner l'incidence sur les enfants et les tribunaux du refus de plus de 40 % des dossiers de garde et de visite soumis par les tribunaux;
- surveiller le nombre de cas attribués à chaque avocat interne et agent inscrit, et veiller à ce que les charges de travail plus lourdes que la normale soient autorisées conformément aux exigences;
- établir des systèmes d'enregistrement et de rapport qui permettent à la direction d'assurer un suivi adéquat des délais d'acceptation ou de rejet des cas de garde et de visite et des délais d'attribution des cas accueillis, et utiliser cette information pour repérer les raisons systémiques des retards.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau s'efforce de répondre aux besoins des enfants, des parents, des autres parties et des tribunaux de la famille et de les informer en temps opportun des dossiers de garde et de visite qui ont été acceptés.

Le Bureau s'est également engagé à doter le personnel des outils dont il a besoin pour prendre des décisions appropriées d'acceptation ou de refus et consigner avec exactitude les motifs des décisions.

Le Bureau prend des mesures pour :

- définir et décrire plus en détail les critères employés pour accepter ou refuser un cas de garde ou de visite, notamment en indiquant si le manque de fonds est un facteur;
- informer la haute direction du Ministère du nombre de dossiers de garde et de visite accueillis et refusés;
- réduire le temps actuellement requis pour communiquer la décision d'accueillir ou de refuser un cas;
- surveiller et autoriser, s'il y a lieu, les charges de travail des agents inscrits qui dépassent le seuil établi;
- analyser et mesurer le cheminement des dossiers afin de repérer les problèmes systémiques nuisant à la gestion des cas depuis leur ouverture jusqu'à leur attribution, s'ils sont accueillis.

DÉLAIS DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS AUX TRIBUNAUX

Les Règles en matière de droit de la famille de la Cour supérieure de justice exigent du Bureau qu'il présente un rapport de l'avocat des enfants au tribunal dans les 90 jours suivant la signification de l'avis d'enquête aux parties. Nous avons été informés que le Bureau ne considérait pas ce délai de 90 jours comme réaliste et qu'il avait essayé par le passé de convaincre le Comité des règles en matière

de droit de la famille de repousser ce délai, mais en vain. Le Bureau surveille le nombre de rapports présentés dans le délai de 90 jours ainsi que le nombre de rapports rédigés en 120 jours ou moins. Le Bureau a déclaré que, depuis avril 2006, moins de 20 % des rapports attribués étaient présentés dans le délai de 90 jours, et qu'une autre tranche de 22 % était déposée dans un délai de 120 jours. Nous avons également remarqué que, dans 25 % des cas, il fallait plus de 180 jours pour rédiger les rapports et que le délai de rédaction le plus long était de près de 400 jours. Le Bureau n'avait cependant pas établi de plan d'action pour améliorer sa capacité à respecter le délai de 90 jours.

RECOMMANDATION 2

Pour améliorer sa capacité à présenter les rapports de l'avocat des enfants au tribunal dans le délai prescrit de 90 jours, le Bureau doit élaborer une stratégie officielle définissant les modifications à apporter aux procédures et systèmes conçus à cette fin.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau de l'avocat des enfants est résolu à présenter ses rapports aux parties et aux tribunaux en temps opportun. La préparation de ces rapports demande beaucoup de temps, car le Bureau doit rencontrer et observer les parties et les enfants, obtenir des renseignements auprès de plusieurs sources externes et rédiger le rapport. Il est donc souvent difficile de respecter le délai de 90 jours.

Afin d'améliorer son rendement à cet égard, le Bureau examine et analyse les obstacles au respect du délai de 90 jours. Il explore également d'autres stratégies de collecte des faits et de préparation des rapports, à l'intérieur du Bureau et avec les intervenants partenaires. Un plan d'action pour réduire les obstacles est en voie d'élaboration.

AGENTS INSCRITS

Processus de recrutement

Le Bureau fait appel à des « agents inscrits », soit des avocats et des cliniciens (comme les travailleurs sociaux et les psychologues) du secteur privé, pour prêter main-forte à son personnel et fournir des services partout dans la province. Il utilise un processus de recrutement pour choisir et préqualifier des avocats et des cliniciens, qui sont ensuite inscrits sur une liste et peuvent se voir confier des cas dans leur région.

Nous avons constaté qu'un processus détaillé de sélection et de recrutement était en place pour les avocats et les cliniciens engagés pour des affaires portant sur des droits personnels, mais qu'il n'y avait pas de processus équivalent pour les avocats affectés à des affaires de droits réels.

Le Bureau annonce son processus de recrutement, et les avocats et agents cliniques intéressés présentent des demandes et fournissent des références. Le Bureau exige des agents juridiques et cliniques en droits personnels qu'ils possèdent suffisamment de titres de compétences, de connaissances, d'expérience et d'habiletés interpersonnelles pour traiter efficacement avec les enfants et les familles. Les candidats retenus aux postes d'agent juridique ou clinique doivent signer une entente où sont définies les attentes à leur endroit : respecter les politiques et procédures du Bureau, être membre en règle du Barreau du Haut-Canada (pour les avocats), présenter leurs factures dans les délais fixés, assister aux séances de formation et accepter tous les dossiers qui leur sont confiés sauf en cas de conflit d'intérêts.

Les agents inscrits du Bureau pour les affaires de droits personnels exécutent un mandat de trois ans. Ils peuvent quitter l'équipe ou être rayés de la liste n'importe quand, et au besoin de nouveaux agents peuvent être recrutés pour le reste du mandat. À la fin de la période de recrutement, les agents qui veulent que leur nom demeure sur la liste doivent présenter une nouvelle demande. Au moment de notre vérification, il y avait environ 335 avocats inscrits

actifs chargés de plus de 7 200 cas, et environ 180 agents cliniques actifs responsables d'environ 1 150 cas. Nous avons conclu qu'il s'agissait d'un processus satisfaisant.

Cependant, le Bureau n'a pas établi de processus ni de critères analogues pour ses agents en droits réels. Au moment de notre vérification, le Bureau comptait 98 avocats du secteur privé pour les affaires de droits réels, soit 17 avocats ou 17 % de plus que l'exercice précédent. Le Bureau nous a informés qu'il était à la recherche d'avocats en exercice privé qui possèdent des compétences et de l'expérience en conduite d'affaires de succession et de poursuites civiles. Le Bureau compte également sur les avocats qui ont établi antérieurement de bonnes relations de travail dans la prestation de leurs services. Il reste qu'un processus de recrutement plus officiel et plus libre pour les avocats en droits réels serait plus conforme aux principes généraux de transparence et d'équité.

Barème des tarifs

Le Bureau plafonne les tarifs et les heures que les agents inscrits en droits personnels peuvent facturer pour leurs services. Toute heure de service facturée en sus du maximum doit être autorisée au préalable par le Bureau. En général, les avocats peuvent facturer jusqu'à 30 heures la première année d'une affaire, et jusqu'à 15 heures pour chaque année subséquente, le maximum étant porté à 40 et 20 heures respectivement si quatre enfants ou plus sont en cause. Des heures supplémentaires sont permises si la cause aboutit à un procès. Les agents cliniques inscrits peuvent facturer jusqu'à 30 heures pour la préparation d'un rapport de l'avocat des enfants ou durant la première année d'un dossier nécessitant une assistance clinique, et jusqu'à 15 heures pour chaque année subséquente.

Dans le passé, les modifications apportées aux tarifs payés aux avocats d'Aide juridique Ontario ont fait suite à une augmentation correspondante des tarifs du Bureau en l'espace de quelques mois.

Le 25 janvier 2010, le procureur général a annoncé que la province allait augmenter les tarifs versés aux avocats d'Aide juridique Ontario. L'entente prévoyait notamment de relever les taux horaires pour les avocats spécialisés en droit criminel, en droit de la famille, en droit de l'immigration ou des réfugiés et en santé mentale de 5 % en moyenne par an pour les sept prochaines années. Au 1^{er} avril 2011, les avocats travaillant pour Aide juridique Ontario recevaient un tarif annuel d'environ 112 \$ comparativement à 97 \$ pour les avocats embauchés par le Bureau. Cela fait toutefois plus de trois ans que le Ministère a approuvé la dernière augmentation de tarif.

Des intervenants nous ont informés qu'ils trouvaient injuste la différence entre les tarifs facturés pour des services semblables parce qu'il arrive souvent, dans la même salle d'audience, que les parents soient représentés par des avocats d'Aide juridique Ontario, tandis que leurs enfants sont représentés par des avocats du Bureau rémunérés à un tarif inférieur.

L'avocat des enfants a demandé au Ministère d'harmoniser ses tarifs avec ceux d'Aide juridique Ontario. Le Bureau estimait que l'augmentation proposée ferait hausser les tarifs de 10 % à compter du 1^{er} novembre 2010 et qu'il aurait besoin d'environ 732 000 \$ de plus pour 2010-2011 et d'une hausse de 5 % par an pour les cinq années suivantes. Au moment de notre vérification, la demande du Bureau n'avait toujours pas été approuvée.

Frais juridiques liés aux droits réels

Lorsque le Bureau représente un enfant dans une affaire de succession, il acquitte les services au tarif établi, à moins que les frais ne puissent être payés par une autre partie au litige ou réglés à même la succession, la fiducie ou le règlement. Si les frais doivent être payés par une autre partie, ou réglés à même la succession, la fiducie ou le règlement, les avocats-conseils en droits réels examinent les comptes, et le tribunal approuve les paiements versés par l'autre partie ou prélevés sur le fonds de l'enfant.

Dans les causes civiles, lorsque des dommages-intérêts sont payés à un enfant, par exemple en cas d'accident, les agents inscrits ont pour instruction d'essayer de recouvrer leurs coûts auprès d'une autre partie au litige si possible. S'il est impossible de recouvrer les coûts auprès d'une autre partie, les frais sont prélevés sur le règlement, après approbation par le tribunal.

Nous avons constaté que le Bureau versait un tarif horaire de 97 \$ aux avocats engagés pour des affaires de droits réels lorsqu'il payait les services, mais qu'il avait établi une politique permettant aux avocats de facturer leur tarif horaire habituel jusqu'à concurrence de 350 \$ (300 \$ avant juin 2010) lorsque les services sont payés par l'enfant à même la succession, la fiducie ou le règlement. Le Bureau nous a informés que le tarif avait été augmenté pour lui permettre d'attirer et de retenir des avocats en droits réels. En 2002, le tarif horaire a été plafonné à 300 \$. Lors de nos discussions, le personnel du Bureau a fait remarquer qu'il engageait des avocats spécialisés pour les causes plus complexes, parfois sur la base d'honoraires conditionnels, et que cette expertise se traduisait par des honoraires plus élevés. À notre avis, cela n'explique toujours pas pourquoi le Bureau limite la rémunération des avocats au tarif établi lorsqu'il paye lui-même mais qu'il leur permet de facturer un tarif plus de trois fois plus élevé lorsque les frais sont prélevés sur le fonds de l'enfant.

Le Bureau nous a informés qu'il examinait tous les cas réglés par des paiements aux agents pour s'assurer que les paiements effectués au nom de l'enfant sont acceptables et que les frais ont été approuvés par un tribunal. Nous avons demandé à connaître le montant en sus du tarif établi qui avait été versé aux avocats à même les successions, fiducies ou règlements, mais le Bureau ne consigne pas cette information parce que les paiements ne viennent pas de son budget. Le Bureau pouvait seulement indiquer le montant payé aux agents en droits réels au tarif établi, soit 354 000 \$ en 2010-2011.

Comme le Bureau paye le tarif établi plus faible à de nombreux avocats inscrits pour les affaires de

droits réels, il devrait être en mesure d'identifier les plus aptes à traiter les cas plus complexes. Nous soupçonnons que bon nombre de ces avocats seraient disposés à intervenir dans des affaires de droits réels au nom de la succession d'un enfant pour beaucoup moins que 350 \$ l'heure.

Paiements

Les agents juridiques et cliniques qui s'occupent d'affaires de droits personnels doivent facturer le Bureau au moins trois fois l'an mais pas plus d'une fois par mois et pour un montant d'au moins 100 \$ pour services rendus.

Les commis aux comptes et renvois reçoivent toutes les factures des agents en droits personnels et les entrent manuellement dans Case Track. Ils vérifient le montant des factures, les tarifs et les débours approuvés et s'assurent que tout montant dépassant le tarif établi a été autorisé à l'avance avant d'approuver le paiement. Cependant, les commis ne connaissent pas assez bien les causes pour déterminer si les montants facturés sont raisonnables par rapport aux services fournis. Un superviseur, avocat interne ou enquêteur clinique examine les dossiers des agents inscrits dans le cadre du programme d'assurance de la qualité du Bureau, mais cet examen ne comprend pas une évaluation des montants facturés avant ou après paiement pour s'assurer qu'ils sont raisonnables. Le personnel du Bureau nous a informés que les superviseurs faisaient parfois des examens ponctuels des dossiers lorsque les montants facturés étaient jugés plus élevés que la moyenne en contrepartie des services fournis, mais ces examens ne sont pas effectués de manière uniforme, et il n'y avait aucun document indiquant les dossiers examinés ou les procédures suivies par la suite.

Jusqu'en 2010, les factures associées à un cas particulier n'étaient pas centralisées; elles se retrouvaient plutôt dans différents lots de paiements, et il fallait donc beaucoup de travail pour rassembler toutes les factures d'un agent qui se rapportent à un cas donné afin d'examiner les montants facturés

après paiement. Les factures sont maintenant classées par cas, mais le processus d'examen périodique des paiements n'a pas encore été établi. À la fin de notre travail de vérification sur le terrain, le Bureau nous a dit qu'il avait été informé par une source de l'extérieur qu'un agent inscrit pourrait avoir présenté des factures frauduleuses au cours des dix dernières années. Il est encore trop tôt pour connaître l'étendue des irrégularités de facturation dans ce cas particulier, mais le Bureau a ouvert une enquête sur ses pratiques de paiement. Nous avons également appris, lors de nos discussions avec Aide juridique Ontario, que cet organisme avait mis en oeuvre un processus d'examen périodique après paiement des factures présentées par ses avocats inscrits, pour s'assurer que les paiements versés étaient appropriés et raisonnables par rapport au travail effectué.

Le Bureau nous a informés que les agents se plaignaient périodiquement des délais de paiement de leurs factures. Un des objectifs de rendement du Bureau est de payer 80 % des factures en 30 jours ou moins. Le Bureau a avoué qu'il avait du mal à atteindre cet objectif — le pourcentage de factures payées dans les 30 jours est passé de 78 % en 2006-2007 à seulement 26 % en 2009-2010. Le Bureau nous a informés qu'il s'efforçait de régler le problème des paiements tardifs et qu'il avait embauché du personnel sous contrat pour 2010-2011 et 2011-2012 afin d'éliminer l'arriéré de factures à traiter. Ces efforts lui ont permis de payer 71 % des factures dans les 30 jours en 2010-2011. Le Bureau n'a toutefois pas déterminé s'il est possible de modifier son processus afin d'accélérer le traitement des factures sans devoir faire périodiquement appel à des contractuels.

Paiements forfaitaires

Les honoraires forfaitaires sont des honoraires fixes payés pour des types courants de services. Nous avons découvert que, pour réduire les coûts administratifs et offrir une plus grande certitude financière, Aide juridique Ontario avait fait la transition

à une formule d'honoraires forfaitaires pour de nombreux services juridiques au lieu de payer en fonction du nombre réel d'heures consacrées à un cas donné. Aide juridique Ontario s'est entendu avec ses intervenants juridiques pour lancer un projet pilote d'implantation du nouveau système de paiements forfaitaires. Les première et deuxième étapes de son programme d'honoraires forfaitaires ont été mises en oeuvre en mai 2010 et mai 2011.

Le Bureau nous a informés qu'il n'envisageait pas formellement d'autres structures de facturation, comme des honoraires forfaitaires ou d'autres modes de paiement, pour les affaires de droits personnels. Nous avons également appris que le Bureau avait convenu de verser des honoraires forfaitaires à un cabinet pour qu'il s'occupe de certains aspects des affaires de droits réels traitées entre 2003 et 2009. Cependant, le Bureau ne possédait aucune information sur la rentabilité de cet arrangement et il n'avait fait aucune analyse à ce sujet.

L'examen annuel, par le Bureau, des tarifs versés aux agents inscrits porte notamment sur le nombre total d'heures payées et le total des débours en sus des heures permises au tarif standard. Nous avons néanmoins noté que le système de facturation du Bureau ne peut calculer le nombre d'heures et les montants facturés par rapport aux maximums permis ou faire d'autres analyses semblables. Il serait utile de connaître la mesure dans laquelle des types particuliers de cas exigent plus ou moins que les heures permises au tarif standard, ou de savoir si certains agents ont généralement besoin de plus ou de moins d'heures que le nombre autorisé selon le tarif, afin de pouvoir évaluer les heures permises au tarif établi et les différentes formules de paiement.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer qu'il dispose de politiques, procédures et systèmes adéquats pour recruter, rembourser et gérer ses agents juridiques et cliniques inscrits, le Bureau de l'avocat des enfants (le Bureau) doit :

- établir, pour les avocats devant s'occuper des affaires de droits réels, un processus de recrutement plus ouvert semblable à celui en place pour les agents inscrits chargés des affaires de droits personnels;
- engager d'autres consultations avec le ministre du Procureur général afin d'établir un processus selon lequel les avocats inscrits toucheraient les mêmes tarifs que ceux versés par Aide juridique Ontario;
- déterminer s'il y aurait d'autres moyens de retenir les services d'avocats compétents pour les affaires de droits réels de manière à réduire un tant soit peu les tarifs substantiellement majorés payés pour les services facturés directement à une succession ou fiducie ou prélevés sur un fonds de règlement appartenant à l'enfant;
- mettre en oeuvre de meilleurs systèmes et procédures pour examiner les honoraires d'avocat, par exemple procéder à des examens après paiement et déterminer si les factures sont raisonnables, et les payer dans les délais fixés;
- de concert avec ses intervenants, examiner et évaluer d'autres modes de paiement pour ses agents inscrits, par exemple des honoraires forfaitaires, qui donneraient une plus grande certitude financière et réduiraient les exigences de traitement administratif et les coûts pour le Bureau.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau estime l'expérience, les connaissances et l'engagement de ses agents juridiques et cliniques inscrits et il est déterminé à offrir des services de qualité aux enfants de manière rentable. En conséquence :

- Le Bureau établira un processus ouvert et équitable de recrutement d'agents possédant les compétences voulues pour représenter des enfants dans des affaires de droits réels partout dans la province, processus qui

ressemblera à celui en place pour les agents inscrits en droits personnels.

- L'augmentation, approuvée par le Ministère, des tarifs versés aux avocats inscrits en harmonisation avec les tarifs payés par Aide juridique Ontario est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2011. Le Bureau consultera le Ministère sur l'établissement éventuel d'un processus qui permettra d'examiner les futures demandes d'augmentations tarifaires en temps opportun et de synchroniser les futures augmentations de tarifs avec Aide juridique Ontario.
- Le Bureau consultera d'autres organismes de la fonction publique de l'Ontario et du secteur parapublic ainsi que les intervenants afin de déterminer s'il existe des solutions de rechange acceptables à l'actuel modèle d'avance d'honoraires, qui peuvent être utilisées dans le faible pourcentage d'affaires spécialisées de droits réels pour lesquelles les services d'agents inscrits sont retenus. L'approche choisie devrait toutefois préserver la qualité des services de représentation juridique que le Bureau offre actuellement aux enfants.
- Le nouveau système de gestion de cas du Bureau, Children Information and Legal Database (CHILD), dont l'étape de mise en oeuvre initiale est prévue pour décembre 2011, automatisera et améliorera les systèmes de TI du Bureau ainsi que ses processus de recrutement, de remboursement et de gestion des agents juridiques et cliniques inscrits. Après la deuxième étape de mise en oeuvre de CHILD, prévue pour le printemps 2012, le Ministère pourra procéder par facturation électronique et payer ses factures de façon plus rapide et efficace.
- Le Bureau améliorera la vérification et l'évaluation actuelles des relevés de services présentés par les agents afin de déterminer s'ils sont raisonnables et conformes aux tarifs

juridiques et cliniques, en plus d'envisager d'autres méthodes d'examen et de paiement des factures soumises par les agents rémunérés à l'acte, comme des examens après paiement. On s'attend à ce que le volet portail du nouveau système automatise grandement la présentation et le traitement des factures des agents et réduise les coûts administratifs du Bureau.

- Le Bureau examinera aussi d'autres méthodes de facturation, dont les paiements forfaitaires, dans le cadre de l'évaluation du nouveau système.

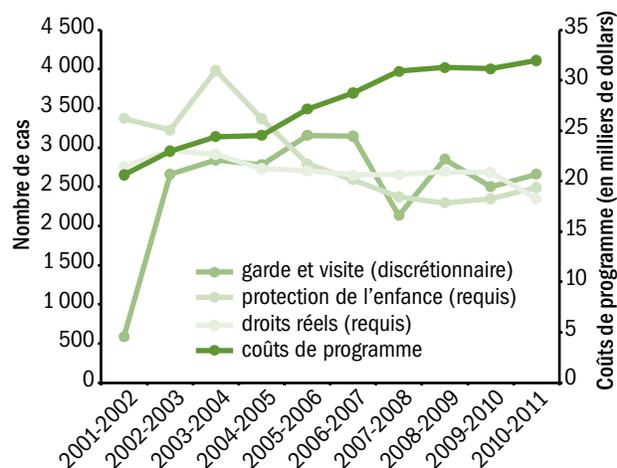
COÛTS DU PROGRAMME

Analyse et prévision des coûts

Nous avons constaté, comme le montre la Figure 4, que les dépenses du Bureau avaient augmenté à un rythme substantiellement plus élevé que les volumes de services offerts au cours des dix dernières années et que le Bureau avait besoin d'une meilleure information de gestion pour assurer et démontrer la rentabilité de ses opérations. Par exemple, sur la période de dix ans écoulée entre 2001-2002 et 2010-2011, nous avons noté ce qui suit :

Figure 4 : Nouveaux cas accueillis et coûts de programme, 2001-2002-2010-2011

Source des données : Bureau de l'avocat des enfants et Comptes publics de l'Ontario



- Les dépenses globales de programme sont passées de 20,6 millions de dollars à près de 32 millions, ce qui représente une augmentation de 55 %.
- Les paiements versés aux agents inscrits, qui équivalent à environ 70 % du budget total du Bureau, ont augmenté de 60 %, passant d'environ 13,6 à 21,7 millions de dollars;
- Les nouveaux cas accueillis ont diminué d'environ 20 %, mais la charge de travail active totale du Bureau n'a pas beaucoup changé.

Quoique les trois hausses de tarifs survenues au cours de cette période puissent expliquer certains de ces changements, le Bureau n'a pas fait d'analyse structurée pour déterminer dans quelle mesure d'autres facteurs — dont les cas complexes qui demandent plus de temps et l'inefficacité des processus — ont contribué à la hausse disproportionnée des coûts.

Nous avons également constaté que le Bureau ne faisait pas de suivi exhaustif des coûts associés à ses cas. Par exemple :

- Le Bureau ne sait pas combien il en coûte pour traiter une affaire de droits personnels du début à la fin. Pour déterminer son budget, il calcule plutôt le coût moyen des affaires de droits personnels en cours durant un exercice particulier en divisant le total des montants payés durant l'exercice par le nombre total d'affaires en cours à la fin de l'exercice. Le Bureau utilise aussi des moyennes pour estimer le coût d'une affaire par agent pour un exercice donné, et il utilise parfois cette méthode pour cibler les agents dont les dossiers sont soumis à des vérifications ponctuelles.
- Le Bureau ne calcule pas non plus le coût par affaire de droits réels. Il nous a informés que, comme il est relativement économique de faire appel à des agents dans les causes de droits réels, il prévoit un budget forfaitaire annuel de 400 000 \$ pour tous les cas.
- Le Bureau n'a pas mis en place de système de décompte des heures pour surveiller le

nombre d'heures que le personnel juridique et clinique interne consacre à chaque cas. Il ne peut donc pas comparer le coût d'un cas traité à l'interne à celui d'un cas traité par des avocats inscrits afin de déterminer l'option la plus économique pour différents types de cas. De plus, il pouvait seulement estimer le nombre d'heures que le personnel affecté aux affaires de droits personnels consacre aux activités d'assurance de la qualité et de supervision des agents inscrits, qui, selon lui, occupent de 60 % à 80 % du temps du personnel. Le Bureau nous a informés qu'il envisageait un décompte des heures pour son nouveau système informatisé de gestion des cas, CHILD, qui est examiné plus loin, mais cette fonction ne faisait pas partie du projet au moment de notre vérification.

Accords de coopération avec des organismes semblables

Le Bureau n'a pas formellement examiné la possibilité de partager les coûts et les ressources et de coopérer avec des organismes qui offrent des services juridiques ou de soutien semblables. Par exemple, le Bureau du Tuteur et curateur public (BTCP) fait fonction de tuteur à l'instance pour les adultes ayant une incapacité mentale, et Aide juridique Ontario offre des services de représentation juridique aux adultes, surtout en faisant appel à des avocats inscrits. De tels accords de coopération pourraient aider le Bureau à réduire ses coûts indirects, à renforcer ses capacités et à offrir ses programmes de façon plus économique. Environ 25 des 85 employés du Bureau exercent des fonctions administratives, tandis que le personnel juridique et clinique assure la formation, embauche les agents et les supervise, en plus de travailler à des dossiers.

Nous croyons que des accords de coopération pourraient viser notamment la formation du personnel et des agents inscrits, les programmes d'assurance de la qualité des services fournis, et le processus de recrutement utilisé pour choisir les

agents inscrits. Nous avons appris que le Bureau avait travaillé par le passé avec Aide juridique Ontario pour offrir des séances de formation conjointes aux agents inscrits et aux avocats de service. Le BTCP et le Bureau fournissent des services semblables dans le domaine des droits réels (par exemple, le BTCP peut faire fonction de tuteur à l'instance pour les adultes, tandis que le Bureau peut le faire pour les enfants). Néanmoins, le Bureau n'a pas examiné la possibilité de partager des ressources avec le BTCP. Il existe toutefois un protocole entre le BTCP et le Bureau en cas de dédoublement possible des services. Par exemple, dans une affaire de succession où il y aurait deux bénéficiaires, un enfant et un adulte ayant une incapacité mentale, le Bureau et le BTCP se sont entendus pour dire qu'un seul d'entre eux poursuivrait le dossier, afin de réduire le double emploi et les coûts.

RECOMMANDATION 4

Pour disposer d'une information de gestion sur le coût des services qui lui permette d'évaluer de façon plus exacte l'efficacité du personnel interne et des agents inscrits au fil du temps, le Bureau de l'avocat des enfants doit recueillir des renseignements sur les coûts réels du traitement des différents types de cas et d'autres activités. Il doit aussi explorer les possibilités de réduire ses coûts ou d'améliorer ses capacités administratives en collaborant avec les organismes de la fonction publique de l'Ontario (FPO) qui exerce des activités semblables dans des domaines tels que les droits réels, la formation, l'assurance de la qualité et le recrutement.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau a apporté des changements afin d'améliorer son information sur le coût des cas et ses prévisions financières. Un modèle de prévision des coûts des cas a été mis au point pour mieux analyser et prédire le total des engagements et des coûts associés aux cas existants et nouveaux. Il fournit plus de renseignements

et d'analyses sur la durée moyenne d'un cas, la moyenne et le total des coûts, le type et la catégorie de cas, y compris la valeur totale en dollars (faible, moyenne ou grande).

Le Bureau continuera de prendre des mesures pour mieux surveiller et contrôler ses dépenses opérationnelles totales et s'assurer qu'il fournit les services les plus rentables dans les limites du budget alloué. Le Bureau suit les processus de planification axée sur les résultats à l'échelle de la FPO et prévoit les dépenses de programme par rapport au budget sur une base mensuelle. Les dépenses totales ont été plafonnées à une augmentation de 2,2 % au cours des trois exercices terminés le 31 mars 2011.

Le Bureau examinera d'autres possibilités de coopération avec les organismes de la FPO qui fournissent des services juridiques, dont le Bureau du Tuteur et curateur public.

SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION

En 2002, le Bureau a élaboré et mis en oeuvre un système informatisé de gestion de cas appelé Case Track pour ses cas de droits personnels et de droits réels. La direction se fie également à ce système pour obtenir des renseignements pertinents et exacts en temps opportun à des fins décisionnelles.

En 2003, une vérification interne du système, suivie de deux évaluations subséquentes, a soulevé de sérieuses préoccupations concernant la viabilité de Case Track. Le rapport de vérification interne de 2003 faisait remarquer que le Bureau n'avait pas de système intégré de gestion des cas pour surveiller et gérer les dossiers de façon efficace, et il n'y avait pas suffisamment de contrôles d'accès dans Case Track pour réduire le risque de changements non autorisés aux renseignements sur les cas, ce qui pourrait être une des raisons du manque de fiabilité et de cohérence des données de la base. Ces problèmes n'avaient toujours pas été réglés au moment de notre vérification. Par exemple, Case

Track ne pouvait suivre l'évolution d'un dossier; il pouvait seulement saisir l'information au moment de l'ouverture et de la fermeture d'un dossier. Les statistiques sur les cas en attente à l'Unité de l'établissement des dossiers et à l'Unité des comptes et des renvois sont compilées manuellement parce qu'il est impossible de consigner cette information dans Case Track. Nous avons également noté de nombreux cas de données erronées ou manquantes dans Case Track, dont près de 300 affaires de protection de l'enfance que le Bureau est tenu d'accepter et qui avaient été consignées incorrectement comme refusées.

D'après un consultant en solutions technologiques opérationnelles que le Bureau a engagé pour examiner ses systèmes en 2007, Case Track répondait à seulement 25 % des exigences fonctionnelles du Bureau, et sa conception rendait prohibitifs les coûts de maintenance ou d'amélioration subséquente. Le consultant a recommandé de remplacer le système Case Track, même s'il était seulement en place depuis cinq ans à ce moment-là. En réponse à ces constatations, le Bureau a travaillé avec les Services technologiques du ministère de la Justice (STJ) à la conception et à la mise en oeuvre du nouveau système de gestion des cas Children Information and Legal Database (CHILD), qui comblerait les lacunes du système actuel. Au moment de notre vérification, le coût total budgété du projet était de 3,8 millions de dollars, dont environ 1,4 million avait déjà été dépensé. Le Bureau nous a informés qu'il s'attendait à ce que CHILD soit opérationnel en novembre 2011. À la fin de notre travail sur le terrain, nous avons conclu que le projet était géré conformément à l'*Information and Information Technology Directive* du Conseil de gestion du gouvernement et au Cadre et méthodologie d'intégration de la gestion de projets de la FPO.

Nous croyons comprendre que le système a été conçu en consultation avec tous les services du Bureau pour qu'il réponde aux besoins clés des entreprises et des utilisateurs. Les membres de l'équipe de projet nous ont toutefois informés que le nouveau système répondrait à seulement 75 %

des exigences opérationnelles du Bureau. Aucun document n'appuyait cette évaluation non officielle ni ne spécifiait les 25 % d'exigences insatisfaites. Mentionnons néanmoins, à titre d'exemple, que le calcul du nombre d'heures consacrées à chaque cas par le personnel du Bureau (décompte des heures) n'était pas dans les spécifications du nouveau système, alors que cette fonctionnalité avait été définie à l'origine comme un des critères d'approbation du système CHILD et que le consultant en technologie des affaires avait mentionné cette lacune du système actuel du Bureau dans son rapport de 2007.

RECOMMANDATION 5

Pour que le nouveau système d'information de gestion des cas du Bureau – Children Information and Legal Database (CHILD) – en voie d'élaboration comble les lacunes du système qu'il remplace et réponde aux exigences actuelles des entreprises et des utilisateurs, le Bureau de l'avocat des enfants, de concert avec les gestionnaires de projet des Services technologiques pour la justice (STJ), devrait préparer un rapport provisoire à l'intention de la haute direction qui compare les faiblesses du système existant aux fonctionnalités prévues du nouveau système et identifie tout écart à combler ou limite à surmonter dans la conception de CHILD. Le rapport provisoire doit aussi indiquer comment le nouveau système améliorera la protection des renseignements confidentiels et l'intégrité des données ainsi que la gestion et le contrôle des dossiers.

RÉPONSE DU BUREAU

Le nouveau système de gestion des cas du Bureau, CHILD, a été conçu pour régler bon nombre des lacunes cernées dans cette vérification de la TI, de la gestion de l'information et des processus. Le système a été conçu de manière à répondre à toutes les exigences opérationnelles documentées approuvées par l'équipe de projet du Bureau et des STJ

et la structure de gouvernance. Le système a également été mis au point selon une méthodologie de conception itérative qui aligne la fonctionnalité de l'application sur les besoins opérationnels et l'amélioration des processus. D'autres fonctionnalités importantes, comme le décompte des heures, sont prévues dans le cadre d'une prochaine étape du projet.

Le Bureau et les STJ rédigent actuellement un rapport provisoire comprenant une analyse des écarts afin de décrire comment la nouvelle application comblera les lacunes du système actuel. Les équipes de projet et de gouvernance croient que le nouveau système offrira les niveaux requis de confidentialité et permettra d'améliorer l'intégrité des données ainsi que les contrôles d'exploitation.

TRANSITION À L'ÂGE ADULTE

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de protocole officiel en place pour aider les enfants qui atteignent l'âge de 18 ans représentés par le Bureau. En effet, dès qu'un enfant mentalement compétent célèbre son 18^e anniversaire, le Bureau cesse d'intervenir dans ses affaires juridiques, car il n'est pas autorisé par la loi à représenter les adultes. Les enfants sont avisés par écrit que le Bureau ne pourra plus intervenir en leur nom et il leur est conseillé d'engager leur propre avocat s'ils veulent donner suite à une action juridique telle qu'une poursuite au civil. En l'absence de continuité des services, d'un mécanisme de transition d'un genre quelconque ou d'une offre de services de soutien, les intérêts de l'enfant risquent de ne pas être suffisamment protégés après 18 ans. Nous reconnaissons que la loi ne permet pas au Bureau de continuer de s'occuper d'un enfant de 18 ans, qui est légalement considéré comme un adulte capable de prendre des décisions éclairées. Cependant, les enfants à qui le Bureau offre des services dans des affaires de droits réels ne jouissent pas toujours d'un soutien parental ou autre. Ils pourraient être

mis en cause dans un différend juridique avec des membres de leur famille et devenir responsables de cas complexes de succession ou de préjudice corporel mettant en jeu d'importants intérêts financiers. Ils pourraient aussi ne pas avoir les moyens de se payer un avocat ou ne pas être admissibles à l'Aide juridique. Dans bien des cas, ils pourraient ne pas posséder la maturité et l'expérience voulues pour savoir quoi faire lorsqu'ils reçoivent la lettre du Bureau les avisant qu'ils doivent maintenant s'occuper eux-mêmes de leurs affaires juridiques.

Le Bureau nous a informés qu'il avait une entente officieuse en place avec le BTCP afin de faciliter la transition des enfants mineurs sur le point de célébrer leur 18^e anniversaire qui pourraient ne pas avoir les capacités mentales nécessaires. Le BTCP mène une enquête lorsqu'il est informé par le Bureau qu'un enfant qui aura bientôt 18 ans pourrait être mentalement incapable, qu'il risque donc de subir d'importants préjudices financiers ou personnels et qu'il n'existe aucune solution de rechange. Cette enquête peut amener le BTCP à demander au tribunal la permission de prendre des décisions au nom de la personne. Le Bureau nous a informés qu'il travaillait actuellement avec le BTCP à la préparation d'une lettre type à envoyer à l'enfant et aux autres parties touchées dans les cas où il pourrait être nécessaire de transférer le dossier au BTCP après le 18^e anniversaire de naissance de l'enfant.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer une protection continue des intérêts des enfants qui atteignent 18 ans et qui ne sont donc plus admissibles aux services juridiques offerts par le Bureau de l'avocat des enfants (le Bureau), le Bureau doit établir des processus afin d'élaborer et de communiquer les plans de transition pour chaque enfant, notamment en le renvoyant à des services de soutien appropriés.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau reconnaît l'importance de fournir aux jeunes qui sont représentés par le Bureau et qui auront 18 ans en cours de litige, des renseignements qui les aideront à assumer eux-mêmes la responsabilité de leurs affaires juridiques. Le Bureau envisagera d'autres moyens appropriés de faciliter la transition.

PROGRAMMES D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ ET DE FORMATION

Nous avons constaté que le Bureau avait établi des processus d'assurance de la qualité et des programmes de formation pour veiller à ce que les services de représentation juridique et d'enquête clinique soient fournis aux enfants de façon cohérente et compétente par des fournisseurs de services qualifiés.

Évaluations du rendement et examen des dossiers

Comme il est mentionné plus haut, nous avons appris que les avocats-conseils et enquêteurs cliniques affectés aux affaires de droits personnels estiment consacrer entre 60 % et 80 % de leur temps à la supervision des agents inscrits pour s'assurer qu'ils offrent des services de qualité en temps opportun. Ils passent le reste de leur temps à travailler à leurs propres dossiers, à participer à des comités et à planifier la formation des agents. Le rendement des nouveaux agents engagés pour trois ans est examiné après 18 mois afin de déterminer s'ils devraient rester inscrits sur la liste, avec ou sans conditions, ou en être rayés. Un examen semblable est effectué à la fin de la période de recrutement pour les agents qui veulent se faire réinscrire sur la liste. Ces examens comprennent une évaluation du rendement de l'agent selon des critères tels que les compétences juridiques ou cliniques, la conformité aux politiques et procédures du Bureau,

la gestion de cas et les compétences administratives générales.

Les dossiers traités par chacun des membres du personnel et des agents inscrits font eux aussi l'objet d'examen périodiques. Les superviseurs régionaux examinent ces dossiers tous les quatre mois pour les nouveaux agents juridiques et les agents engagés sous condition, tous les six mois pour tous les autres agents juridiques et avocats-conseils, et tous les trois mois pour tous les agents cliniques. Avant l'examen du dossier, l'agent inscrit ou membre du personnel interne doit présenter une lettre de rapport ou un examen de l'état de l'instance, qui résume les détails de l'affaire, le travail effectué jusqu'à présent et le travail qu'il reste à faire. Le superviseur évalue ensuite la qualité du travail de l'agent par rapport à différents critères, dont le nombre de rencontres entre l'agent et l'enfant, le bien-fondé de la position adoptée et la question de savoir si l'agent a recueilli suffisamment d'information à l'appui de sa position auprès de sources secondaires. Les agents cliniques doivent également soumettre le rapport de l'avocat des enfants qu'ils ont préparé à l'approbation de leur superviseur et du gestionnaire des Services cliniques avant la présentation du rapport final au tribunal.

Toute préoccupation relative au travail d'un agent inscrit fait l'objet d'une discussion avec l'agent. Si le travail est insatisfaisant, l'agent peut se voir imposer un stage probatoire ou être rayé de la liste. Le système Case Track comprend une fonction de rappel pour que les superviseurs examinent les dossiers et le travail des agents aux intervalles prescrits.

Nous avons vérifié la conformité au processus établi d'assurance de la qualité du Bureau et constaté qu'en général, le personnel respectait les délais fixés pour l'évaluation du rendement et l'examen des dossiers et cernait les préoccupations importantes. En février 2011, 17 des 345 avocats inscrits avaient été placés sous condition.

Formation

Après leur recrutement, les nouveaux agents doivent assister à une séance d'orientation d'une journée où ils sont informés des politiques et procédures du Bureau et apprennent généralement comment défendre les différents types de causes qui leur seront confiées. Deux fois l'an, le Bureau organise aussi des séances de formation sur les questions d'ordre professionnel et administratif à l'intention des agents juridiques et cliniques. Le Bureau détermine le type de formation à offrir à ces séances lors de discussions sans formalité avec les superviseurs et la haute direction.

Nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de documents ni de plans de formation officiels ciblant les compétences particulières que les avocats et les enquêteurs cliniques doivent posséder pour assumer leurs fonctions. De plus, le Bureau ne tenait pas de registres cohérents indiquant quels agents avaient suivi quels cours de formation. Le Bureau n'offre pas non plus de séances de rattrapage aux agents qui ont raté un cours.

Selon l'entente la plus récente, qui porte sur la période de recrutement de 2009 à 2012, les agents cliniques doivent fournir une preuve qu'ils ont suivi au moins 21 heures de formation continue par an. Des employés du Bureau nous ont cependant fait savoir qu'ils n'étaient pas au courant de cette exigence. Aucun des dossiers du personnel que nous avons examinés ne contenait de document indiquant qu'un agent clinique avait suivi le minimum requis de 21 heures de formation continue par an ou qu'il avait été tenu compte de ce facteur dans ses plus récents examens d'assurance de la qualité. Les enquêteurs cliniques internes sont eux aussi censés accumuler 21 heures de perfectionnement professionnel par année, soit en lisant des ouvrages ou en participant à des séminaires et conférences. Nous avons remarqué que le Bureau prenait note des séminaires auxquels chaque enquêteur assistait au cours d'un exercice donné, mais qu'il ne consignait pas le nombre d'heures accumulées.

RECOMMANDATION 7

Pour tirer pleinement parti des exigences en matière de formation interne et de perfectionnement continu pour les agents inscrits et son propre personnel, le Bureau de l'avocat des enfants doit suivre de plus près les activités de formation et de perfectionnement professionnel auxquelles ceux-ci participent pour qu'elles puissent être prises en compte dans l'évaluation de leur rendement.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau s'est engagé à continuer d'offrir des possibilités de formation et de perfectionnement à son personnel et aux agents inscrits :

- Le Bureau recueillera des données plus exactes sur les agents inscrits qui assistent à ses séances de formation et le temps qu'ils y consacrent, et il en tiendra compte dans l'évaluation de leur rendement.
- Le Bureau recueillera des données plus exactes sur les membres du personnel qui participent à des programmes de formation continue et de perfectionnement professionnel et le temps qu'ils y consacrent, et il en tiendra compte dans l'élaboration des plans de gestion du rendement et de perfectionnement.

MESURE DU RENDEMENT

Mesures et rapports de rendement

Au cours des dernières années, le Bureau a établi et utilisé 12 mesures de rendement afin d'évaluer le rendement de programme. Ces mesures portent notamment sur l'échéancier de la prestation des services et les résultats obtenus.

Trois des douze mesures sont considérées comme des mesures de succès essentielles par le Bureau et sont communiquées au Ministère dans le processus annuel de planification axée sur les

résultats. Ces mesures de rendement aident à rendre compte du succès avec lequel le Bureau aide à régler les affaires hors cour et elles sont, comme il convient, fondées sur les résultats. Cependant, concernant toutes ces mesures, le Bureau évalue lui-même son succès. Par exemple, la mesure du pourcentage de cas où le Bureau a aidé à régler l'affaire est fondée sur l'évaluation de l'agent juridique ou de l'avocat-conseil, sans que les intervenants de l'extérieur aient leur mot à dire. De plus, cette évaluation se fait sans appliquer de critères définis. Nous avons conclu qu'il y aurait lieu de définir plus clairement cette mesure, car elle pourrait être trompeuse. En effet, elle vise à faire état du rendement du Bureau dans tous les cas, alors que l'information utilisée se rapporte uniquement aux dossiers de garde et de visite, qui comptent pour 26 % seulement de la charge de travail totale du Bureau.

Deux mesures concernent l'obligation du Bureau, en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, à signifier un rapport de l'avocat des enfants et à le déposer devant le tribunal dans les 90 jours suivant la signification de l'avis aux parties à une enquête : le nombre de rapports déposés dans le délai de 90 jours et le nombre de rapports déposés dans un délai de 120 jours. Cependant, comme il est mentionné ci-dessus, au cours des cinq dernières années, moins de 20 % des rapports attribués ont été déposés dans le délai prescrit.

En 2010-2011, plus de 80 % des affaires de protection de l'enfance confiées au Bureau ont été traitées à l'extérieur de la région de Toronto. Avant avril 2010, les affaires de protection de l'enfance hors Toronto étaient confiées aux agents inscrits du Bureau par Aide juridique Ontario. Cette entente a expiré depuis, et toutes les affaires de protection de l'enfance dans la province sont maintenant attribuées par le Bureau. Le Bureau a mis en place une mesure de rendement selon laquelle toutes les affaires de protection de l'enfance à Toronto doivent être attribuées dans un délai de cinq jours ouvrables; il n'a toutefois prévu aucune mesure semblable pour les affaires de protection de l'enfance hors Toronto.

Le Bureau rédige un rapport d'examen annuel, qui est distribué aux intervenants tels les sociétés d'aide à l'enfance, l'Association du Barreau de l'Ontario, les juges de la Cour de justice de l'Ontario et de la Cour supérieure de justice, et Aide juridique Ontario. Cet examen annuel ne contient que des renseignements de base sur le Bureau, dont la ventilation des dépenses par service pour l'exercice, le nombre de cas attribués au cours de l'exercice et les activités communautaires auxquelles le personnel participe. À notre avis, le rapport annuel du Bureau serait plus informatif et plus pertinent pour les intervenants s'il contenait plus de renseignements utiles et objectifs sur le rendement du Bureau par rapport aux objectifs fixés et s'il était affiché sur le site Web public du Ministère.

Consultation avec les intervenants

Le Bureau consulte les agents inscrits au sujet de ses politiques et procédures, mais il n'y a pas de processus officiel en place pour consulter les autres intervenants clés — comme les enfants clients, les sociétés d'aide à l'enfance et d'autres parties aux instances judiciaires — afin d'obtenir une rétroaction périodique sur l'efficacité du Bureau et la mesure dans laquelle il répond aux attentes.

Nous avons noté dans des rapports annuels antérieurs que le Bureau avait demandé aux avocats inscrits et à ses enquêteurs cliniques de lui faire connaître leurs préoccupations concernant ses pratiques, dont le niveau de supervision requis, la rapidité des paiements, la formation fournie et d'autres questions administratives, et qu'il avait partagé les résultats de ces consultations avec eux. Le Bureau a consulté les avocats inscrits en 2007 puis en 2010 mais, en juin 2011, il ne leur avait toujours pas communiqué les résultats des discussions de 2010.

Le Bureau ne consulte pas non plus les enfants qu'il sert afin de déterminer si les services offerts répondent à leurs besoins. Nous avons remarqué qu'en Alberta, l'Office of the Child and Youth Advocate (Bureau des enfants et des jeunes) avait lancé un processus de rétroaction client afin de connaître

les attentes des enfants à l'égard de leur représentant juridique et de comparer leurs expériences à ces attentes. Il leur posait notamment les questions suivantes :

As-tu compris ton avocat?

Ton avocat t'a-t-il expliqué ce qui se passait en cour?

Ton avocat t'a-t-il écouté?

Ton avocat a-t-il dit au tribunal ce que tu voulais?

Ton avocat a-t-il répondu à tes questions?

Ton avocat t'a-t-il expliqué ce que la décision du juge voulait dire?

Étais-tu satisfait des services juridiques fournis par ton avocat?

Le Bureau nous a informés que l'avocat des enfants exerçait des activités de prise de contact et engageait un dialogue avec les organismes qui servent les familles et les enfants ainsi qu'avec la magistrature. De temps à autre, la haute direction du Bureau rencontre des juges provinciaux qui s'occupent d'affaires familiales afin de discuter des préoccupations, mais elle ne tient pas de registre des résultats de ces rencontres.

RECOMMANDATION 8

Pour aider à déterminer s'il répond de façon efficace et efficiente aux besoins de ses clients et intervenants, le Bureau de l'avocat des enfants doit continuer d'élaborer des indicateurs de rendement clés clairement définis et mesurés avec objectivité et de les faire connaître, établir des objectifs réalistes, mesurer le succès avec lequel

il répond à ces attentes et en rendre compte. Il doit aussi mettre en place un processus officiel pour obtenir une rétroaction périodique des intervenants, dont les enfants clients et la magistrature.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau reconnaît l'importance de continuer d'élaborer des indicateurs de rendement clés (IRC) à l'appui de son mandat de base et de mesurer les résultats des processus et services internes fournis aux enfants et aux principaux groupes d'intervenants.

Le Bureau a pris les mesures clés suivantes :

- La haute direction du Bureau a déjà établi un cadre conceptuel fondé sur les pratiques exemplaires ainsi qu'un solide ensemble d'IRC afin d'harmoniser les résultats avec les objectifs et stratégies opérationnels clés. Le nouveau système de gestion des cas permettra au Bureau de recueillir des renseignements sur les services fournis dans chaque région de la province.
- Le Bureau restera en contact direct avec les intervenants clés afin d'améliorer l'échange d'information.
- Le Bureau est en train d'élaborer une stratégie de participation des jeunes où s'engagera un dialogue avec ces derniers sur le Bureau et ses services.
- Le Bureau est résolu à communiquer plus souvent avec le public pour lui faire connaître le Bureau et ce qu'il fait pour les enfants de l'Ontario.

Chapitre 3

Section 3.11

Fondation Trillium de l'Ontario

Contexte

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation), qui a vu le jour en 1982, est un organisme du gouvernement de l'Ontario. Elle a pour mission de « favoriser l'épanouissement de communautés saines et dynamiques en Ontario, en investissant dans des initiatives communautaires qui renforcent les capacités du secteur bénévole ».

La Fondation s'acquitte de sa mission en distribuant des subventions (elle en a accordé quelque 1 500 en 2010-2011 totalisant 110 millions de dollars) à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance oeuvrant dans les domaines des services sociaux et à la personne, des arts et de la culture, de l'environnement, des sports et des loisirs. Les subventions servent surtout à payer les salaires et traitements du personnel de ces organismes.

La Fondation exerce ses activités aux termes d'un protocole d'entente (PE) conclu avec le ministre du Tourisme et de la Culture (le Ministère) et mis à jour tous les cinq ans, dont la dernière fois en 2009. Le PE décrit le mandat de la Fondation et ses relations avec le Ministère en ce qui concerne l'exploitation, la reddition de comptes, les finances, l'administration et la production de rapports.

La Fondation a un conseil d'administration composé de bénévoles et un effectif d'environ 120 employés à temps plein, qui travaillent à l'administration centrale à Toronto ainsi que dans 16 bureaux régionaux à l'échelle de la province. En outre, plus de 300 bénévoles peuvent être nommés aux activités des équipes d'évaluation des demandes de subvention dans la province (chaque équipe compte de 18 à 24 bénévoles) et voter pour déterminer les projets ou les organismes qui devraient recevoir un financement. Au moment de notre vérification, 38 % des postes au sein des équipes d'évaluation des demandes de subvention étaient vacants. Les bénévoles qui siègent au conseil et qui sont membres des équipes d'évaluation sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Tourisme et de la Culture.

De 1982 à 1999, la Fondation a disposé d'un budget annuel d'environ 16 millions de dollars provenant des fonds tirés des recettes liées aux loteries provinciales et elle a seulement soutenu les groupes oeuvrant dans les services sociaux et à la personne. En 1999, le mandat de la Fondation a été considérablement élargi afin d'inclure les groupes des domaines des arts et de la culture, de l'environnement, des sports et des loisirs. À cette date, le financement annuel de la Fondation est passé à quelque 100 millions de dollars, lequel provenait

en grande partie des recettes tirées des casinos de bienfaisance. Depuis 2007, l'organisme est financé à partir des recettes générales de la province.

En 2010-2011, la Fondation a reçu un financement totalisant près de 124 millions de dollars. Quelque 111 millions de dollars ont été versés sous forme de subventions à des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, et le reste des fonds a servi à financer l'administration des programmes. Au cours de l'exercice, le Ministère s'est engagé à fournir un montant supplémentaire de 50 millions de dollars à un programme de financement des immobilisations de deux ans, qui mettait l'accent sur les organismes servant des collectivités ayant une diversité culturelle. À la fin du dernier exercice, des subventions totalisant environ 3,5 millions de dollars avaient été approuvées dans le cadre de ce nouveau programme.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) avait mis en place les politiques et procédures appropriées pour s'assurer que :

- les subventions approuvées étaient conformes à son mandat, dont les montants étaient proportionnels à la valeur des biens et des services fournis par les organismes bénéficiaires, et les subventions étaient utilisées aux fins prévues;
- les coûts étaient engagés et gérés en tenant dûment compte des principes d'économie et d'efficacité, et l'efficacité de la Fondation était évaluée et faisait l'objet de rapports comme il se doit.

Avant d'entamer nos travaux sur place, nous avons déterminé les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification. La haute direction de la Fondation a examiné et accepté ces critères.

Notre vérification comprenait un examen des politiques et procédures administratives et opérationnelles de la Fondation. Nous avons également discuté avec des membres du personnel à huit endroits – l'administration centrale et les sept bureaux régionaux de Toronto, de Waterloo, de Barrie, de Kingston, de Peterborough, de Sudbury et de North Bay –, et avons interviewé le président du conseil d'administration. Nous avons examiné et évalué des renseignements pertinents sur les subventions, les finances et les activités ainsi qu'un échantillon de dossiers de subvention. Nous avons visité 29 organismes qui ont reçu des subventions provenant des sept bureaux régionaux que nous avons visités.

La Division de la vérification interne du ministère du Tourisme et de la Culture n'avait pas récemment procédé à une vérification des activités de la Fondation. Nous avons passé en revue les rapports d'une personne engagée par la Fondation pour effectuer différents examens des subventions. Cependant, ces examens ne correspondaient pas aux critères de notre vérification, et nous n'avons donc pu les utiliser pour réduire l'étendue de notre mission.

Résumé

L'une des principales responsabilités de la Fondation consiste à s'assurer qu'elle distribue à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance plus de 100 millions de dollars en fonds qui lui sont octroyés chaque année. Elle peut financer un large éventail de projets, sous réserve qu'ils soutiennent la collectivité locale et portent sur des activités liées aux services sociaux, aux arts, à la culture, à l'environnement, aux sports et aux loisirs. Les subventions peuvent, par exemple, servir à financer un projet de réduction de l'éclairage nocturne afin de réduire la pollution lumineuse dans la péninsule Bruce, à appuyer l'agriculture neutre en carbone, à aider les nouveaux arrivants à faible

revenu à acquérir des compétences favorisant leur employabilité, et à renforcer les compétences en leadership des femmes des Premières nations. Nous reconnaissons que la valeur reçue en contrepartie de chaque subvention peut être subjective, mais cela est conforme au contexte d'exploitation de la Fondation.

Nous avons constaté que la Fondation veille à ce que toutes les subventions soient axées sur des besoins communautaires. Elle a des procédures bien établies relatives aux demandes de subvention et à leur évaluation afin de sélectionner les bénéficiaires de subvention, mais nous avons remarqué que, souvent, le processus sous-jacent et la documentation subséquente ne permettaient pas de démontrer que les projets les plus méritoires recevaient un financement adéquat, car il y avait peu d'éléments de preuve indiquant que la Fondation :

- comparait de façon objective les mérites relatifs des différentes propositions pour s'assurer que les projets les plus méritoires recevaient un financement;
- procédait à une évaluation judicieuse du caractère raisonnable des montants demandés et approuvés;
- surveillait et évaluait efficacement les dépenses des bénéficiaires ou les résultats qu'ils communiquaient.

En outre, de nombreux bénéficiaires de subvention que nous avons visités ne pouvaient étayer les renseignements sur leurs dépenses et leur rendement qu'ils avaient communiqués à la Fondation.

Bien que la Fondation dispose d'un site Web complet et instructif, nous croyons qu'elle pourrait en faire plus pour renseigner tous les organismes communautaires au sujet de la disponibilité des subventions et du processus de demande. Par exemple, elle pourrait envisager de faire paraître périodiquement des publicités dans les quotidiens locaux et les journaux des communautés ethniques.

Les frais administratifs de la Fondation sont relativement modestes par rapport à d'autres organismes gouvernementaux que nous avons vérifiés, mais elle doit néanmoins resserrer ses procédures

administratives afin de les rendre conformes aux directives du gouvernement concernant les dépenses liées aux acquisitions et aux employés.

RÉPONSE GLOBALE DE LA FONDATION

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) accueille favorablement les recommandations du vérificateur général ainsi que ses constatations que la Fondation a des procédures bien établies relatives aux demandes de subvention et à leur évaluation et qu'elle s'emploie à réduire les coûts.

Par l'entremise de ses 16 bureaux régionaux et des quelque 1 500 subventions qu'elle accorde chaque année à des organismes sans but lucratif à l'échelle de la province, la Fondation est déterminée à favoriser l'épanouissement de collectivités saines et dynamiques en servant le secteur bénévole dans toute sa diversité : les organismes grands et petits et les collectivités urbaines et rurales, dans toutes les régions de l'Ontario. Les organismes qui reçoivent des subventions de la Fondation sont tous dirigés par des bénévoles – et dans bien des cas, emploient uniquement des bénévoles –, lesquels contribuent à l'épanouissement communautaire avec enthousiasme et, souvent, en disposant de ressources très limitées.

Jusqu'à 300 bénévoles des collectivités peuvent participer aux décisions concernant l'octroi des subventions de la Fondation. Leur expérience communautaire s'ajoute au travail de recherche et d'analyse qu'effectue le personnel professionnel. Le renforcement efficace des collectivités ne peut pas toujours se faire en employant un modèle unique, surtout si l'on tient compte du fait que de nombreux petits organismes communautaires disposent d'un personnel et de ressources limités. Néanmoins, nous accueillons favorablement les recommandations du vérificateur général concernant le renforcement des mesures du rendement et

l'amélioration de la documentation et de la surveillance.

La Fondation a mis en place un nouveau système de gestion des subventions en ligne, qui a été élaboré et mis à l'essai en 2008-2009, et mis en service intégralement en mars 2010. Nous sommes convaincus que les contrôles intégrés permettent de répondre à bon nombre des recommandations du vérificateur général ayant trait au processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention ainsi qu'à la normalisation de la documentation.

La Fondation est déterminée à accroître son incidence dans toutes les régions de la province, et elle accueille favorablement les recommandations du vérificateur général qui l'aideront dans ses efforts d'amélioration continue.

Constatations détaillées de la vérification

EXAMEN DES PROGRAMMES DE SUBVENTION

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation), comme exposé dans le protocole d'entente conclu avec le ministère du Tourisme et de la Culture (le Ministère), a pour mandat : « d'octroyer des fonds de manière rentable et équitable, en veillant à ce que la communauté participe à la prise de décisions, et en complétant plutôt qu'en remplaçant les sources habituelles de revenu des organismes sans but lucratif et de bienfaisance admissibles de l'Ontario, aux fins suivantes : aider à financer, grâce à des subventions limitées dans le temps et axées sur les résultats, les programmes entrepris par ces organismes; aider à financer des initiatives qui permettent à l'organisme et/ou à la communauté d'accroître ses capacités et son autonomie ».

Les types de groupes et de projets qui ont reçu du financement comprennent des petites compagnies théâtrales, des initiatives de développement

rural, des projets d'alimentation dans les écoles urbaines, des festivals multiculturels, des organismes de consultation et de soutien culturels, des associations de sports amateurs et de loisirs, et des initiatives locales en matière d'environnement.

La Fondation compte les trois programmes de financement suivants :

- Le Programme communautaire, qui touche environ 83 millions de dollars (77 % des fonds de subvention disponibles), vise les activités menées dans les 16 régions de l'Ontario. Les organismes peuvent obtenir jusqu'à 375 000 \$ sur cinq ans dans le cadre de ce programme, notamment 75 000 \$ par année au titre des frais de fonctionnement et au total 150 000 \$ pour des éléments d'actif, tels que la rénovation d'immeubles et l'achat de matériel. Ces quatre dernières années, la Fondation a accordé tous les ans quelque 1 360 subventions d'une valeur moyenne de 60 000 \$ chacune.
- Le Programme provincial, qui reçoit environ 21 millions de dollars (19 % des fonds de subvention disponibles), vise les activités ayant une incidence à l'échelle de la province ou des activités exécutées dans au moins trois régions (dont deux régions dans le Nord de la province). Les organismes peuvent obtenir jusqu'à 1,25 million de dollars sur cinq ans dans le cadre de ce programme, notamment 250 000 \$ par année au titre des frais de fonctionnement et au total 150 000 \$ pour des éléments d'actif. Ces quatre dernières années, la Fondation a accordé tous les ans quelque 110 subventions d'une valeur moyenne de 180 000 \$ chacune.
- Le Fonds pour l'avenir, qui touche environ 4 millions de dollars (4 % des fonds de subvention disponibles), porte sur des projets qui apportent un changement important et durable dans un secteur particulier au moyen de méthodes distinctes et innovatrices. Par exemple, en 2010-2011, l'accent a été mis sur la création de débouchés économiques pour

les jeunes et l'acquisition de compétences relatives à l'économie verte. Tous les ans, quelque 10 projets reçoivent du Fonds une subvention d'une valeur moyenne de 400 000 \$.

La Fondation a pour objectif de distribuer la totalité des fonds de subvention qu'elle reçoit du gouvernement tous les ans. Elle octroie le financement du Programme communautaire aux 16 régions en fonction du nombre d'habitants. En 2010-2011, selon les données de recensement, le financement par habitant a été de 6,64 \$ environ. Étant donné que le nombre d'habitants fluctue d'une région à l'autre, le financement total accordé à chacune des régions variait de 1,4 million à 16,6 millions de dollars.

Nous avons constaté une variation importante entre le montant total de demandes de financement et le montant des fonds octroyés, tant au sein des régions qu'entre les régions. En 2009-2010, les taux d'approbation des subventions communautaires fluctuaient de 23 % des fonds demandés pour

l'ensemble les demandes dans une région à 58 % dans une autre, comme le montre la Figure 1.

L'affectation du financement aux régions en fonction du nombre d'habitants facilite l'accès équitable aux subventions à l'échelle de la province, mais elle ne garantit pas le financement des projets les plus méritoires, comme le souligne la section « Processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention ».

PROMOTION DES SUBVENTIONS

La Fondation dispose de trois moyens principaux pour informer le public de la disponibilité des subventions :

- *Site Web et médias sociaux* : la Fondation maintient un site Web complet et instructif qui expose, entre autres, sa mission, ses programmes de subvention et les modalités de présentation d'une demande de subvention. Elle a

Figure 1 : Taux d'approbation et d'octroi de fonds pour les subventions du Programme communautaire de la Fondation Trillium selon la région, 2007-2008-2009-2010

Source des données : Fondation Trillium de l'Ontario

Région ou zone desservie	Taux d'approbation (% des fonds de subvention approuvés par rapport aux fonds totaux)			Moyenne sur trois ans (M\$)
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	
Algoma, Cochrane, Manitoulin, Sudbury	35	40	34	3,22
Champlain	30	33	29	7,00
Durham, Haliburton, Kawartha, Pine Ridge	59	44	45	6,15
Essex, Kent, Lambton	33	33	34	4,35
Grand River	38	36	33	1,91
Grey, Bruce, Huron, Perth	66	49	40	2,42
Halton-Peel	43	46	34	9,11
Hamilton	33	25	27	2,98
Muskoka, Nipissing, Parry Sound, Timiskaming	50	58	33	1,18
Niagara	45	43	38	3,15
Région du Nord-Ouest	32	28	58	1,95
Quinte, Kingston, Rideau	46	42	35	3,81
Simcoe-York	41	39	34	8,10
Thames-Valley	36	32	23	4,15
Toronto	30	31	28	15,06
Waterloo, Wellington, Dufferin	37	31	35	4,77

commencé à utiliser les médias sociaux – dont Twitter, Facebook et les blogs – en 2011.

- *Médias et annonces* : tous les ans, la Fondation prend part à plus de 700 cérémonies organisées par des bénéficiaires; ces activités donnent lieu à la publication de plus de 4 500 articles par année dans des médias imprimés et électroniques.
- *Sollicitation et bouche-à-oreille* : le personnel de la Fondation communique de façon proactive avec des organismes au sujet de projets potentiels qui, selon lui, pourraient satisfaire aux critères d'octroi de fonds de subvention. En outre, les bénévoles siégeant au conseil d'administration et les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention s'emploient à renseigner les collectivités et les organismes communautaires sur les subventions.

Cependant, la Fondation, qui doit « octroyer des fonds de manière [...] équitable », n'utilise aucun moyen officiel pour divulguer la disponibilité des subventions, par exemple, elle n'achète pas de publicité dans des médias imprimés ou électroniques. Il y a donc peu d'assurance que tous les organismes admissibles soient au courant de l'existence de la Fondation et qu'ils aient accès aux subventions. À moins qu'une personne dans un organisme découvre l'accessibilité des subventions puis visite le site Web, l'organisme ne peut profiter de l'occasion.

Nous avons constaté que d'autres organismes subventionnaires recourent aux médias imprimés et électroniques pour annoncer la disponibilité de leurs subventions. Par exemple, les subventions offertes dans le cadre du programme Nouveaux Horizons pour les aînés de Ressources humaines et Développement des compétences Canada sont annoncées dans 50 journaux de la province. En outre, à l'automne 2011, la région de York a annoncé dans des médias imprimés locaux le financement offert par l'entremise du New Agency Development Fund.

Les activités de sollicitation de demandes qu'effectuent le personnel et les bénévoles de la Fondation, y compris les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention, soulèvent la question de conflits d'intérêts possibles, étant donné que les personnes qui invitent certains groupes à présenter des demandes de subvention ou qui renseignent ceux-ci au sujet des programmes de subvention sont les mêmes qui évalueront ces demandes et sélectionneront les organismes qui obtiendront des fonds.

Nous avons remarqué, par exemple, que deux membres du conseil d'administration possédaient des entreprises de services-conseils offrant des services au secteur sans but lucratif. Nous avons examiné l'une de ces entreprises et avons constaté que 6 des 11 projets figurant sur son site Web avaient reçu du financement de la Fondation pendant la période où l'exploitant siégeait au conseil d'administration de la Fondation. L'une des subventions comprenait des fonds pour l'achat de services-conseils auprès de l'entreprise du membre du conseil. Nous croyons comprendre que l'entreprise de services-conseils a obtenu le contrat à la suite d'un processus officiel d'appel d'offres, mais les marchés de cette nature risquent d'être perçus comme donnant lieu à des conflits d'intérêts.

RECOMMANDATION 1

Pour veiller à ce que tous les organismes admissibles aient une chance équitable d'obtenir des renseignements sur les subventions et de présenter des demandes, la Fondation doit :

- annoncer publiquement les renseignements concernant ses subventions, les dates limites de présentation des demandes et son site Web;
- examiner les moyens de réduire ou d'éliminer les conflits d'intérêts perçus ou réels en s'assurant que les personnes qui invitent les organismes à présenter des demandes de subvention ne sont pas celles

qui, par la suite, participent à la sélection des demandes retenues.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation reconnaît l'utilité de sensibiliser continuellement le public à l'existence de ses programmes. Au cours des cinq dernières années, nous avons reçu plus de 16 000 demandes de subvention et, tous les ans, le montant des demandes varie de trois à quatre dollars pour chaque dollar disponible. En prenant appui sur son site Web complet et sa stratégie médias rentable, la Fondation compte explorer et exploiter de nouveaux moyens de publiciser ses programmes de subvention.

Bien que les politiques de la Fondation sur les conflits d'intérêts aient donné de bons résultats au cours des 29 dernières années, nous convenons de la recommandation du vérificateur général qu'il faut s'améliorer constamment et nous étudierons les façons de réduire encore plus ou d'éliminer les conflits d'intérêts perçus ou réels.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'APPROBATION DES DEMANDES DE SUBVENTION

La Fondation soumet les demandes de subvention pour les trois programmes de financement au processus d'examen normalisé suivant :

- *évaluation technique* : les demandes font l'objet d'une sélection initiale, dans le cadre de laquelle on s'assure qu'elles sont complètes et que les demandeurs satisfont aux critères de base, comme le fait d'être un organisme sans but lucratif ou de bienfaisance ayant un conseil d'administration. Les projets proposés doivent inclure entre autres un budget de fonctionnement. Les demandes incomplètes ou irrecevables sont rejetées à cette étape.
- *première évaluation* : la Fondation utilise un questionnaire en 15 points pour examiner

les demandes et attribuer une note à chaque question. Elle utilise ensuite une note globale au projet pour le classer.

- *réunion aux fins de la sélection* : le personnel régional et les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention se réunissent pour voter et déterminer les demandes qu'il convient de rejeter. Les autres demandes passent à l'étape suivante.
- *recherche et analyse ultérieures* : le personnel examine plus à fond les projets en procédant à des visites sur place dans le cas des projets communautaires pour lesquels un montant de plus de 100 000 \$ est demandé et des projets touchant l'ensemble de la province pour lesquels un montant de plus de 500 000 \$ est demandé.
- *Fiche récapitulative d'évaluation de la proposition (FREP)* : les renseignements recueillis à l'étape de la recherche sont regroupés dans la FREP, qui contient également une recommandation d'approbation ou de rejet de la demande.
- *réunion finale* : l'équipe d'évaluation des demandes de subvention se réunit pour recommander l'approbation ou le rejet de la demande. Lorsque l'équipe recommande d'approuver une demande, elle recommande également le montant de financement à accorder au projet.
- *approbation définitive* : le chef de la direction ou le conseil d'administration de la Fondation approuve ou rejette la proposition. Nous croyons comprendre que les projets qui se rendent à cette étape sont rarement rejetés.

Puisque la Fondation a un vaste mandat et qu'elle sollicite bon nombre des propositions de projet à lui soumettre, il est rare qu'une demande soit rejetée parce qu'elle ne corresponde pas au mandat de la Fondation.

Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne les étapes du processus d'évaluation des demandes :

- L'évaluation technique est un processus objectif qui permet généralement d'éliminer les demandes irrecevables ou incomplètes.
- Bien que les bureaux régionaux soient tenus de soumettre au questionnaire en 15 points chaque demande ayant franchi l'étape de l'évaluation technique, bon nombre des dossiers que nous avons examinés ne comportaient pas d'éléments de preuve que cela avait été fait. Même lorsque les réponses au questionnaire en 15 points étaient comprises dans le dossier, dans la moitié des cas que nous avons examinés, celui-ci n'avait pas été rempli de façon appropriée.
- Cinq des huit bureaux que nous avons visités n'attribuaient pas de note globale à l'étape de l'évaluation initiale pour classer les projets, conformément à la procédure. Les trois autres bureaux suivaient généralement le processus, mais dans certains cas et sans explication à l'appui, les projets ayant une note inférieure étaient passés à l'étape suivante, tandis que ceux ayant une note supérieure avaient été rejetés.
- Le travail effectué concernant les demandes ayant franchi les étapes de l'évaluation initiale et de la réunion pour les besoins du filtrage ainsi que la qualité de la documentation variaient considérablement et, selon nous, laissaient souvent à désirer. En outre, dans l'examen d'un échantillon de dossiers, nous avons constaté que les visites sur place, qui sont obligatoires pour les projets d'une certaine taille, étaient mal documentées ou n'avaient pas eu lieu.
- Indépendamment du fait que la FREP appuie ou non l'octroi d'un financement, elle ne constitue pas de moyen fiable de comparer les projets entre eux. Par conséquent, il n'y avait pas de documentation comparative indiquant pourquoi certains projets étaient recommandés pour un financement et d'autres étaient rejetés. Ceci signifie qu'il n'y avait pas suffisamment de documentation pour démontrer

que les mérites relatifs des propositions avaient été comparés de façon objective.

- Il y a eu peu de discussions et de débats à la réunion finale de l'équipe d'évaluation des demandes de subvention à laquelle nous avons assisté et tous les projets recommandés ont été approuvés.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer la prise de décisions objectives et défendables concernant les subventions, la Fondation Trillium de l'Ontario doit :

- veiller à ce que ses bureaux régionaux remplissent le questionnaire en 15 points et qu'ils l'utilisent pour évaluer les demandes de subvention et en établir l'ordre de priorité;
- élaborer des lignes directrices, des politiques et des procédures uniformes que doivent suivre le personnel et les équipes d'évaluation des demandes de subvention lorsqu'ils examinent les demandes, et veiller à ce que toutes les visites sur place requises soient effectuées;
- tenir une documentation permettant de comparer les projets les uns aux autres, afin d'indiquer clairement les raisons pour lesquelles certains projets reçoivent un financement et d'autres sont rejetés.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général de l'utilité d'uniformiser davantage les procédures décisionnelles et d'améliorer la documentation. Cela s'avère particulièrement pertinent compte tenu de notre structure régionale. Ce besoin a été l'un des facteurs déterminants de l'élaboration et de la mise en service de notre nouveau système en ligne de gestion des subventions, qui a été conçu et mis à l'essai en 2008-2009 et mis en service intégralement en mars 2010.

Le nouveau système favorise la normalisation de la documentation et de procédures uniformes, et nous continuerons de surveiller activement la réalisation de cet objectif. Nous convenons de la recommandation de mieux documenter la comparaison des projets, et nous examinerons des méthodes pour le faire efficacement.

CARACTÈRE RAISONNABLE DES MONTANTS APPRouvÉS

Puisque les salaires et les frais constituent la plus importante composante de nombreux projets financés par la Fondation, il importe d'évaluer le caractère raisonnable des coûts figurant dans les demandes. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de dossiers de subventions approuvées que, souvent, ceux-ci ne contenaient pas les renseignements des demandeurs permettant d'évaluer cet élément. Nous nous sommes donc demandé comment la Fondation pouvait évaluer le caractère raisonnable des montants demandés. À partir de l'information dont nous disposions, il nous a souvent été impossible de déterminer si les montants des subventions concordaient avec les services à fournir du fait que n'avons pu évaluer le caractère raisonnable des services ou produits particuliers que les organismes étaient censés livrer ou le travail requis pour réaliser les objectifs.

Voici des exemples de projets pour lesquels le caractère raisonnable des montants n'a pu être établi :

- une subvention de 120 000 \$ sur deux ans versée à un organisme communautaire comptant un seul employé pour élaborer son plan stratégique;
- un montant de 400 000 \$ sur 36 mois octroyé à un organisme pour permettre à des dirigeants et organismes sportifs de l'Ontario de collaborer, d'innover et de contribuer au développement social et économique dans leur collectivité;

- une subvention de 132 000 \$ accordée à un organisme pour offrir aux nouveaux arrivants au Canada un programme de formation en travail autonome;
- un montant de 222 000 \$ sur trois ans pour embaucher des personnes à risque et lancer un programme de jardin communautaire;
- un montant de 537 000 \$ sur trois ans pour offrir des programmes de leadership à des femmes dans des collectivités des Premières nations;
- une subvention de 35 900 \$ sur un an pour réduire la pollution lumineuse dans la péninsule Bruce et sensibiliser les citoyens à cette question.

La Fondation exige également que les bénéficiaires de subvention obtiennent au moins deux soumissions pour l'achat d'articles coûtant plus de 1 000 \$ (ce montant a été porté à 5 000 \$ en mars 2010). Nous avons toutefois relevé un certain nombre de cas où rien n'indiquait que les bénéficiaires avaient effectivement obtenu les soumissions concurrentielles requises. Par exemple :

- un cinéma multiculturel a reçu 40 000 \$ pour du matériel de caméra;
- un club de soccer s'est vu octroyer 34 000 \$ pour un nouveau système informatique;
- un groupe environnemental a reçu des fonds pour effectuer des travaux de rénovation s'élevant à 125 000 \$.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à s'assurer que les montants des subventions sont raisonnables et proportionnels à la valeur des biens et des services devant être reçus, la Fondation Trillium de l'Ontario doit :

- évaluer et documenter convenablement le caractère raisonnable des services ou des produits particuliers que les organismes sont censés fournir avec les fonds demandés;
- procéder à une évaluation objective du travail ou d'autres ressources nécessaires

pour réaliser les objectifs mentionnés dans la demande de subvention.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général du fait que l'évaluation du caractère raisonnable des montants approuvés des subventions joue un rôle essentiel dans l'octroi efficace des fonds de subvention. La plupart des organismes sans but lucratif de l'Ontario appliquent une politique de restriction des coûts, ce qui est tout à fait louable, en grande partie avec le concours de donateurs et de bénévoles dévoués.

La Fondation décide de l'octroi des subventions lors de discussions poussées aux diverses étapes du processus d'évaluation et d'approbation. Nous convenons du fait que l'évaluation du caractère raisonnable des coûts doit être mieux documentée afin de mieux rendre compte de l'analyse effectuée. Le nouveau système en ligne de gestion des subventions, élaboré et mis à l'essai en 2008-2009 et mise en service intégralement en mars 2010, constitue une excellente plate-forme pour l'amélioration de la documentation.

SURVEILLANCE DES SUBVENTIONS

Les bénéficiaires de subventions sont tenus de présenter des rapports d'étape annuels pendant toute la durée de la subvention ainsi qu'un rapport définitif dans les deux mois suivant son expiration. Ces rapports doivent inclure des renseignements comparant les affectations budgétaires aux dépenses réelles, de même que de l'information sur ce qui a été réalisé avec les fonds reçus.

Il nous a semblé que le processus ne permettait pas d'assurer que les fonds ont été utilisés aux fins prévues. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que les groupes soient tenus de soumettre à la Fondation des rapports résumés sur les dépenses, notre examen d'un certain nombre

de ces rapports a révélé, faute de détails suffisants, qu'il était impossible d'évaluer le caractère raisonnable des montants engagés ou de déterminer si les organismes déclaraient les montants budgétés initiaux comme les dépenses réelles, sans cependant déclarer les dépenses réelles.

- Les bénéficiaires de subventions doivent conserver les reçus et les factures aux fins de vérification, mais ils ne sont pas tenus de les soumettre à la Fondation pour justifier leurs dépenses. Nous avons constaté que la Fondation demande rarement ces documents pour vérifier que les dépenses déclarées ont réellement été engagées telles que déclarées par le bénéficiaire.
- Les bénéficiaires de subventions ne sont pas obligés de soumettre une documentation pour étayer l'information sur le rendement contenue dans les rapports d'étape et les rapports définitifs.
- Dans l'échantillon que nous avons examiné, souvent il n'y avait pas de preuve adéquate que la Fondation avait remis en question les renseignements dans les rapports d'étape et les rapports définitifs soumis par les bénéficiaires de subvention.
- Souvent, les rapports n'étaient pas présentés dans les délais prescrits – dans l'échantillon que nous avons examiné, un tiers des rapports d'étape marquaient en moyenne un retard de quatre mois, et un quart des rapports définitifs étaient en retard de sept mois en moyenne.
- La Fondation n'oblige pas son personnel à faire des visites sur place, même auprès d'un échantillon de bénéficiaires, ou dans une perspective d'évaluation des risques afin de vérifier ce qui a été réalisé avec les fonds qu'elle a octroyés, et des visites sur place sont rarement effectuées.
- La Fondation engage un sous-traitant tous les ans pour qu'il examine environ 1 % des dossiers de subvention clos et des bénéficiaires de subvention. Nous avons constaté

que ces examens sont d'application limitée parce qu'ils mettent l'accent sur l'évaluation des documents à l'appui des dépenses et ne tiennent pas compte des résultats obtenus. En outre, le sous-traitant n'effectue pas de visites sur place et demande simplement que les renseignements à l'appui soient transmis à son bureau.

Les visites que nous avons rendues à un nombre de bénéficiaires de subvention ont révélé des cas où l'utilisation des fonds de subvention n'était pas convenablement documentée, où les montants dépensés semblaient excessifs et n'étaient pas appuyés par de la documentation, et où les fonds de subvention avaient été utilisés à des fins autres que celles auxquelles ils avaient été approuvés. Par exemple :

- Plus de la moitié des organismes que nous avons visités ne disposaient pas de reçus à l'appui des montants qu'ils disaient avoir engagés.
- Dans presque tous les cas, les organismes ne pouvaient fournir de preuve concernant les heures travaillées ou le travail réellement effectué par les personnes occupant les postes subventionnés.
- Une subvention de 73 000 \$ a été octroyée à un organisme à des fins d'analyse de la qualité de l'air, dont 31 600 \$ pour le paiement des frais salariaux et 23 000 \$ pour l'achat de matériel. Nous avons trouvé peu d'éléments de preuve que du travail avait de fait été effectué, si ce n'est la consignation de visites à deux écoles, d'une durée totale de huit heures au cours d'une année. En outre, le matériel d'analyse de la qualité de l'air acheté avec la subvention était introuvable au moment de notre visite.
- Des fonds ont été fournis à un organisme pour rénover une soupe populaire, dont 26 000 \$ au titre de l'aménagement paysager et 12 000 \$ pour l'achat de matériel de nettoyage à la vapeur. Nous avons constaté que 2 600 \$ seulement avaient été affectés à l'aménagement paysager, et qu'on n'avait jamais acheté

de matériel de nettoyage à la vapeur. Les fonds ont plutôt servi à financer des travaux de rénovation qui n'avaient pas été approuvés.

- Une société de logement sans but lucratif a reçu 48 000 \$ pour aider à intégrer les jeunes de la collectivité à la population générale. Toutefois la subvention a principalement servi à soutenir un éventail d'activités récréatives, notamment des leçons de maquillage et des activités extérieures comme du ski et des séances de jeu laser et de mini-golf.
- Un organisme a reçu 5 000 \$ pour acheter du matériel de transmission pour une station radio, mais le matériel était introuvable au moment de notre visite. L'organisme n'a pu fournir de factures ou de reçus prouvant que l'achat avait de fait été effectué.
- Deux des organismes que nous avons visités n'avaient pas engagé tous les fonds de subvention qu'ils avaient reçus, même s'ils mentionnaient l'avoir fait dans leur rapport définitif. Un des organismes a remis 6 600 \$ sur une subvention totale de 75 000 \$ plus d'un an après avoir soumis son rapport définitif, tandis que l'autre a conservé 10 000 \$ sur une subvention totale de 81 000 \$ après avoir déclaré qu'il avait déjà engagé ce montant.

RECOMMANDATION 4

La Fondation Trillium de l'Ontario doit intensifier ses efforts de surveillance afin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues et que les achats déclarés ont réellement été effectués. Pour ce faire, elle doit :

- mettre en oeuvre des examens périodiques d'assurance de la qualité des dossiers de subvention en vue de garantir le respect des politiques et des exigences internes, et évaluer le caractère approprié des décisions prises par le personnel responsable de l'octroi des subventions;
- élargir le processus entrepris par le sous-traitant en vue d'inclure des examens plus poussés des renseignements sur les subventions;

- exiger que les organismes soumettent des renseignements suffisamment détaillés qui permettront à la Fondation d'évaluer le caractère raisonnable des montants dépensés;
- procéder à plus de vérifications des rapports d'étape et des rapports définitifs présentés par les bénéficiaires de subvention;
- effectuer des visites sur place, s'il y a lieu, pour déterminer comment les fonds de subvention sont utilisés.

RÉPONSE DE LA FONDATION

Le fait de surveiller les subventions tout en respectant le principe d'économie constitue un défi pour tous les organismes subventionnaires. La Fondation s'est toujours efforcée de maintenir un équilibre optimal entre la rentabilité et la vérification d'un échantillon de dossiers de subvention tous les ans.

Le vérificateur général recommande d'utiliser des ressources supplémentaires pour entreprendre des examens d'assurance de la qualité, renforcer les fonctions de vérification interne, demander aux bénéficiaires de fournir une documentation accrue et examiner celle-ci, et effectuer davantage de visites sur place. La Fondation accueille favorablement ces recommandations et elle cherchera des moyens économiques de renforcer ces procédures.

MESURES DU RENDEMENT

La Fondation a établi un ensemble de mesures pour rendre compte de son rendement en tant qu'organisme subventionnaire et déterminer si les subventions produisent les résultats escomptés.

Les mesures de rendement et d'évaluation comprennent :

- l'affectation d'un pourcentage particulier des fonds à chaque priorité et secteur de subvention; par exemple, les services sociaux et à la personne doivent recevoir de 30 % à 50 %

des fonds, et les arts et la culture ainsi que les sports et les loisirs, de 20 % à 50 % des fonds;

- l'objectif consistant à distribuer à des bénéficiaires, avant la fin de l'exercice, la totalité du budget de subvention approuvé par le Ministère pour l'année;
- l'objectif consistant à respecter le délai de 120 jours pour traiter les décisions relatives aux subventions;
- le maintien du « rang élevé » de la Fondation pour ce qui est de s'assurer du caractère rentable des frais moyens de gestion de chaque subvention.

Ces critères, dont se sert la Fondation pour mesurer son rendement, fournissent des renseignements qui peuvent présenter un intérêt tant pour la Fondation que pour le public. Cependant, ils ne sont pas utiles pour évaluer dans quelle mesure la Fondation réalise son objectif consistant à fournir un financement adéquat à des projets méritoires ou pour déterminer quels sont ses domaines d'activités à améliorer. Deux mesures – l'affectation des fonds et la rentabilité – sont trop générales pour donner lieu à des évaluations valables.

Les mesures de rendement qui servent à déterminer si les subventions donnent les résultats escomptés comprennent :

- le pourcentage de bénéficiaires de subvention qui réalisent « la totalité ou certains » de leurs objectifs de programme;
- la valeur des contributions supplémentaires obtenues pour chaque dollar octroyé; l'objectif étant qu'un bénéficiaire génère de 1,50 \$ à 2 \$ de plus pour chaque dollar de subvention reçu;
- le pourcentage de bénéficiaires de subvention qui soulignent la contribution de la Fondation, l'objectif étant 90 %.

Les deux premiers éléments pourraient constituer des mesures de rendement raisonnables.

Cependant, leur évaluation est fondée sur des renseignements non vérifiés que présentent les bénéficiaires. La valeur des contributions supplémentaires, par exemple, repose sur l'estimation de

facteurs, tels que les heures de bénévolat déclarées par les bénéficiaires dans leurs rapports définitifs. Dans bon nombre de nos visites à des bénéficiaires, nous avons trouvé peu d'éléments corroborant les renseignements fournis à la Fondation.

RECOMMANDATION 5

Pour aider à déterminer si la Fondation Trillium de l'Ontario atteint ses objectifs et faciliter la détection en temps opportun des domaines nécessitant des améliorations, celle-ci doit :

- établir des indicateurs opérationnels valables et des objectifs réalistes, puis évaluer dans quelle mesure elle atteint ces objectifs et en rendre compte publiquement;
- étayer, à tout le moins à partir d'échantillonnages, les renseignements qui lui sont fournis par les bénéficiaires de subventions et dont elle se sert pour évaluer la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général de l'utilité d'indicateurs opérationnels et d'objectifs valables. Dans le cadre de nos activités subventionnaires auprès de multiples secteurs et qui sont effectuées dans des collectivités et une province caractérisées par une grande diversité, nous poursuivons nos travaux de recherche et d'élaboration en vue d'établir des indicateurs opérationnels plus fiables. Il s'agit d'un défi que doivent relever la plupart des organismes subventionnaires à l'échelle du globe, et la Fondation est déterminée à établir et à maintenir des normes élevées à cet égard.

Nous convenons de la recommandation du vérificateur général selon laquelle nous devons étayer, à tout le moins à partir d'échantillonnages, les indicateurs de succès que nous communiquent les organismes bénéficiaires de nos subventions.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Les frais administratifs de la Fondation totalisent environ 13 millions de dollars par année dont 9 millions sont consacrés aux salaires et aux avantages sociaux des employés et 4 millions, à l'acquisition de biens et de services. Nous avons constaté le souci de la Fondation de réduire ses coûts.

Cependant, la Fondation est tenue de se conformer aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement, lesquelles, en ce qui concerne les services-conseils, exigent ce qui suit :

- trois propositions concurrentielles pour les services d'un montant maximal de 100 000 \$;
- un processus d'appel d'offres ouvert dans le système électronique d'appel d'offres de l'Ontario pour les services dont le montant dépasse 100 000 \$.

Dans le cas de l'acquisition de tous les autres types de biens et de services, les politiques exigent :

- trois propositions verbales pour tout marché dont la valeur se situe entre 5 000 \$ et 25 000 \$;
- trois propositions écrites pour tout marché dont la valeur se situe entre 25 000 \$ et 100 000 \$;
- un processus d'appel d'offres ouvert dans le système électronique d'appel d'offres de l'Ontario pour tout marché dont la valeur est supérieure à 100 000 \$.

Nous avons examiné un échantillon de marchés des deux catégories et avons constaté que la moitié d'entre eux étaient à fournisseur unique et qu'il n'y avait pas de documentation adéquate justifiant la conclusion de tels marchés. En outre, le niveau d'approbation approprié n'était pas documenté pour le quart des marchés que nous avons examinés.

Nous avons également examiné un échantillon de demandes de remboursement des frais de repas, de déplacement et d'accueil présentées par les employés ainsi qu'un échantillon de frais de réceptions organisées par la Fondation pour le personnel, et nous avons constaté que, souvent, il n'y avait pas

de renseignements détaillés permettant d'évaluer le caractère raisonnable des articles et des montants visés par une demande de remboursement, ni de documentation prouvant qu'il s'agissait de dépenses liées aux activités de l'organisme.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à garantir le respect des directives du gouvernement concernant l'acquisition de biens et de services ainsi que les frais de déplacement, de repas et d'accueil, la Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) doit prendre des mesures pour faire en sorte que son personnel comprenne bien la nécessité de suivre ces directives, et envisager de demander à la Division de la vérification interne du ministère des Finances d'examiner périodiquement la conformité aux directives et de communiquer les résultats de ces examens à son conseil d'administration.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation est déterminée à suivre les directives du gouvernement dans les domaines susmentionnés, et elle a renforcé ses politiques internes à ce sujet ces dernières années. Elle s'emploie également à améliorer la production d'une documentation uniforme concernant les décisions en matière d'approvisionnement.

Le niveau généralement peu élevé de nos frais de fonctionnement témoigne de notre souci de rentabilité. Nous accueillons favorablement la recommandation du vérificateur général concernant l'exécution d'examen périodiques par la Division de la vérification interne du ministère des Finances, et nous avons amorcé des discussions avec celui-ci à ce sujet.

AUTRE QUESTION

Déclarations de conflits d'intérêts

Les employés ainsi que les bénévoles membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention et siégeant au conseil d'administration sont tenus de signer une déclaration de conflits d'intérêts qu'ils ont lue et comprise, et qui stipule qu'ils acceptent de se conformer à la politique de la Fondation sur les conflits d'intérêts. Cependant, contrairement à ce qu'exigent beaucoup d'autres organismes, ils ne sont pas obligés d'identifier les personnes ou les organisations avec lesquelles il pourrait être en conflit d'intérêts.

Étant donné la nature de ses programmes de subvention, la Fondation recrute souvent ses employés et ses bénévoles au sein des collectivités où résident les bénéficiaires des subvention. Par conséquent, bon nombre des employés et des bénévoles connaissent déjà des personnes travaillant dans les organismes qui présentent les demandes de subvention. Il est donc particulièrement important que la Fondation s'assure que les nouveaux employés et bénévoles déclarent tout conflit d'intérêts éventuel, sans quoi elle ne peut procéder à une surveillance efficace des conflits. Nous avons également constaté que les personnes n'étaient pas tenues de mettre à jour ou de renouveler périodiquement leur déclaration de conflits d'intérêts, alors que de nombreux organismes exigent que cela soit fait tous les ans. En outre, la Fondation n'a pu retrouver certaines déclarations de conflits d'intérêts que nous souhaitions examiner et qui concernaient des personnes qui ont commencé à travailler à la Fondation au cours des trois dernières années.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à faire en sorte que sa politique sur les conflits d'intérêts soit appliquée comme il se doit, la Fondation Trillium de l'Ontario doit procéder à une surveillance plus efficace du respect de sa politique par son personnel ainsi que les membres du conseil d'administration

et des équipes d'évaluation des demandes de subvention. Elle doit également obliger ceux-ci à mettre à jour ou à renouveler leur déclaration de conflits d'intérêts tous les ans, et inclure une liste des personnes et des organismes avec lesquels ils pourraient se trouver en conflit d'intérêts.

RÉPONSE DE LA FONDATION

Les bénévoles et les membres du personnel de la Fondation sont tous très engagés au sein de leur collectivité, et ils participent activement à des activités de bénévolat et d'épanouissement des collectivités. La Fondation convient avec le

vérificateur général de l'utilité de disposer de politiques et de pratiques efficaces et précises en matière de conflit d'intérêts. Bien que nos politiques se soient avérées très efficaces au fil des ans, nous sommes déterminés à les améliorer sans cesse.

La Fondation exige que des déclarations de conflits d'intérêts soient signées tous les ans. Conformément à la recommandation du vérificateur général, nous examinerons les pratiques exemplaires concernant la création et le maintien d'une liste d'organismes avec lesquels les personnes pourraient se trouver en conflit d'intérêts.

Collèges privés d'enseignement professionnel

Contexte

Les collèges privés d'enseignement professionnel sont des organismes indépendants qui offrent aux étudiants des programmes menant à un certificat ou à un diplôme dans différents domaines, dont l'administration, les services de santé, les technologies de l'information et l'électronique. Ils fournissent également des services aux adultes pour qu'ils acquièrent des compétences professionnelles spécifiques pour rallier les rangs de la population active ou améliorer leurs habiletés pratiques afin d'être plus concurrentiels sur le marché du travail. L'Ontario compte environ 470 collèges privés d'enseignement professionnel que fréquentent quelque 60 000 étudiants dans 650 campus.

Les collèges privés d'enseignement professionnel sont régis par la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel* (la Loi) qui est entrée en vigueur le 18 septembre 2006. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) administre la Loi par l'entremise de la Direction des collèges privés d'enseignement professionnel. La Direction, ayant à sa tête une directrice ou un directeur appelé dans la Loi le surintendant des collèges privés d'enseignement professionnel, emploie 30 personnes, incluant le personnel contractuel, et a dépensé près de 3 millions de dollars en 2010-2011.

En vertu de la Loi, les établissements qui dispensent un enseignement des habiletés et connaissances nécessaires pour obtenir un emploi dans une profession particulière doivent être inscrits, et leurs programmes de formation professionnelle doivent être approuvés par le surintendant. Les collèges privés d'enseignement professionnel offrent actuellement plus de 5 000 programmes, à l'exclusion des programmes qui n'offrent pas de formation professionnelle ou qui ne sont pas assujettis à la Loi, tels que les programmes destinés exclusivement aux jeunes et les programmes de formation professionnelle de nature religieuse. Les collèges privés d'enseignement professionnel doivent également se conformer à d'autres obligations, notamment en ce qui concerne la prestation des programmes, les qualifications des enseignants et les conditions d'admission.

Selon le Ministère, la Loi met l'accent sur la protection des étudiants, et le principal objectif du Ministère est de protéger les étudiants inscrits et éventuels des collèges privés d'enseignement professionnel. Ces protections comprennent le droit au remboursement des droits, l'accès à une procédure de règlement des plaintes des étudiants, le droit de recevoir des relevés de notes pendant au moins 25 ans et la possibilité de terminer leur formation, sans frais supplémentaires, dans un autre établissement si le collège privé d'enseignement professionnel fréquenté cesse ses activités. Les coûts

liés à l'achèvement de la formation dans ces circonstances sont assumés par le Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation, financé par les cotisations des collèges privés d'enseignement professionnel inscrits pour protéger les étudiants en cas de fermeture. Le Ministère a des pouvoirs considérables lui permettant de s'assurer que les collèges privés d'enseignement professionnel se conforment à la Loi et à ses règlements, incluant la possibilité de pénétrer dans les locaux d'un collège privé d'enseignement professionnel inscrit ou d'un établissement non inscrit qui devrait l'être.

Bien que le Ministère ne finance pas directement les collèges privés d'enseignement professionnel, il accorde un financement important au secteur des collèges privés d'enseignement professionnel par ses programmes de formation professionnelle et d'aide financière aux étudiants. Au cours des trois derniers exercices (2007-2008 à 2009-2010), près de 350 millions de dollars au total ont été versés dans le cadre des programmes Deuxième carrière et Développement des compétences du Ministère chaque année en moyenne à 13 000 étudiants pour payer les droits de scolarité de collèges privés d'enseignement professionnel. De plus, durant les trois dernières années scolaires, le gouvernement provincial a accordé des prêts et des subventions de près de 200 millions de dollars chaque année en moyenne à 9 500 étudiants fréquentant un collège privé d'enseignement professionnel par l'entremise du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO).

Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère avait mis en place les procédures appropriées pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi pour protéger les étudiants actuels et éventuels des collèges privés

d'enseignement professionnel en Ontario, mesurer l'efficacité de ses activités et en rendre compte.

La haute direction a examiné et accepté notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nos travaux de vérification ont principalement été menés à la Direction des collèges privés d'enseignement professionnel du Ministère. Nous avons également communiqué avec des associations représentant les collèges privés d'enseignement professionnel en Ontario pour obtenir leurs points de vue et mené une enquête indépendante auprès de 500 nouveaux diplômés pour connaître leur niveau de satisfaction à l'égard de la formation reçue, leur situation d'emploi et leur degré de sensibilisation à leurs droits en vertu de la Loi. Nous avons visité quelques campus, mais puisque notre vérification portait sur les mécanismes de contrôle et les procédures du Ministère, aucun collège privé d'enseignement professionnel n'a été vérifié.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les lois, les politiques et les procédures pertinentes et nous avons rencontré le personnel concerné au Ministère. Nous avons également procédé à des recherches concernant d'autres administrations et examiné les activités connexes effectuées par la Direction des services de vérification interne du Ministère. Aux fins de la planification de notre vérification, nous avons passé en revue les récents rapports de la Direction et tenu compte de ses travaux en cours et prévus et de toutes les questions qui nous ont paru pertinentes.

Résumé

Le Ministère a récemment entrepris plusieurs initiatives judicieuses pour améliorer sa supervision des collèges privés d'enseignement professionnel en Ontario et renforcer les protections offertes aux étudiants. D'autres améliorations sont toutefois nécessaires pour assurer la conformité à la Loi, à son règlement et aux politiques ministérielles et

mieux garantir que l'objectif principal du Ministère, soit la protection des étudiants, est atteint. Voici nos principales constatations :

- Bien que plusieurs mesures aient été prises pour repérer les collèges non inscrits et intervenir auprès de ceux-ci, le Ministère pourrait mieux utiliser les renseignements auxquels il a déjà accès pour repérer les collèges qui continuent de fonctionner dans l'illégalité. À titre d'exemple, le Ministère ne vérifie pas régulièrement si des écoles fermées pouvaient poursuivre leurs activités sans les approbations ministérielles nécessaires. Nous avons examiné un échantillon d'écoles désignées comme fermées et avons constaté que certaines d'entre elles semblaient offrir des cours non approuvés. Nous en avons informé le Ministère et, dans deux de ces cas, des mesures d'exécution ont par la suite été prises.
- Bien que le Ministère recueille et publie des données sur le rendement, telles que les taux de diplomation et d'emploi des collèges publics, il ne recueille pas les mêmes renseignements dans le cas des collèges privés d'enseignement professionnel. Plus de 85 % des diplômés de ces collèges qui ont répondu à notre questionnaire s'entendaient pour dire que ces données sur les résultats des étudiants seraient utiles. Le Ministère avait l'habitude de recueillir cette information pour les collèges privés d'enseignement professionnel approuvés par le RAFFO, mais en 2006, il a imposé un moratoire temporaire sur la collecte de ces données pour permettre l'examen du processus. Cette pratique n'a toujours pas été rétablie.
- Selon la Loi, pour autoriser l'ouverture d'un collège privé d'enseignement professionnel, le Ministère doit être convaincu que le demandeur assurera une saine gestion financière du collège et qu'il l'exploitera « conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ». Même si nous avons constaté que le Ministère avait généralement en dossier la documentation requise en matière d'inscription, nous doutions du bien-fondé de certaines procédures d'évaluation de cette documentation, notamment l'absence de vérification des références et du crédit.
- Les collèges privés d'enseignement professionnel sont tenus de renouveler leur inscription chaque année. Même si les demandes de renouvellement doivent être accompagnées d'états financiers et que le Ministère a l'intention d'exiger graduellement la vérification de ces états financiers, aucun processus n'était en place au Ministère pour examiner les états financiers soumis afin de confirmer la viabilité financière d'un collège. Un collège privé d'enseignement professionnel qui avait subi d'importantes pertes, imputables selon le Ministère à un recul des inscriptions, et qui semblait également dépendre des prêts consentis par les actionnaires pour s'acquitter de ses obligations financières avait vu son inscription être renouvelée sans preuve d'examen de sa viabilité financière. Le collège a par la suite fermé ses portes, ce qui a coûté plus de 800 000 \$ au Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation. Le Ministère nous a informés que l'incapacité du collège de satisfaire aux exigences réglementaires pourrait également avoir joué un rôle dans sa fermeture.
- En vertu de la Loi, pour qu'un programme soit approuvé, il doit favoriser l'acquisition des habiletés et des connaissances nécessaires pour obtenir un emploi dans une profession prescrite. De plus, la Loi exige que les demandes d'approbation de programmes comprennent une évaluation du programme par une personne qui possède une expertise en matière d'évaluation de ce type de programme. Notre examen d'un échantillon d'évaluations effectuées par des tiers a révélé l'absence de documents attestant que le Ministère avait tenté de confirmer leurs titres de compétence, même si le Ministère nous a

informés qu'il avait commencé à faire le suivi des évaluateurs validés. De plus, dans la majorité des cas, ni le demandeur ni l'évaluateur n'avaient déclaré, comme l'exige la Loi, ne pas être en situation de conflit d'intérêts potentiel. Nous avons observé un cas de conflit potentiel où un évaluateur de programme qui avait déjà travaillé au collège en question avait également participé à l'élaboration du curriculum de ce collège.

- Pour continuer à favoriser l'acquisition des habiletés et des connaissances nécessaires pour obtenir un emploi dans une profession prescrite, la plupart des programmes approuvés doivent s'adapter au fil du temps pour répondre aux demandes du marché. Les programmes approuvés par le Ministère après la proclamation de la nouvelle Loi et d'un de ses règlements, le 18 septembre 2006, peuvent le demeurer pendant au plus cinq ans, mais environ 40 % de 5 000 programmes actuellement approuvés l'ont été avant la proclamation de la Loi actuelle, et celle-ci n'exige pas que ces programmes soient approuvés de nouveau. De plus, le Ministère ne sait pas à quand remonte l'approbation de la majorité de ces vieux programmes et n'a aucun plan officiel pour exiger qu'ils soient approuvés de nouveau.
- Même si une récente évaluation des risques effectuée par le Ministère a permis de repérer 180 campus de collèges privés d'enseignement professionnel présentant de multiples facteurs de risque de conformité, le Ministère ne pouvait pas démontrer qu'il avait entrepris un nombre suffisant d'inspections de la conformité pour gérer adéquatement le risque de la non-conformité à la Loi et à ses règlements. Par exemple, même si l'Ontario compte environ 470 collèges inscrits et 650 campus, le Ministère estimait que seulement 30 campus avaient été inspectés en 2010, même si nous avions été informés que les enquêteurs du Ministère avaient visité 20 autres campus pour répondre à des préoccupations particulières.

Nous avons également constaté que les inspecteurs ne documentaient pas la nature complète des travaux effectués. De plus, selon le Ministère, les inspecteurs consacraient seulement 5 % de leur temps aux inspections, alors que le traitement des approbations de programmes occupait la majorité de leur temps.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie que le vérificateur général reconnaît que de multiples initiatives sont en cours pour améliorer sa supervision des collèges privés d'enseignement professionnel. Le Ministère convient également que la protection des étudiants demeure une priorité fondamentale. Il accueille favorablement les recommandations du vérificateur général et fournit l'information contextuelle suivante.

Le soutien d'une gamme élargie de programmes de haute qualité pour les étudiants et la lutte contre les programmes et exploitants illégaux et non conformes sont une double priorité du Ministère. Depuis la création de la nouvelle Direction des collèges privés d'enseignement professionnel en décembre 2009, le Ministère a considérablement renforcé la supervision du secteur et la protection des étudiants, tout en travaillant avec les représentants sectoriels en vue d'améliorer la qualité des programmes et des demandes d'approbation de programmes.

Grâce à l'utilisation d'un éventail complet d'outils d'application prévus dans la loi, le Ministère a identifié plus de 150 exploitants illégaux et a pris des mesures d'exécution à leur égard. Il a également approuvé 944 nouveaux programmes dispensés dans des collèges privés d'enseignement professionnel inscrits au cours des 12 derniers mois, ce qui augmentera les options offertes aux étudiants des collèges privés d'enseignement professionnel. Le Ministère continue d'évaluer les politiques, processus et outils existants pour faire en sorte qu'ils

demeurent pertinents pour assurer la supervision du secteur et la protection des étudiants.

À la fin de 2011, le Ministère entreprendra un examen de la Loi et des règlements connexes. Il profitera de l'occasion pour réévaluer et valider le degré de supervision du secteur, compte tenu de la nécessité constante d'assurer la protection des étudiants.

Constatations détaillées de la vérification

ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION PRIVÉS NON INSCRITS

En partie pour donner suite aux recommandations formulées dans un rapport rendu public par l'ombudsman de l'Ontario en juillet 2009, le Ministère a entrepris plusieurs initiatives pour s'attaquer à la question des établissements de formation privés non inscrits qui offrent des programmes de formation professionnelle non approuvés. Au nombre de ces initiatives, citons :

- la création de la Direction des collèges privés d'enseignement professionnel, dont le mandat consiste à superviser le secteur et à enquêter sur les établissements non inscrits;
- l'élaboration d'un cadre réglementaire pour permettre au Ministère d'imposer des pénalités administratives pécuniaires aux établissements qui contreviennent à la Loi ou à ses règlements;
- la collaboration avec les ordres professionnels et les organismes de réglementation pour améliorer la communication et sensibiliser davantage les intervenants aux exigences des autres;
- la hausse considérable du nombre de mesures d'exécution à l'égard des établissements de formation privés non inscrits.

Pour illustrer cette hausse du nombre de mesures d'exécution, en un peu moins d'un an et

deux (entre le 1^{er} août 2009 et le 31 mars 2011), le Ministère a rendu environ 130 ordonnances à l'égard d'établissements de formation privés non inscrits, soit plus de quatre fois plus qu'au cours des trois années précédentes. De plus, depuis décembre 2009, peu de temps après l'élaboration du règlement autorisant l'imposition de pénalités, le Ministère a commencé à imposer des pénalités administratives pécuniaires aux établissements non conformes. Du 1^{er} décembre 2009 au 31 mars 2011, le Ministère a émis environ 120 avis de contravention et imposé des pénalités administratives pécuniaires connexes à des établissements de formation privés non inscrits pour cause de violation de la Loi et de ses règlements.

Au sein de la Direction des collèges privés d'enseignement professionnel du Ministère, l'unité de la conformité et de l'application des mesures législatives—qui est formée de quatre enquêteurs, d'un gestionnaire et d'un analyste de la recherche—est responsable d'enquêter sur les établissements de formation privés prétendument non inscrits ainsi que sur les allégations de problèmes graves de conformité dans les collèges privés d'enseignement professionnel inscrits. La vaste majorité des enquêtes menées par l'unité visent des établissements de formation privés non inscrits. Selon le ministre, dans la majorité des cas, les efforts d'enquête visant ces établissements étaient de nature réactive, principalement menés en réponse à des indications et à des plaintes provenant de collèges privés d'enseignement professionnel inscrits.

Même si notre examen des enquêtes du Ministère sur les établissements de formation privés non inscrits a confirmé ces améliorations, plusieurs points doivent être portés à l'attention de la direction :

- Le Ministère n'a pas documenté les indications et plaintes concernant les allégations visant les établissements de formation privés non inscrits. Toutefois, durant notre vérification, le Ministère a commencé à tenir un dossier centralisé de ces indications et plaintes.

- Puisque le Ministère n'avait pas fixé de délai pour l'achèvement des enquêtes sur les allégations au sujet des établissements non inscrits et ne faisait pas de suivi du temps nécessaire pour terminer ces enquêtes, il ne pouvait établir de données de référence qui permettraient de fixer un objectif et de mesurer le rendement subséquent. Dans environ la moitié des cas, il n'y avait pas suffisamment d'information pour déterminer le temps qu'il fallait pour terminer les enquêtes. Lorsque la durée de l'enquête ne pouvait pas être déterminée, nous avons constaté qu'en moyenne, il s'écoulait approximativement 70 jours entre la réception de la plainte et la fin de l'enquête et la prise de mesures d'exécution par le Ministère : la durée des enquêtes variait beaucoup, de moins de 10 jours à presque 220 jours. La direction du Ministère nous a informés que, dans les cas les plus longs, les mesures d'enquête et/ou d'exécution ont été retardées par le Ministère pour lui permettre d'entreprendre simultanément des enquêtes sectorielles. Cependant, les délais qui en découlent auraient pu exposer les étudiants éventuels de ces établissements à des risques.
- Nous avons examiné un échantillon d'enquêtes qui avaient été fermées parce que le Ministère avait obtenu des établissements non inscrits des documents confirmant leur conformité aux exigences législatives. Nous avons toutefois été informés qu'un suivi visant à vérifier la conformité continue n'était pas strictement exigé : l'imposition de procédures additionnelles et d'échéanciers connexes était laissée à la discrétion des enquêteurs ministériels. Dans plus de la moitié des enquêtes que nous avons examinées, nous avons constaté que les procédures de suivi subséquentes visant à vérifier la conformité continue n'avaient pas été documentées ou n'avaient pas été entreprises.
- Le Ministère faisait le suivi des renseignements relatifs aux mesures d'exécution prises à l'égard des établissements non inscrits et consignait

cette information dans un tableur. La direction utilisait cette information pour analyser périodiquement l'incidence des pénalités administratives pécuniaires, y compris le calcul du nombre de pénalités imposées par mois et l'évaluation de l'incidence de ces pénalités pour encourager la conformité. Il s'agissait d'une initiative judicieuse, mais notre examen des feuilles de calcul a révélé des erreurs et des omissions qui limitaient l'utilité de l'analyse effectuée.

La direction nous a fait part de différentes mesures proactives qu'elle entreprendrait si les ressources le permettaient, notamment des publicités ciblant les étudiants potentiels, l'examen d'annonces publiées dans les journaux ethniques pour identifier les établissements non inscrits suspects et des événements tels que des salons de l'emploi pour informer les étudiants éventuels de la façon de différencier les établissements inscrits des non inscrits. Même si certaines mesures proactives visant à repérer les établissements de formation privés non inscrits engendrent des coûts financiers supplémentaires, nous avons observé que le Ministère avait à sa disposition des renseignements qui pourraient servir à repérer les établissements qui pourraient ne pas être inscrits, par exemple, des renseignements sur les programmes ayant fait l'objet d'une évaluation préalable pour déterminer s'il s'agit de programmes professionnels et s'ils doivent être approuvés en vertu de la Loi ainsi que sur les établissements qui ont cessé leurs activités selon les dossiers du Ministère.

À la suite de nos discussions avec la direction du Ministère, nous avons constaté que celui-ci a commencé à examiner les établissements dont les programmes avaient fait l'objet d'une évaluation préalable en 2010 pour déterminer s'ils offraient ou annonçaient des programmes de formation professionnelle non approuvés. Dans la foulée de ce nouveau processus, le Ministère a relevé un nombre d'établissements à soumettre à une enquête approfondie et des cas où des mesures d'exécution étaient requises.

Au début de notre vérification, le Ministère n'avait pas entrepris d'examen des écoles fermées pour s'assurer qu'elles ne continuaient pas leurs activités ni de se présenter comme des collègues privés d'enseignement professionnel inscrits. Nous avons examiné un échantillon de collègues privés d'enseignement professionnel qui, selon les dossiers ministériels, avaient cessé leurs activités depuis le début de l'exercice 2006-2007 et avons recensé des exemples où ces établissements semblaient avoir continué de fonctionner et d'annoncer des programmes de formation professionnelle non approuvés. Nous avons informé le Ministère et, dans deux cas, il a par la suite pris des mesures d'exécution à l'égard de ces établissements pour des infractions qui comprenaient la publicité et l'exploitation d'un collègue privé d'enseignement professionnel non inscrit et la publicité et/ou la prestation de programmes de formation professionnelle non approuvés. Durant notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il avait lancé une initiative afin d'examiner les établissements qui avaient fermé leurs portes, mais à la fin de notre travail sur le terrain, les résultats de cet examen n'étaient toujours pas accessibles.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux protéger les étudiants actuels et potentiels des collèges privés d'enseignement professionnel, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) doit :

- utiliser les renseignements à sa disposition pour repérer de façon proactive les établissements de formation privés possiblement non inscrits qui offrent des programmes de formation professionnelle non approuvés ou en font la publicité et fixer un délai pour l'achèvement des enquêtes;
- envisager l'établissement de procédures et d'échéanciers normalisés pour s'assurer que les établissements non inscrits ayant déjà fait l'objet de mesures d'exécution continuent à se conformer aux exigences du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général et a mis en oeuvre des protocoles qui lui permettront d'utiliser tous les renseignements disponibles pour mieux protéger les étudiants.

Le Ministère sonde toujours les médias pertinents, dont Internet, pour trouver des preuves de l'existence d'établissements non inscrits. Le Ministère mène également des enquêtes sur les établissements non inscrits dénoncés par des étudiants ou des établissements inscrits. Les mesures d'exécution prises au cours des neuf premiers mois de 2011, soit plus d'une centaine, s'appuyaient principalement sur ces sources d'information.

De plus, le Ministère assure un suivi auprès des établissements suivants :

- les établissements non inscrits qui ont fait l'objet d'une ordonnance d'exécution pour vérifier leur conformité aux exigences et déceler une nouvelle activité;
- les établissements dont la demande d'inscription a été rejetée ou qui ont omis de présenter une demande d'inscription pour s'assurer qu'ils ne fonctionnent pas dans l'illégalité;
- les établissements qui ont annulé leur inscription pour qu'ils ne continuent pas à fonctionner dans l'illégalité.

Le Ministère a examiné tous ces cas depuis 2006 et a entrepris 30 enquêtes, et six mesures d'exécution ont découlé de celles-ci.

Le Ministère a également élargi la portée de ses enquêtes, y compris les enquêtes sur les infractions et les fraudes liées à l'immigration, en formant des partenariats avec d'autres organismes d'exécution de la loi.

À l'avenir, le Ministère misera sur son expérience en matière d'enquête pour établir des cibles de référence relativement aux délais fixés pour l'achèvement des enquêtes.

MESURES DU RENDEMENT

Bien que le Ministère recueille auprès des universités et des collèges publics des données sur le rendement liées aux résultats des étudiants, il ne recueille pas à l'heure actuelle de données sur le rendement auprès de collèges privés d'enseignement professionnel. Dans le cas des collèges publics, le Ministère publie des données sur cinq indicateurs de rendement : les taux de diplomation, l'emploi des diplômés et leur satisfaction, la satisfaction des employeurs et celle des étudiants. Ces données aident les étudiants à choisir de façon éclairée les collèges et les programmes qui sauront répondre à leurs besoins en matière de formation et d'emploi. Des mesures semblables permettraient au Ministère de superviser les collèges privés d'enseignement professionnel et d'atteindre son objectif principal, soit d'assurer la protection des étudiants.

Jusqu'en 2006, le Ministère recueillait des données sur les taux de diplomation et les taux d'emploi des diplômés des collèges privés d'enseignement professionnel admissibles au RAFEO. Toutefois, en 2006, un moratoire, qui devait être temporaire, a été imposé sur la collecte de ces données afin d'élaborer des indicateurs de rendement pour l'ensemble des collèges privés d'enseignement professionnel. Le Ministère a par la suite élaboré des indicateurs de rendement liés aux résultats des étudiants comparables aux mesures mises en place pour les collèges publics. Toutefois, plus de quatre ans après l'imposition par le Ministère d'un moratoire sur la collecte de données sur les résultats des étudiants, il n'a toujours pas établi d'échéancier de mise en oeuvre des mesures de rendement.

Notre sondage mené auprès de 500 récents diplômés de collèges privés d'enseignement professionnel financés par des programmes de formation professionnelle du Ministère a montré que plus de 85 % des répondants jugeaient que des mesures du rendement comme celles élaborées, qui n'ont toujours pas été mises en oeuvre à ce jour, seraient utiles pour guider le choix d'un collège privé d'enseignement professionnel et d'un programme.

Environ la moitié des sondés ont indiqué que ces renseignements étaient déjà fournis sous une forme ou une autre par les collèges fréquentés. Notre sondage a également révélé que, bien que 75 % des diplômés occupaient un emploi à temps plein ou à temps partiel, moins de 40 % occupaient un poste à temps plein lié au programme de leur collège privé d'enseignement professionnel. Cette statistique démontre clairement la nécessité de fournir des données comparables et cohérentes qui permettront aux étudiants éventuels de prendre des décisions éclairées quant à la sélection d'un collège privé d'enseignement professionnel et d'un programme.

En plus d'aider les étudiants éventuels à faire des choix éclairés, les données sur les résultats des étudiants peuvent également être utilisées par le Ministère pour mieux assurer l'engagement efficace des deniers publics fournis aux étudiants qui fréquentent des collèges privés d'enseignement professionnel. Particulièrement, ces données aideraient le Ministère à mener ses activités de surveillance et amélioreraient la responsabilisation à l'égard des centaines de millions de dollars en deniers publics octroyés aux étudiants qui fréquentent des collèges privés d'enseignement professionnel. Par exemple, pour obtenir l'approbation initiale du RAFEO, un collège privé d'enseignement professionnel doit démontrer que ses taux de diplomation et d'emploi des diplômés au cours des deux années précédentes correspondent au moins aux deux tiers du taux moyen obtenu par les collèges publics. Cette exigence donne aux étudiants du RAFEO l'assurance qu'ils ont des chances raisonnables de se trouver un emploi et renforce la responsabilisation à l'égard de l'utilisation des deniers publics. Même si le RAFEO offre une combinaison de prêts et de subventions aux étudiants pour qu'ils fréquentent des collèges privés d'enseignement professionnel, le financement versé aux étudiants dans le cadre des programmes de formation professionnelle du Ministère n'était généralement pas remboursable. Ces programmes n'étaient pas assujettis aux critères d'admissibilité supplémentaires auxquels les collèges privés d'enseignement professionnel

doivent satisfaire pour que les étudiants qui les fréquentent obtiennent des fonds du Ministère.

RECOMMANDATION 2

Pour aider les étudiants éventuels à prendre des décisions éclairées quant à la sélection d'un collège privé d'enseignement professionnel et d'un programme, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) doit recueillir, valider et publier les données sur les résultats des étudiants telles que les taux de diplomation et d'emploi dans leur domaine d'études. De plus, le Ministère doit utiliser ces données pour faciliter sa supervision du secteur des collèges privés d'enseignement professionnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient avec le vérificateur général de l'importance de recueillir, de valider et de publier les résultats en matière de rendement des collèges privés d'enseignement professionnel. Le Ministère a terminé l'examen de l'ancien processus fondé sur les indicateurs de rendement clés et a élaboré six indicateurs de rendement destinés au secteur des collèges privés d'enseignement professionnel. Le Ministère travaillera avec les associations sectorielles à l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre progressive afin d'atténuer les répercussions financières et administratives pour le Ministère et les collèges privés d'enseignement professionnel.

De plus, le Ministère a maintenant mis en oeuvre des mesures du rendement telles que le sondage sur la satisfaction des étudiants touchés par la fermeture de leur école et protégés par le Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation (le Fonds). Le sondage mesure la satisfaction des étudiants à l'égard du soutien du Ministère, du programme et de la qualité de la formation dispensée par le fournisseur du programme d'achèvement de la formation.

INSCRIPTION

Demandes d'inscription

La Direction des collèges privés d'enseignement professionnel du Ministère s'acquitte des tâches réglementaires associées à l'administration de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*. De façon générale, la Loi exige que les établissements qui dispensent un enseignement des habiletés et connaissances nécessaires pour obtenir un emploi dans une profession soient inscrits et que leurs programmes de formation professionnelle soient approuvés par le Ministère. À la première étape du processus d'inscription des collèges privés d'enseignement professionnel, ils font l'objet d'une évaluation préalable par le Ministère. Selon l'information obtenue au cours de ce processus, le Ministère détermine si le programme vise à offrir une formation professionnelle et, dans l'affirmative, si l'établissement est tenu de présenter une demande d'inscription et d'approbation du programme.

Pour présenter une demande d'inscription, le demandeur doit fournir des renseignements et des documents à l'appui, incluant un profil du demandeur, un échantillon de contrats d'étudiants, des exemplaires de la procédure de traitement des plaintes des étudiants et des renseignements sur la situation financière, la sécurité et la protection d'assurance. Nous avons examiné un échantillon de demandes d'inscription approuvées et avons observé que les documents requis étaient généralement versés au dossier, mais nous avons plusieurs inquiétudes quant à la pertinence de la documentation obtenue et aux procédures mises en place par le Ministère pour évaluer cette documentation :

- En vertu de la Loi, le Ministère doit être convaincu que le demandeur assurera une saine gestion financière d'un collège privé d'enseignement professionnel. Pour évaluer la viabilité financière, le Ministère exige que les demandeurs fournissent les états financiers prévisionnels préparés par un expert-comptable. Même si nous avons remarqué que les états financiers figuraient au dossier, aucune

preuve écrite ne nous confirmait que ces renseignements avaient fait l'objet d'un examen. L'examen des données financières accessibles est important compte tenu de l'incidence éventuelle de la fermeture d'un collège pour les étudiants ainsi que pour le Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation. Nous avons également constaté que même si les demandeurs devaient divulguer s'ils avaient déjà fait faillite ou s'ils étaient actuellement partie à une procédure de faillite, les antécédents de solvabilité des demandeurs ne sont pas validés au moyen de procédures telles qu'une vérification de solvabilité.

- Selon la Loi, le Ministère doit être convaincu que les demandeurs exploiteront leur collège privé d'enseignement professionnel « conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ». Pour satisfaire à cette exigence, les demandeurs doivent présenter des références et divulguer toute infraction criminelle. Même si de mauvaises références ou un dossier relatif à des affaires pénales ne représentent pas nécessairement un motif de rejet d'une demande d'inscription, dans les cas que nous avons examinés, le Ministère n'avait pas communiqué avec les références afin d'établir l'intégrité et l'honnêteté d'un demandeur. Le Ministère n'avait pas non plus procédé à des vérifications des antécédents criminels pour confirmer les affirmations des demandeurs selon lesquelles ils n'avaient pas de dossiers relatifs à des affaires pénales.
- Le Ministère ne tenait pas à jour—et en raison des limites du système était incapable de générer—un dossier fiable des demandes d'inscription rejetées. Une liste à jour des demandes rejetées aiderait la direction à faire un suivi pour s'assurer que, par la suite, ces demandeurs et établissements ne poursuivent pas leurs activités et n'offrent pas de programmes de formation professionnelle, ce qui serait contraire à la Loi.

Renouvellement de l'inscription

Les collèges privés d'enseignement professionnel sont tenus de présenter chaque année une demande de renouvellement de leur inscription. Ces demandes doivent être accompagnées de documents à l'appui, tels des états financiers préparés par un expert-comptable, une annexe sur les inscriptions d'étudiants étrangers et canadiens et un certificat de continuation relativement à la sécurité financière sous la forme d'un cautionnement ou d'une lettre de crédit.

Nous avons examiné le processus de renouvellement de l'inscription et avons constaté que le Ministère réussissait généralement à obtenir les états financiers, le degré approprié de sécurité financière et la preuve qu'un certificat de continuation avait été versé au dossier. Cependant, nous étions préoccupés de constater, dans quelques cas, que le Ministère n'avait pas vérifié si les états financiers avaient été préparés par un expert-comptable et que le Ministère n'avait pas mis en place de processus d'examen des états financiers soumis pour déterminer si la viabilité financière était remise en question.

Dans la vaste majorité des cas examinés, notre examen des états financiers n'a pas révélé de graves préoccupations à l'égard de la viabilité financière. Cependant, notre vérification et nos discussions avec le personnel responsable ont confirmé qu'il n'évaluait pas la viabilité financière avant de renouveler l'inscription d'un collège privé d'enseignement professionnel. Le renouvellement de l'inscription d'un collège de ce genre qui n'est peut-être pas en mesure de faire face à ses obligations financières pourrait avoir des conséquences indésirables sur les étudiants potentiels et le Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation. Par exemple, nous avons constaté que l'inscription d'un collège privé d'enseignement professionnel, qui avait subi d'importantes pertes pendant sa première année de fonctionnement et qui semblait dépendre des prêts consentis par les actionnaires, avait été renouvelée. Il n'y avait toutefois aucune indication attestant

que le Ministère avait pris des mesures pour obtenir l'assurance que ce collège pourrait s'acquitter de ses obligations financières. Selon le Ministère, ce collège a par la suite fermé ses portes en raison d'une baisse du nombre d'inscriptions, et le Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation a dû déboursier plus de 800 000 \$. Le Ministère nous a informés que l'incapacité du collège à satisfaire aux nouvelles exigences réglementaires pourrait également avoir joué un rôle dans sa fermeture.

La direction a reconnu qu'aucun employé du Ministère n'avait les qualifications requises pour entreprendre une évaluation de la viabilité financière, mais nous avons appris qu'une personne serait engagée pour s'acquitter de cette tâche.

Un autre critère de renouvellement de l'inscription d'un collège privé d'enseignement professionnel est que le Ministère doit être convaincu que le demandeur exploitera l'établissement en conformité avec la Loi et ses règlements. Même si les problèmes de conformité semblent être examinés durant le processus de renouvellement de l'inscription, nous avons constaté que le nombre d'inspections sur place était limité. Le Ministère estimait qu'il a peut-être visité 30 des 650 campus collégiaux en 2010, soit environ 5 %, mais aucun dossier officiel à jour des inspections menées sur place ne pouvait le confirmer.

En ce qui concerne la rapidité du renouvellement de l'inscription, les collèges qui présentent une demande de renouvellement demeurent inscrits jusqu'à ce que le Ministère rende sa décision. Le Ministère ne rend pas compte du temps consacré pour examiner les demandes et rendre sa décision, mais nous avons constaté que le processus de renouvellement peut durer plus d'une année et 150 jours en moyenne. Puisque les collèges privés d'enseignement professionnel demeurent inscrits pendant l'examen de leur demande de renouvellement, les étudiants potentiels peuvent être exposés à un risque si le Ministère décidait de ne pas renouveler l'inscription de ces établissements. Dans un cas où une inscription était expirée depuis plus de sept mois, la capacité du collège de s'acquitter de ses

obligations semblait dépendre des prêts continus accordés par les actionnaires. Dans un autre cas où l'inscription était expirée depuis plus de sept mois, les inspections ministérielles ont mis en lumière de graves préoccupations d'inconduite et de nombreux problèmes manifestes de conformité. Toutefois, même si ce collège était visé par une enquête au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pris aucune mesure d'exécution. Ainsi, les étudiants potentiels pouvaient s'inscrire à cet établissement sans être informés de ces incidents.

RECOMMANDATION 3

Pour préserver le financement gouvernemental accordé aux étudiants et les ressources pécuniaires du Fonds d'assurance pour l'achèvement de la formation et offrir une meilleure protection aux étudiants des collèges privés d'enseignement professionnel, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- veiller à ce que son examen des demandes d'inscription des collèges privés soit entrepris en temps opportun et comprenne une évaluation appropriée des données financières prévisionnelles, des références et des vérifications du crédit et du casier judiciaire du demandeur;
- tenir à jour un dossier des demandes rejetées pour aider la direction à faire un suivi pour s'assurer que les établissements dont la demande a été rejetée ne sont pas exploités par la suite en violation de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*;
- assurer l'examen en temps opportun des demandes de renouvellement de l'inscription, incluant une évaluation adéquate des données financières et d'autres renseignements fournis dans la demande.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient avec le vérificateur général de l'importance de la vérification de la

viabilité financière des établissements afin de protéger les étudiants actuels et potentiels. Il a engagé un professionnel de la comptabilité pour évaluer la viabilité financière des collèges privés d'enseignement professionnel en procédant à l'examen des états financiers vérifiés. Cette mesure permet au Ministère de repérer de façon proactive les établissements présentant un risque élevé et il a étoffé ce processus en élaborant une méthodologie complète d'examen des données financières en trois volets, qui a été mise en oeuvre en septembre 2011, pour traiter les demandes de renouvellement de l'inscription. Un cadre semblable sera prochainement élaboré pour traiter les nouvelles demandes d'inscription.

Le Ministère a également élaboré des politiques opérationnelles et fixé des points de repère pour aider à respecter les délais de prestation des services pour l'examen initial d'une demande d'inscription d'un nouveau collège privé d'enseignement professionnel, avant d'assigner le dossier à un inspecteur. En 2011, le Ministère a inscrit plus de 40 établissements. La capacité du Ministère à respecter ses engagements en matière de services est directement liée à la qualité des demandes reçues. Le Ministère continuera à travailler avec les collèges privés d'enseignement professionnel pour améliorer la qualité des demandes déposées.

Comme il est indiqué dans la réponse à la recommandation 1, le Ministère fera un suivi auprès des établissements dont la demande a été rejetée pour s'assurer qu'ils ne sont pas exploités en violation de la Loi.

APPROBATION DES PROGRAMMES

Demandes d'approbation de programmes

Les demandes d'approbation de programmes doivent contenir des renseignements et des documents à l'appui portant sur plusieurs volets du programme, notamment les conditions d'admission,

les frais de programme, un profil d'emploi et un aperçu de chaque sujet. En vertu de la Loi, les dossiers de demandes doivent également contenir un rapport d'évaluation du programme, transmis directement au Ministère par l'évaluateur, qui doit avoir une expertise en matière d'évaluation de ce type de programmes. Les évaluateurs ont le mandat de se prononcer sur la pertinence du programme et d'en recommander ou non l'approbation. Pour qu'un programme soit approuvé en vertu de la Loi, le ministre doit être convaincu que le programme favorise l'acquisition des habiletés et des connaissances nécessaires pour obtenir un emploi dans une profession prescrite. Durant notre vérification, le Ministère a approuvé environ 60 programmes par mois.

Nous avons observé que le niveau d'assurance obtenue par le Ministère avant d'approuver un programme varie d'un cas à l'autre. Par exemple, certains programmes sont évalués par l'organisme de réglementation ou une partie recommandée par l'organisme de réglementation qui supervise la profession. En l'absence d'un organisme de réglementation, des spécialistes en la matière évaluent les programmes en fonction de normes relatives aux programmes définies par le Ministère ou d'autres normes officielles que celui-ci reconnaît ou auxquelles les programmes doivent se conformer. Un troisième processus consiste à confier l'évaluation des programmes à des évaluateurs qui ont été préapprouvés par le Ministère. Toutefois, le Ministère nous a informés que, dans la vaste majorité des cas, il doit se fier à l'évaluation des programmes effectuée par des évaluateurs indépendants choisis par les collèges.

Même si le Ministère prescrit les exigences auxquelles doivent satisfaire les évaluateurs de programmes indépendants généraux, notamment une formation en éducation des adultes et une expérience professionnelle dans le domaine, nous soulevons les inquiétudes suivantes à propos des programmes examinés par les évaluateurs indépendants généraux.

- Les évaluateurs doivent fournir un curriculum vitae et/ou un résumé de leurs compétences mais, dans les cas que nous avons examinés, il n'y avait aucune preuve écrite que le Ministère avait confirmé les titres de compétences des évaluateurs de programmes indépendants généraux. De plus, les employés chargés d'examiner les rapports d'évaluation des programmes et les qualifications des évaluateurs ont confirmé que les titres de compétences de ces derniers n'étaient pas normalement vérifiés. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il avait commencé à faire le suivi des évaluateurs dont les titres de compétences ont été validés pour que ces renseignements puissent être consultés à l'occasion d'évaluations subséquentes.
- Pour s'assurer de la fiabilité des évaluations de programmes, le Ministère exige que toutes les évaluations soient effectuées par un tiers indépendant. La demande d'approbation des programmes précise que les évaluateurs ne doivent pas avoir eu de lien avec le collège privé d'enseignement professionnel évalué ou le programme examiné au cours des sept années précédentes. Le demandeur et l'évaluateur du programme sont tous deux tenus de déclarer qu'ils ne sont pas dans une situation de conflit d'intérêts. Cependant, dans presque toutes les demandes que nous avons examinées, ni le demandeur ni l'évaluateur n'avaient fait de telle déclaration. Même s'il peut être difficile de repérer les conflits d'intérêts en l'absence d'une déclaration, nous avons relevé un cas où l'évaluateur de programmes avait travaillé au collège privé d'enseignement professionnel en question au cours des deux années précédentes et avait participé à l'élaboration du curriculum. Pourtant rien n'indiquait au dossier que le personnel du Ministère avait remis en question cette situation.

Nous avons souligné que le système d'information du Ministère ne comprenait aucun dossier confirmant que les programmes approuvés avaient

déjà fait l'objet d'une évaluation officielle. Même si le Ministère nous a informés qu'à sa connaissance, les évaluations de programmes étaient obligatoires depuis de nombreuses années, la Loi et les règlements en vigueur avant l'adoption de la Loi actuelle n'exigeaient pas strictement que les programmes fassent l'objet d'une évaluation officielle. Nous avons tenté de déterminer si les anciens programmes avaient été évalués par un évaluateur de programmes, mais les renseignements sur les programmes approuvés depuis plus de 10 ans avaient été détruits.

En ce qui concerne les programmes approuvés au cours des 10 dernières années mais avant l'adoption de la nouvelle Loi, dans la majorité des cas, le Ministère n'était pas en mesure de fournir de documents attestant que le programme avait bel et bien été évalué. Toutefois, lorsque les documents demandés étaient fournis, nous avons remarqué que ces programmes avaient également été évalués par des employeurs et des spécialistes de l'élaboration de programmes. Les employeurs devaient indiquer si le programme favorisait l'acquisition des connaissances et habiletés requises pour obtenir un emploi au niveau d'entrée. Le Ministère utilisait ces évaluations pour décider d'approuver ou non un programme. À notre avis, il s'agissait d'une bonne pratique, et notre examen des pratiques en vigueur dans d'autres administrations canadiennes a révélé que d'autres provinces, contrairement à l'Ontario, exigent d'obtenir des évaluations de programmes effectuées par des employeurs pour guider la décision d'approuver ou non un programme.

En ce qui concerne les demandes d'approbation de programmes, nous étions également inquiets de constater que le Ministère n'avait pas tenu à jour un dossier des demandes d'approbation de programmes rejetées et ne pouvait pas produire de dossier fiable des demandes rejetées. Une liste à jour des demandes rejetées et des raisons évoquées pour justifier leur rejet permettrait à la direction de faire un suivi pour s'assurer que ces programmes n'étaient pas offerts par la suite en dépit de la décision du Ministère de ne pas les approuver.

Rapidité du traitement des approbations de programmes

Nous avons également examiné la rapidité du processus d'approbation des programmes. Nous avons observé qu'en réponse à l'ombudsman de l'Ontario qui recommandait en juillet 2009 de réduire les délais d'examen et d'approbation des demandes, le Ministère a également fixé à moins de six mois le délai de traitement d'une demande d'approbation par un des huit inspecteurs du Ministère. Dans le but d'atteindre cet objectif, environ 80 % du temps des inspecteurs était consacré à l'examen des demandes d'approbation de programmes en 2010. Les inspecteurs consacraient donc très peu de temps à leurs autres responsabilités, notamment les visites de collèges soumis à une inspection, régler les plaintes des étudiants et participer au processus de renouvellement de l'inscription des collèges.

En août 2010, le Ministère a commencé à assurer le suivi du nombre et du délai de traitement des demandes d'approbation de programmes en attente et à faire rapport mensuellement sur ces données. Il a déterminé que le pourcentage des demandes d'approbation de programmes dont le délai d'examen était de plus de six mois était passé de 46 % en août 2010 à une moyenne de 31 % au premier trimestre de 2011. De plus, le nombre de demandes soumises depuis plus d'un an était descendu de 28 % à une moyenne de 13 %. Le Ministère nous a également informés qu'un grand nombre de demandes en attente d'examen depuis plus de six mois présentaient des problèmes qui empêchaient le Ministère de terminer l'examen. Ces problèmes comprenaient l'absence de documents (tels que les évaluations de programmes), les problèmes de conformité non réglés et la non-conformité aux normes en vigueur. Malgré les améliorations importantes apportées par le Ministère qui ont permis de réduire l'arriéré de demandes d'approbation en attente de traitement, nos discussions avec les associations représentant les collèges privés d'enseignement professionnel nous ont appris qu'elles avaient des préoccupations à l'égard du processus d'approbation des

programmes, dont le fait que le processus était encore trop long, ce qui nuisait à leur capacité à répondre en temps opportun aux demandes changeantes du marché de l'emploi.

Renouvellement de l'approbation des programmes

Pour continuer à favoriser l'acquisition des habiletés et connaissances requises pour obtenir un emploi, la majorité des programmes doivent s'adapter au fil du temps pour répondre aux demandes du marché. Selon un règlement pris en application de la Loi, entré en vigueur le 18 septembre 2006, les programmes approuvés depuis cette date peuvent le demeurer pendant cinq ans au maximum. Les programmes approuvés avant l'entrée en vigueur du règlement n'ont pas de date d'expiration.

Au 31 mars 2011, le nombre de programmes de collèges privés d'enseignement professionnel s'élevait à environ 5 000. Selon le Ministère, près de 2 000 programmes actuellement approuvés, soit environ 40 %, l'avaient été avant la proclamation de la Loi en vigueur et n'avaient donc pas de date d'expiration. Le Ministère n'était pas en mesure de nous fournir une liste indiquant à quand remontait l'approbation de ces anciens programmes puisque les dates d'approbation de la vaste majorité de ces programmes n'avaient pas été entrées dans le système d'information. Notre examen d'un échantillon de programmes approuvés avant l'entrée en vigueur du règlement a révélé que l'approbation de plusieurs programmes remontait à plus de 20 ans, incluant un programme approuvé il y a plus de 35 ans. Même si le Ministère nous a informés au cours de nos discussions de son intention d'assujettir ces programmes à un processus de renouvellement de l'approbation, il n'avait aucun plan documenté ni d'échéancier pour ce faire.

Nous avons examiné la liste complète des programmes approuvés par le Ministère et constaté que, dans le cas des programmes approuvés après le 18 septembre 2006, dans près de 30 % des cas, aucune date d'expiration n'avait été entrée dans le

système d'information du Ministère. Nous avons relevé un nombre de programmes dont la date d'approbation ou d'expiration était manifestement incorrecte, par exemple 1900 ou 2099. De plus, dans un certain nombre de cas, le Ministère n'était pas en mesure de fournir les documents sources pour justifier la date d'expiration. Par ailleurs, dans plus de la moitié des cas que nous avons examinés où la date d'expiration du programme était entrée dans le système et où la documentation source était versée au dossier, la date d'expiration saisie ne correspondait pas aux données fournies dans la documentation source. Ces problèmes d'intégrité des données limitent la capacité du Ministère à gérer les renouvellements d'approbation de façon efficace.

Malgré nos inquiétudes à l'égard de l'intégrité des données, nous avons remarqué que plus de 80 programmes avaient déjà été signalés dans le système d'information du Ministère en raison de l'expiration de leur approbation en 2010 et environ 90 autres dont l'approbation expirerait en 2011. Toutefois, le Ministère n'avait aucun plan documenté déterminant le moment où les collègues qui offrent ces programmes devraient en renouveler l'approbation. Selon le Ministère, ces programmes n'expireront pas, et leur approbation demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'il décide de demander aux collègues visés de renouveler les approbations.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la qualité des programmes des collèges privés d'enseignement professionnel et s'assurer que tous les programmes favorisent l'acquisition des habiletés et connaissances requises pour obtenir un emploi dans une profession prescrite, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- examiner les processus en place pour évaluer les compétences des évaluateurs de programmes indépendants généraux qui formulent des recommandations en vue de l'approbation des programmes;

- tenir à jour un dossier des demandes d'approbation de programmes rejetées et envisager de mettre en oeuvre des procédures de suivi pour s'assurer qu'aucun de ces programmes n'est offert sans être approuvé;
- miser sur les progrès réalisés à ce jour pour améliorer la rapidité du processus d'approbation et élaborer un plan de renouvellement des approbations de programmes;
- renforcer son système d'information de sorte qu'il puisse fournir les renseignements nécessaires pour assurer la bonne gestion du processus d'approbation de programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général et, en septembre 2010, a commencé à travailler à l'amélioration du processus d'évaluation par des tiers, ce qui comprend un remaniement du formulaire de rapport d'évaluation de programmes. Le formulaire favorise maintenant une analyse qualitative poussée et comprend des sections où les spécialistes de l'évaluation de programmes et de l'éducation des adultes peuvent formuler des commentaires. Le Ministère a également uniformisé le processus de validation des titres de compétences des évaluateurs avec les organismes de réglementation et assure maintenant un suivi auprès de ces évaluateurs aux fins de référence et d'évaluation futures.

Comme il l'a indiqué dans sa réponse à la recommandation 1, le Ministère a également commencé à faire le suivi des demandes d'approbation rejetées pour s'assurer que ces programmes ne soient pas offerts en violation de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*.

Au cours des 12 derniers mois, le ministre a approuvé au total 944 demandes d'approbation de programmes. Il continue de travailler à l'élaboration d'une norme de prestation de services prévoyant une période de six mois pour rendre

des décisions sur les programmes en attente. Au cours de la dernière année, le Ministère a respecté cette norme dans 94 % des cas lorsque les demandes étaient complètes.

Même si le Ministère a fait d'importants progrès dans le traitement des demandes d'approbation des programmes, sa capacité à réduire les délais d'approbation des programmes est directement liée à la qualité des renseignements reçus du secteur. Le Ministère continuera à travailler en étroite collaboration avec le secteur pour améliorer la qualité et l'intégralité des renseignements reçus.

Bien que le surintendant ne soit pas tenu en vertu de la législation actuelle de renouveler l'approbation des programmes approuvés avant 2006, le Ministère convient des préoccupations du vérificateur général relativement à la qualité des anciens programmes et examinera des options de renouvellement de l'approbation des programmes dans le cadre de sa planification opérationnelle ainsi qu'en préparation du prochain examen de la Loi.

Finalement, le Ministère travaille activement à l'élaboration d'options pour mettre en oeuvre un nouveau système d'information qui accélérera l'approbation des programmes, améliorera la rétroaction aux établissements sur les éléments à inclure obligatoirement dans une demande d'approbation de programmes et facilitera la préparation de rapports et la recherche documentaire.

CONFORMITÉ À LA LOI

Inspections relatives à la conformité

La Direction des collèges privés d'enseignement professionnel du Ministère est responsable de l'inspection de ces collèges. Les inspections portent sur divers domaines, notamment les contrats d'étudiants, les critères d'admission, les qualifications des enseignants, la publicité, la procédure de traitement des plaintes des étudiants, la conformité au

programme et les exigences en matière d'assurance. Ces inspections renforcent la capacité du Ministère à protéger les étudiants actuels et éventuels des collèges privés d'enseignement professionnel. Les responsabilités des huit inspecteurs de la Direction chargés de ces inspections comprennent également l'examen des demandes d'inscription, de renouvellement et d'approbation de programmes ainsi que le règlement des plaintes des étudiants.

Nous avons remarqué au début de notre vérification que le Ministère n'avait pas fixé d'objectifs en ce qui concerne le nombre d'inspections (telle l'inspection de tous les collèges privés d'enseignement professionnel au cours d'une période définie ou des collèges présentant un risque élevé). Nous avons demandé une liste des inspections achevées au cours des trois derniers exercices et jusqu'à la fin de l'année civile 2010. Toutefois, le Ministère n'était pas en mesure de nous fournir cette liste. En l'absence de liste d'inspections, la direction a estimé qu'en 2010, environ 30 campus ont été inspectés. Nous avons été informés que des enquêteurs ministériels avaient visité 20 autres campus pour régler des problèmes particuliers.

Le Ministère a expliqué que le nombre minime d'inspections effectuées au cours de l'exercice précédent était attribuable à un manque de ressources. Selon la direction, les inspecteurs avaient consacré 80 % de leur temps à la réduction de l'arriéré des demandes d'approbation de programmes. Ainsi, selon l'estimation de la direction, les inspecteurs n'ont consacré que 5 % de leur temps aux inspections, même si celle-ci a souligné que les inspections de la conformité étaient une importante fonction de surveillance pour protéger les étudiants actuels et éventuels. Par souci d'efficacité, la direction a indiqué qu'entre 150 et 200 inspections devraient être menées chaque année. De plus, elle était d'avis que chaque collège privé d'enseignement professionnel inscrit devrait faire l'objet d'une inspection au moins tous les trois ans.

Nous avons constaté que le Ministère avait préparé une évaluation des risques des collèges privés d'enseignement professionnel de l'Ontario en 2009

qui déterminait pour chaque collègue s'il présentait un risque dans huit catégories de risque définies, incluant la violation chronique de la Loi et de ses règlements, les problèmes de renouvellement de l'inscription et les pratiques de publicité douteuses. Dans son évaluation des risques, le Ministère a relevé 118 collèges privés d'enseignement professionnel qui étaient des contrevenants chroniques, 77 dont les pratiques de publicité posaient problème et 48 qui avaient des problèmes au chapitre du renouvellement de l'inscription. Nous avons été informés que, puisque le Ministère avait mis l'accent les deux dernières années sur les approbations de programmes, le cadre d'évaluation des risques n'avait pas été utilisé pour planifier les inspections. De plus, nous avons appris que les inspections qui avaient bel et bien eu lieu visaient souvent à répondre à des préoccupations particulières survenues durant cette période. Nous avons néanmoins utilisé le cadre d'évaluation des risques pour sélectionner un échantillon de campus de collèges privés d'enseignement professionnel qui présentent de multiples facteurs de risque, de même qu'un échantillon de campus de collèges privés d'enseignement professionnel désignés comme des contrevenants chroniques pour vérifier s'ils avaient été inspectés. Nous avons constaté que seulement un tiers des 60 collèges que nous avons sélectionnés avaient été inspectés au cours des trois années civiles précédentes.

Pendant notre vérification sur place, le Ministère a terminé une évaluation actualisée des risques dans laquelle il a recensé environ 470 campus de collèges privés d'enseignement professionnel avec un facteur de risque ou plus, 180 avec deux facteurs de risque ou plus et 50 avec trois facteurs de risque ou plus. Pour 2011-2012, le Ministère s'est engagé à faire le suivi du pourcentage de collèges privés d'enseignement professionnel présentant un risque élevé visés par une inspection et, au moment de notre travail de vérification sur place, il a indiqué son intention d'inspecter tous les collèges privés d'enseignement professionnel présentant trois facteurs de risque ou plus.

Procédures de surveillance

Nous avons des inquiétudes au sujet du faible nombre d'inspections terminées, mais doutions également que la qualité et la cohérence des inspections permettent de s'assurer que les collèges privés d'enseignement professionnel se conforment à la Loi et à son règlement. Même si le Ministère avait dressé une liste de vérification uniformisée pour guider les inspecteurs, notre examen de cette liste et des récentes inspections terminées a révélé certains domaines d'inspection (tels que la publicité et les qualifications des enseignants) où une plus grande clarté ou des procédures plus détaillées amélioreraient la qualité et la cohérence des inspections. Par exemple, même si les exigences en matière de qualifications des enseignants sont précisées dans un règlement pris en application de la Loi, la liste de vérification du Ministère ne fournit pas de directives aux inspecteurs sur la façon de valider les qualifications des enseignants ni la fréquence de la validation. Cette observation soulevait des inquiétudes puisque, parmi les diplômés des collèges privés d'enseignement professionnel que nous avons sondés, ceux qui jugeaient que leur programme n'offrait pas un bon rapport qualité-prix ont indiqué que la mauvaise qualité des enseignants était la principale raison de leur insatisfaction.

En ce qui concerne la publicité, selon la liste de vérification du Ministère, le matériel publicitaire des collèges privés d'enseignement professionnel doit faire l'objet d'un examen. Toutefois, les étapes énumérées ne sont pas toutes décrites avec suffisamment de détails pour expliquer comment évaluer le matériel publicitaire et arriver à une conclusion sur son bien-fondé. Par exemple, une des questions porte sur la présence d'une déclaration fausse ou trompeuse, mais puisque le matériel publicitaire examiné par les inspecteurs n'était généralement pas versé au dossier, nous n'étions pas en mesure, tout comme la direction du Ministère, d'évaluer le bien-fondé de la vérification effectuée.

Nous étions également préoccupés de constater que les inspections ne portaient pas sur certains domaines importants décrits dans la Loi et ses règlements. Par exemple, aucune vérification particulière ne visait à évaluer dans quelle mesure un curriculum de programmes était offert conformément à ce qui avait été approuvé, sauf en ce qui concerne la durée du programme, par exemple pour s'assurer qu'un programme à temps plein n'était pas offert à temps partiel. De plus, même si les inspecteurs veillent à ce que le processus de règlement des plaintes des étudiants soit conforme aux exigences législatives, la liste de vérification du Ministère ne prévoit aucune vérification obligatoire spécifique pour déterminer si les plaintes ont véritablement été traitées de façon appropriée par le collège. Par ailleurs, la direction a indiqué qu'elle ne s'attendait généralement pas à ce que les inspecteurs examinent le curriculum, sauf lorsqu'un problème était soupçonné. De plus, la direction a également souligné que le Ministère n'avait pas suffisamment d'employés ni les connaissances nécessaires pour procéder à une telle évaluation. Nous avons également constaté que, si le Ministère décidait d'entreprendre de telles évaluations, dans certains cas sa capacité à le faire serait compromise par la destruction des renseignements sur les programmes de plus de 10 ans. L'absence de vérification dans ces domaines était inquiétante puisque, pour les diplômés sondés qui jugeaient que le programme qu'ils avaient suivi n'offrait pas un bon rapport qualité-prix, la mauvaise qualité du curriculum était la deuxième source la plus fréquente d'insatisfaction.

Supervision par la direction

Nous avons observé l'absence de supervision des inspections par la direction pour assurer leur qualité ainsi que la cohérence d'un inspecteur à l'autre. De plus, puisque les détails des vérifications menées dans le cadre des inspections n'étaient pas documentés dans certains domaines, la capacité de la direction de surveiller la qualité des inspections était limitée. Par ailleurs, la direction nous a mis

au courant de certaines contraintes du système d'information qui limitent également sa capacité à assurer un contrôle de qualité après les inspections. Finalement, puisque ses dossiers sont incomplets, la direction n'avait pas agrégé les résultats des inspections pour repérer les tendances et les problèmes systémiques possibles qui pourraient justifier un examen approfondi ou des modifications des procédures d'inspection.

Notre examen des inspections et des rapports d'inspection a révélé l'existence de plusieurs problèmes de conformité, mais le Ministère ne jugeait pas que la plupart de ces problèmes étaient suffisamment importants pour justifier la prise de mesures d'exécution. Toutefois, nous avons relevé un cas où un inspecteur avait découvert un programme non approuvé. Cet inspecteur a signalé le problème dans le rapport d'inspection remis au collège privé d'enseignement professionnel, mais le collège a continué à faire la publicité du programme et n'a pas présenté de demande pour le faire approuver. Même si l'inspecteur a par la suite demandé au collège de cesser la publicité du programme et de présenter une demande d'approbation, le collège ne s'est pas conformé. L'inspecteur n'a cependant pas porté cette question à l'attention de la direction du Ministère. En conséquence, ce collège privé d'enseignement professionnel a continué à offrir un programme non approuvé pendant plus d'une année. Ce n'est qu'après que nous avons porté la situation à l'attention de la direction du Ministère que celui-ci a pris des mesures d'exécution et émis une ordonnance de conformité sommant le collège privé d'enseignement professionnel de cesser la publicité du programme non approuvé.

Même s'il s'agissait d'une situation isolée parmi les cas que nous avons examinés, les circonstances ayant entraîné son occurrence étaient systémiques. Nous avons observé que les inspecteurs ne sont pas tenus de porter les résultats d'inspection à l'attention de la direction. De plus, lorsque des problèmes de conformité sont repérés, le Ministère n'a pas établi de délai dans lequel les collèges privés d'enseignement professionnel doivent se conformer aux exigences.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer le niveau de conformité à la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel* et à ses règlements et mieux protéger les étudiants actuels et potentiels des collèges privés d'enseignement professionnel, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- entreprendre suffisamment d'inspections pour gérer adéquatement le risque de non-conformité;
- préciser l'orientation et la portée des vérifications que les inspecteurs devraient effectuées dans le cadre d'une inspection d'un collège;
- mettre en oeuvre des procédures appropriées de supervision par la direction pour améliorer la qualité et la cohérence des inspections de collèges;
- agréger et analyser les résultats d'inspection pour repérer les tendances et les problèmes systémiques qui justifient un examen approfondi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations du vérificateur général.

En 2011, le Ministère a évalué tous les collèges privés d'enseignement professionnel inscrits au moyen d'un cadre de gestion du risque à neuf volets touchant aux inspections afin de relever les établissements à risque élevé, modéré et faible. Le Ministère a procédé à l'inspection des collèges privés d'enseignement professionnel qui présentaient un risque élevé. La direction s'est fixé comme objectif de veiller à ce que tous les établissements à risque élevé soient inspectés dans les trois mois suivant leur désignation et tous les établissements à risque modéré soient inspectés dans les 24 mois suivant leur désignation.

Le Ministère a mis en oeuvre d'autres exigences en matière d'examen du risque financier pour appuyer le processus de renouvellement de l'inscription. La direction uniformisera la supervision du processus d'inspection et la rédaction de rapports d'inspection. Des examens réguliers par la direction des résultats d'inspection, y compris les tendances relatives aux problèmes de conformité repérés lors des inspections, ont été mis en place. Le Ministère améliorera la liste de vérification et étendra le protocole d'inspection.

PLAINTES DES ÉTUDIANTS

En vertu de la Loi, chaque collège privé d'enseignement professionnel doit mettre en place une procédure de règlement des plaintes des étudiants. De plus, un règlement pris en application de la Loi précise que si un étudiant est insatisfait du règlement de sa plainte par un collège privé d'enseignement professionnel, il peut saisir le Ministère de la question. Même si le Ministère entre les plaintes écrites des étudiants dans son système d'information, il ne tient pas de dossier distinct des plaintes qui pourrait servir à déterminer facilement le nombre et les types de plaintes reçues. Nous avons également été informés que les plaintes provenant de sources autres que les étudiants ne sont pas saisies dans le système d'information du Ministère.

Nous avons également remarqué que le Ministère s'efforce d'accuser réception des plaintes dans un délai de 15 jours ouvrables. Il nous a informés qu'à compter de 2011-2012, il ferait le suivi du pourcentage de plaintes dont il a accusé réception dans un délai de cinq jours ouvrables. Même si le Ministère n'avait pas fixé de délais pour le règlement des plaintes, il a tout de même demandé aux collèges d'arrêter une durée maximale pour rendre une décision. De plus, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi d'échéancier défini que doivent respecter les collèges privés d'enseignement professionnel pour répondre aux demandes

de documents à l'appui requis par le Ministère et qu'il ne mesurait pas la durée du traitement des plaintes. Par ailleurs, nous avons observé que la direction n'analysait pas les plaintes pour repérer les problèmes systémiques ou les tendances pour lesquelles des mesures doivent être prises de façon générale.

Notre analyse d'un échantillon de plaintes adressées au Ministère par des étudiants a révélé que le règlement d'une plainte d'étudiant prenait de 17 à 244 jours, soit environ 100 jours en moyenne. Les raisons de ces longs délais variaient. Par exemple, dans certaines situations le Ministère avait de la difficulté à obtenir les renseignements nécessaires des collèges privés d'enseignement professionnel et, dans d'autres cas, le Ministère ne pouvait démontrer qu'il avait examiné en temps opportun l'information reçue du collège privé d'enseignement professionnel.

Le Ministère a informé les étudiants qu'ils pouvaient lui transmettre les plaintes non réglées, par exemple en passant par son site Web on en suivant la procédure de règlement des plaintes du collège visé. De plus, la Loi exige que chaque contrat comprenne une confirmation que l'étudiant a bien reçu une copie de la procédure de règlement des plaintes du collège et une copie de la « Déclaration des droits et responsabilités de l'étudiant » élaborée par le Ministère. Quoiqu'il en soit, nous nous inquiétons du fait que de nombreux étudiants peuvent ignorer qu'ils peuvent transmettre leurs plaintes au Ministère. De 2008 à 2010, le Ministère avait reçu en moyenne environ 80 plaintes d'étudiants par année, ce qui est nettement inférieur à 1 % des étudiants qui fréquentent les collèges privés d'enseignement professionnel. Même si ce faible taux peut laisser entendre que ces collèges règlent les plaintes des étudiants de façon satisfaisante, notre examen des plaintes et des inspections a montré des cas où les étudiants ne semblaient pas être au courant qu'ils pouvaient se plaindre auprès du Ministère, puisqu'ils ont initialement dirigé leurs plaintes vers d'autres sources (dont l'Association ontarienne des collèges carrière, le Bureau d'éthique commerciale

et le ministère des Services aux consommateurs). De plus, notre enquête auprès des diplômés des collèges privés d'enseignement professionnel a révélé que, parmi les étudiants qui avaient déposé une plainte contre leur collège privé d'enseignement professionnel, 64 % étaient insatisfaits du règlement de leur plainte, et seulement 14 % étaient au courant qu'ils pouvaient transmettre leur plainte au Ministère.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à s'assurer que les protections offertes par la loi aux étudiants des collèges privés d'enseignement professionnel sont efficaces et renforcer la capacité de la direction de superviser le processus de règlement des plaintes, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) doit :

- établir des délais cibles pour le règlement des plaintes et la réception des renseignements nécessaires provenant des collèges pour traiter les plaintes;
- analyser les plaintes pour repérer les tendances ou les problèmes éventuels qui pourraient exiger des mesures plus ciblées;
- communiquer plus efficacement aux étudiants qu'ils ont le droit de transmettre des plaintes non réglées au Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Le Ministère est conscient que les collèges privés d'enseignement professionnel sont tenus, comme condition d'inscription, d'inclure dans chaque contrat conclu avec un étudiant un exemplaire de la « Déclaration des droits et responsabilités de l'étudiant » élaborée par le Ministère et un exemplaire de leur procédure de règlement des plaintes d'étudiants, de leur politique d'expulsion et de leur politique de remboursement. La procédure de règlement des plaintes d'étudiants, la politique d'expulsion

et la politique de remboursement d'un collègue privé d'enseignement professionnel doivent être conformes aux dispositions de la Loi et approuvées par le Ministère.

Le Ministère a commencé à restructurer son site Web public pour que les étudiants puissent facilement accéder à l'information sur les modalités de dépôt d'une plainte. Le site Web décrira chaque étape de la procédure de règlement des plaintes d'étudiants, y compris la façon de transmettre les plaintes au Ministère au besoin. Le Ministère continuera également à travailler en partenariat avec le secteur et les autres organismes gouvernementaux de protection du consommateur pour s'assurer que les étudiants reçoivent des renseignements cohérents et exacts sur les protections offertes par la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*.

Le Ministère établira des délais cibles à l'intention des collèges privés d'enseignement professionnel pour fournir une réponse initiale aux plaintes des étudiants et donner suite aux demandes de documentation. Le Ministère examinera également les plaintes pour repérer les tendances aux fins d'analyse ou d'intervention ultérieure.

SENSIBILISATION DU PUBLIC

Le Ministère a entrepris un nombre d'initiatives pour mieux sensibiliser le public aux mesures de protection offertes aux étudiants actuels et éventuels des collèges privés d'enseignement professionnel sur les plans financier et scolaire. Ces efforts comprennent les suivants :

- l'affichage de mises en garde sur le site Web du Ministère ainsi que sur Facebook qui comprennent des directives à l'intention des étudiants éventuels sur la façon de s'assurer que le programme du collègue privé d'enseignement professionnel qu'ils ont choisi est approuvé en vertu de la Loi;

- une fonction de recherche Web qui permet aux étudiants éventuels de vérifier qu'un collègue privé d'enseignement professionnel est inscrit et que ses programmes sont approuvés en vertu de la Loi;
- l'affichage des ordonnances d'exécution ministérielles et des pénalités financières imposées aux collèges privés d'enseignement professionnel inscrits et aux établissements de formation privés non inscrits, à la fois sur le site Web et la page Facebook du Ministère;
- la distribution d'affiches et de dépliants de mise en garde aux organismes tels que les écoles secondaires, les organismes d'aide à l'intégration et les centres de ressources en emploi pour informer les étudiants éventuels de la façon de s'assurer qu'ils ont sélectionné un collègue privé d'enseignement professionnel inscrit et un programme approuvé.

Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas entrepris d'évaluation globale de ses efforts de communication pour déterminer dans quelle mesure il réussit à joindre les étudiants actuels et éventuels. De plus, le Ministère a confirmé qu'il n'avait pas utilisé les renseignements, dont les commentaires des usagers de sa fonction de recherche Web, pour évaluer la pertinence de ses efforts de communication. Les résultats du premier trimestre de 2011 ont montré que plus de 30 % des répondants jugeaient qu'il était difficile de trouver l'information recherchée et ne trouvaient pas tous les renseignements dont ils avaient besoin sur le site Web du Ministère.

Comme mentionné, le Ministère publie sur son site Web et sa page Facebook une liste des établissements qui ont fait l'objet de mesures d'exécution et de pénalités financières. Toutefois, lorsque nous avons parlé aux associations représentant les collèges privés d'enseignement professionnel, elles s'inquiétaient du fait que le Ministère ne faisait aucune distinction entre les mesures d'exécution prises à l'endroit de collèges privés d'enseignement professionnel inscrits et celles prises à l'endroit des établissements non

inscrits. Selon les associations, puisque la majorité des mesures d'exécution visaient des établissements privés non inscrits, cette approche a eu pour effet d'associer le secteur légitime des collèges privés d'enseignement professionnel à des exploitants illégaux. Elles étaient également préoccupées de constater que l'objectif principal de la page Facebook sur les collèges privés d'enseignement professionnel n'était pas d'offrir un moyen positif de transmettre des renseignements sur le secteur aux étudiants éventuels. Au contraire, ces associations avaient une perception négative du site puisqu'il servait principalement à nommer les établissements qui avaient fait l'objet de mesures d'exécution.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la protection offerte aux étudiants actuels et éventuels et s'assurer que le secteur des collèges privés d'enseignement professionnel ne subit pas injustement des effets négatifs, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- évaluer périodiquement l'efficacité de sa stratégie de communication pour repérer les occasions d'amélioration visant à aider les étudiants à choisir le collège privé d'enseignement professionnel et les programmes qui favorisent davantage l'atteinte de leurs objectifs professionnels;
- collaborer avec les collèges privés d'enseignement professionnel et leurs associations

pour s'assurer que les communications visant les étudiants sont conviviales et communiquent de façon juste et transparente les protections offertes aux étudiants qui fréquentent les collèges inscrits et les programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général et élabore en partenariat avec les associations sectorielles les renseignements sur les collèges privés d'enseignement professionnel affichés sur son site Web.

En vertu de la *Loi de 2005 sur les collèges privés d'enseignement professionnel*, chaque contrat conclu entre un étudiant et un collège privé d'enseignement professionnel doit inclure un exemplaire de la « Déclaration des droits et responsabilités de l'étudiant » ainsi qu'un exemplaire de la procédure de traitement des plaintes d'étudiants, de la politique d'expulsion et de la politique de remboursement du collègue. Ces protections sont importantes pour les étudiants, et le Ministère continuera à renforcer l'exigence de les inclure dans le contrat et informera les étudiants des collèges privés d'enseignement professionnel de l'existence de ces politiques. À l'avenir, le Ministère examinera régulièrement sa stratégie de communication pour informer le secteur et les étudiants des initiatives à venir et des nouvelles exigences réglementaires.

Initiatives visant la réussite des élèves

Contexte

Le ministère de l'Éducation (Ministère) administre le système d'éducation financé par les fonds publics en Ontario et est généralement responsable de l'élaboration du curriculum, de la détermination des conditions que les élèves doivent satisfaire pour obtenir leur diplôme et du financement des conseils scolaires. À l'heure actuelle, l'Ontario compte 72 conseils scolaires financés par le gouvernement, dont 70 ayant des écoles secondaires, avec plus de 700 000 élèves qui fréquentent quelque 900 écoles secondaires. Depuis 2003, le Ministère a mis en oeuvre de nombreuses initiatives pour aider les élèves à terminer leurs études secondaires et à obtenir leur diplôme. Ces initiatives s'inscrivent dans la Stratégie visant la réussite des élèves de l'Ontario. L'objectif général de la Stratégie était que 85 % des élèves du secondaire obtiennent leur diplôme avant la fin de l'année scolaire 2010-2011.

Commandé en 2003 par le Ministère, le rapport *Étude sur la double cohorte* a conclu qu'au moins 25 % des élèves ontariens qui étaient en 9^e année en 1998-1999 n'obtiendraient pas leur diplôme d'études secondaires. À l'époque, le taux de diplomation était de 68 %. Le rapport soulignait également que si un élève accusait un retard d'un crédit en 9^e ou 10^e année, il présentait un risque de

décrochage. Selon ce critère, à l'époque, 27 % des élèves de 9^e année et 40 % des élèves de 10^e année risquaient de ne pas terminer leurs écoles secondaires puisqu'il leur manquait au moins un crédit.

Ces statistiques ont incité le gouvernement à élaborer la Stratégie visant la réussite des élèves afin d'améliorer le rendement des élèves et de réduire considérablement le taux de décrochage. La Stratégie vise à aider les élèves à adapter leurs études en fonction de leurs forces, de leurs objectifs et de leurs intérêts et encourage les élèves qui ont décroché à reprendre leurs études et à obtenir un diplôme. Pour obtenir un diplôme de fin d'études secondaires de l'Ontario, les élèves doivent réussir 18 cours obligatoires et 12 cours optionnels, effectuer 40 heures de service communautaire et réussir en 10^e année le test provincial ou le cours de compétences linguistiques.

La Division du rendement des élèves est l'entité principale chargée de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de la surveillance de la Stratégie visant la réussite des élèves de l'Ontario. Environ 50 employés à temps plein de la Division sont engagés dans l'exécution de la Stratégie, y compris les membres du personnel administratif et opérationnel. La responsabilité de l'exécution des initiatives visant la réussite des élèves incombe aux conseils scolaires et aux écoles. Chaque conseil scolaire reçoit des fonds pour l'embauche d'un leader pour la réussite des élèves, dont le mandat consiste à

aider à mettre en oeuvre les initiatives relatives aux programmes dans ses écoles, ainsi que d'un enseignant pour la réussite des élèves par école secondaire qui est chargé d'offrir un soutien aux élèves qui risquent de ne pas obtenir de diplôme. En plus du financement par étudiant destiné aux enseignants pour la réussite des élèves, le Ministère a versé près de 130 millions de dollars aux conseils scolaires en 2010-2011 pour assurer l'exécution des initiatives visant la réussite des élèves.

Objectif et portée de la vérification

La vérification de la Stratégie visant la réussite des élèves du Ministère avait pour objectif de déterminer si celui-ci, les conseils scolaires sélectionnés et les écoles avaient mis en place des procédures adéquates permettant :

- d'identifier les élèves qui risquent de ne pas obtenir de diplôme ainsi que d'élaborer et de mettre en oeuvre des initiatives pour répondre à leurs besoins;
- de s'assurer que les paiements de transfert sont dépensés aux fins prévues et affectés en fonction des besoins des élèves;
- de mesurer l'efficacité avec laquelle la Stratégie permet d'augmenter le nombre d'élèves qui obtiennent leur diplôme et sont adéquatement préparés à poursuivre des études postsecondaires, à effectuer un apprentissage ou à occuper un emploi, de même que de rendre compte de celle-ci.

La haute direction a examiné et accepté nos objectifs de vérification et les critères de vérification connexes.

Notre travail de vérification a été mené à l'administration centrale du Ministère, principalement à la Division du rendement des élèves, qui est responsable de l'exécution de la Stratégie visant la réussite des élèves, ainsi qu'auprès des conseils scolaires

sélectionnés et d'un échantillon d'écoles secondaires gérées par ces conseils. Nous avons visité le conseil scolaire de district de Lambton-Kent, le conseil scolaire de district du comté de Simcoe et le conseil scolaire du district catholique de Toronto.

Dans notre vérification, nous avons examiné les lois, les politiques et les procédures pertinentes, et nous avons rencontré le personnel concerné au Ministère. Nous avons également rencontré le personnel des conseils scolaires, y compris des directeurs et des enseignants. Nous avons effectué des recherches sur les pratiques connexes en vigueur dans d'autres administrations et sollicité les opinions de membres du personnel enseignant d'universités et de collèges au sujet du niveau de préparation des diplômés du système des écoles secondaires de l'Ontario. Notre vérification a également comporté un examen des activités pertinentes de la Direction des services de vérification interne du Ministère. Nous avons passé en revue les rapports récents de la Direction et avons tenu compte de ses travaux et de toute question pertinente qu'elle a soulevée dans la planification de notre vérification.

Résumé

Le Ministère s'est fixé comme objectif de porter à 85 % le taux de diplomation au niveau secondaire d'ici 2010-2011. Selon le taux de diplomation déclaré, des progrès constants ont été réalisés en vue d'atteindre cet objectif : le taux de diplomation était de 81 % en 2009-2010 comparativement à 68 % en 2003-2004. D'autres ajustements aux initiatives en cours pourraient être nécessaires pour que le Ministère puisse atteindre son objectif et que les élèves qui obtiennent un diplôme acquièrent les connaissances et les habiletés nécessaires pour poursuivre des études postsecondaires ou réussir dans un emploi. Nous avons fait les observations suivantes concernant l'exécution de la Stratégie visant la réussite des élèves :

- En général, nous avons observé que les conseils scolaires faisaient du bon travail pour identifier et soutenir les élèves qui courent le risque de ne pas terminer leurs études secondaires. Les conseils scolaires et les écoles recensent les facteurs de risque tels que le sexe, l'absentéisme et l'insuccès en classe pour identifier les élèves à risque. Même si les conseils scolaires que nous avons visités destinaient la majorité des programmes aux élèves à risque, d'autres administrations ont constaté que l'orientation des soutiens vers les groupes d'élèves plus à risque, en fonction de facteurs de risque tels que l'origine ethnique, l'invalidité ou la situation économique, pouvait être très efficace pour améliorer le taux de diplomation. À titre d'exemple, les programmes ciblés offerts dans une école secondaire aux États-Unis ont recueilli un taux de diplomation de 92 % chez les élèves afro-américains, résultat nettement supérieur à la moyenne de l'État de 67 % déclarée pour ce groupe.
- Le taux de diplomation déclaré par le Ministère est établi en calculant le pourcentage des élèves de 9^e année qui obtiennent leur diplôme en cinq ans. Toutefois, le taux de diplomation aurait été de 72 % si une période de quatre ans seulement avait été retenue, ce qui pourrait servir de mesure de l'exécution réussie ou non du curriculum par les écoles. Par ailleurs, le taux de diplomation aurait été de 91 % si le Ministère avait déclaré le taux de diplomation global des élèves à l'âge de 25 ans, ce qui pourrait donner une meilleure indication du nombre de personnes en Ontario ayant terminé au moins leurs études secondaires.
- Le Ministère et les conseils scolaires recueillent des données utiles, telles que les taux de crédits acquis, de façon à pouvoir identifier rapidement les élèves qui risquent de ne pas obtenir de diplôme et à suivre leur progression à mesure que les initiatives visant la réussite des élèves sont mises en oeuvre et que d'autres soutiens leur sont offerts. Puisqu'il n'y a pas de tests provinciaux faisant suite au test de compétences linguistiques de 10^e année, le Ministère doit principalement suivre les fluctuations du taux de diplomation pour mesurer le succès de la Stratégie. Toutefois, contrairement aux résultats communiqués par l'OQRE, les taux de diplomation par conseil scolaire ne sont pas rendus publics, et les conseils scolaires n'utilisent toujours pas de méthode uniforme pour calculer ces taux, qui permettraient des comparaisons significatives à l'échelle de la province. Il faut aussi recueillir un complément d'information sur la préparation des diplômés aux études postsecondaires ou à l'emploi.
- Durant l'année scolaire 2010-2011, une initiative de réengagement des élèves a incité plus de 5 000 élèves à retourner à l'école pour obtenir un diplôme mais, dans certains cas, le service communautaire de 40 heures était la seule condition qu'ils devaient satisfaire pour obtenir un diplôme. Une école dans l'un des conseils scolaires que nous avons visités avait mis en oeuvre un programme pour aider les élèves à effectuer leurs heures de service communautaire et, durant la deuxième année de l'initiative, la moitié des élèves de 9^e année avaient déjà satisfait à cette exigence. De plus, cette école a constaté que ces élèves continuaient généralement de participer à des activités communautaires et accumulaient ainsi des centaines d'heures de service communautaire.
- Nous avons constaté des situations où la documentation sur le Programme d'éducation coopérative n'établissait pas clairement le lien entre les stages en milieu de travail et les attentes connexes du Programme, même s'il s'agit d'une exigence. L'éducation coopérative permet aux élèves d'acquérir des crédits d'études secondaires dans un stage en milieu de travail associé à un cours approuvé par le Ministère. À titre d'exemple, les élèves qui

ont acquis des crédits dans une diversité de stages en milieu de travail, comme dans des boutiques de vêtements, des établissements de restauration rapide, des cafés, des bureaux d'urbanisme municipal, des studios de télévision et des laboratoires. Nous avons relevé de nombreux exemples où nous nous demandions si le stage était directement lié aux attentes d'apprentissage du curriculum en classe.

- Au cours des deux dernières années scolaires, soit 2009-2010 et 2010-2011, 15 millions de dollars sur les 245 millions que le Ministère a versés aux conseils scolaires pour financer des initiatives visant la réussite des élèves ont été affectés en fonction des résultats de l'évaluation directe des besoins des élèves. La majorité des fonds ont été affectés en fonction du nombre d'élèves inscrits à chaque conseil scolaire ou des demandes soumises aux conseils. Même si une importante partie de ces fonds a finalement été utilisée pour soutenir les élèves à risque, ils n'étaient pas nécessairement destinés aux conseils scolaires, aux écoles et aux élèves qui avaient le plus besoin de soutien. Par exemple, un conseil scolaire dont 81 % des élèves étaient en bonne voie pour obtenir leur diplôme a reçu 240 \$ par élève, alors qu'un conseil scolaire voisin dont seulement 69 % des élèves aspiraient à un diplôme a reçu moins de la moitié de ce montant. Nous avons été informés que les écarts de financement étaient majoritairement attribuables aux différents degrés de participation des conseils scolaires aux programmes financés en fonction des demandes.
- Nous avons constaté que les conseils visités comptabilisaient de façon appropriée les fonds reçus afin de favoriser la réussite des élèves. Toutefois, au cours des deux dernières années scolaires se terminant en 2010-2011, les conseils scolaires de l'Ontario ont reçu des fonds imprévus de près de 8 millions de dollars au total tard dans l'année scolaire, qu'ils devaient dépenser avant la fin de celle-ci. Le

fait d'avoir touché ces paiements à une date aussi tardive a compliqué leur engagement à bon escient, et certains conseils scolaires ont acheté des articles dont les écoles n'avaient pas nécessairement besoin à ce temps-là, notamment d'autres outils et équipements modernes.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Nous remercions le vérificateur général de ses recommandations et avons apporté une attention particulière à leur mise en oeuvre. Le ministère de l'Éducation s'est fixé trois objectifs : améliorer le rendement des élèves; réduire les écarts de rendement entre ces derniers et accroître la confiance du public à l'égard du système d'éducation financé par les fonds publics. En collaboration avec les enseignants à l'échelle de la province, nous accordons beaucoup d'importance à l'utilisation de données probantes axées sur les résultats pour atteindre plus efficacement ces objectifs. Le rapport du vérificateur sur la Stratégie visant la réussite des élèves est une importante contribution à cet égard.

Le rapport souligne des pratiques louables ainsi que certains domaines particuliers qui nécessitent des améliorations. Il met en évidence les pratiques de certains conseils scolaires qui devraient être partagées à plus grande échelle. Il appuie les pratiques du Ministère et des conseils scolaires qui consistent à recueillir des données sur le rendement et à rédiger des rapports sur les indicateurs clés de progrès. Il appuie notre collaboration accrue avec les secteurs de l'enseignement secondaire et de l'enseignement et de la formation postsecondaires ainsi qu'avec les employeurs. Il souligne les progrès réalisés au chapitre de la hausse du taux de diplomation en Ontario et nous encourage à poursuivre notre examen de la réussite des élèves en tenant compte d'une gamme de variables et d'échéanciers. Finalement, il renforce notre engagement à l'égard de l'évaluation des politiques et des programmes et confirme

l'importance de notre processus continu d'ajustement des programmes pour veiller à ce que les ressources du Ministère et des conseils scolaires soient collectivement réparties pour répondre le mieux possible aux besoins des élèves.

Constatations détaillées de la vérification

MESURE ET COMPTE RENDU DES RÉSULTATS DES ÉLÈVES

Indicateurs de la réussite des élèves

La Stratégie visant la réussite des élèves est une stratégie provinciale générale conçue pour aider les élèves à réussir leurs études secondaires et à atteindre leurs objectifs postsecondaires. En 2005, le Ministère s'est fixé l'objectif de porter à 85 % le taux de diplomation d'ici l'année scolaire 2010-2011. Comme le montre la Figure 1, le taux de diplomation a augmenté de façon constante, passant de 68 % en 2003-2004 à 81 % en 2009-2010.

En plus de surveiller le taux de diplomation provincial, le Ministère recueille des données qui sont des indicateurs de la réussite des élèves pour mesurer et évaluer les progrès des élèves et vérifier l'efficacité de la Stratégie visant la réussite des élèves. Ces indicateurs sont fondés sur les résultats de recherches menées par le Ministère et d'autres

études qui mettent en évidence les facteurs qui interviennent à la longue dans le décrochage de certains élèves. Le Ministère recueille également d'autres indicateurs, tels que les taux de crédits acquis, les taux de réussite des cours obligatoires et les résultats des tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE).

L'OQRE fait passer un test provincial de 9^e année en mathématiques et le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) en 10^e année. L'OQRE rend publics les résultats de ces tests à l'échelle de la province, des conseils scolaires et des écoles. Le Test de compétences linguistiques de 10^e année est la dernière évaluation provinciale indépendante du rendement à laquelle sont soumis les élèves du secondaire.

Même si le Ministère publie les taux de crédits acquis en 10^e année par conseil scolaire, il ne publie pas les taux de diplomation par conseil scolaire et n'a pas établi d'objectifs précis à atteindre relativement à ses différents indicateurs de réussite des élèves. L'établissement d'objectifs pour les différents indicateurs et la mesure des progrès réalisés dans l'atteinte de ces objectifs à l'échelle des écoles, des conseils scolaires et de la province permettent de repérer rapidement des signes précurseurs qui justifieraient une intervention.

À l'interne, le Ministère réunit les rapports de données des conseils scolaires ainsi que les moyennes provinciales. Même si les conseils scolaires n'ont pas utilisé ces rapports de données sur les indicateurs aux fins d'analyse, ils les ont néanmoins utilisés pour vérifier et rapprocher leurs propres données et les comparer aux moyennes provinciales. Toutefois, sauf dans le cas des données partagées sur les crédits acquis en 10^e année, les conseils scolaires et les écoles ne peuvent pas évaluer où ils se situent par rapport aux conseils et aux écoles comparables dans d'autres régions de la province.

De façon plus générale, depuis l'année scolaire 2009-2010, les conseils scolaires doivent préparer des plans d'amélioration globaux de leurs écoles secondaires, assortis d'objectifs de rendement clairement définis, de stratégies visant à atteindre

Figure 1 : Taux d'obtention de diplôme d'études secondaires de l'Ontario (%)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Année scolaire	Taux (%)
2003-2004	68
2004-2005	71
2005-2006	73
2006-2007	75
2007-2008	77
2008-2009	79
2009-2010	81

ces objectifs et d'échéanciers pertinents pour rendre compte des résultats. Dans le cadre de la surveillance de ces plans, le Ministère rencontre trois fois par année le personnel cadre des conseils scolaires pour discuter des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs, des leçons retenues de l'année précédente et des stratégies à mettre en oeuvre à l'avenir.

Nous avons examiné un échantillon de plans d'amélioration préparés par des conseils scolaires et avons constaté que, même si certains avaient des objectifs communs, le Ministère ne les intégrait pas dans sa stratégie globale. Par exemple, la majorité des conseils scolaires adoptaient les objectifs provinciaux de hausse du taux de diplomation, mais rien n'a été fait pour tenter de décrire de quelle façon chaque conseil scolaire pourrait contribuer à l'atteinte de l'objectif général, soit un taux de diplomation de 85 %. Seulement un des trois conseils scolaires que nous avons visités avait établi des objectifs précis et mesurables relativement aux taux de diplomation et de crédits acquis.

Nous avons constaté que d'autres administrations avaient mis en place des structures de responsabilisation et de transparence plus rigoureuses auxquelles doivent satisfaire leur ministère de l'Éducation et les différents conseils scolaires (administrations, districts) en préparant des rapports annuels officialisés assortis de plans à long terme qui comprennent des indicateurs et des objectifs de rendement. En Alberta, par exemple, les administrations scolaires utilisent un ensemble commun et uniforme de mesures de rendement qui sont alignées sur les objectifs provinciaux. L'Alberta présente également des rapports sur des mesures de rendement supplémentaires, notamment les taux de décrochage annuels et les taux de transition postsecondaire, alors que la Colombie-Britannique exige que ses districts scolaires décrivent les modifications à apporter à leurs stratégies lorsqu'ils n'ont pas atteint les objectifs.

Calcul et déclaration des taux de diplomation

La méthode pour calculer le taux de diplomation adoptée par le Ministère est fondée sur une approche de cohorte, qui détermine le pourcentage des élèves qui obtiennent un diplôme d'études secondaires de l'Ontario cinq ans après avoir commencé la 9^e année. Cette méthode comporte des lacunes inhérentes, telles que l'absence de données sur les élèves qui pourraient avoir obtenu leur diplôme ailleurs qu'en Ontario. De plus, après avoir abandonné l'école, certains élèves pourraient avoir poursuivi leurs études et obtenu leur diplôme plus de cinq ans après avoir commencé la 9^e année.

De nombreux facteurs doivent être pris en considération avant de décider la meilleure façon de calculer un taux de diplomation. Chaque méthode comporte des avantages et des inconvénients, mais aucune ne produira de statistique optimale à toutes fins utiles. Même si le curriculum est conçu de façon que les élèves terminent leurs études secondaires en quatre ans, le Ministère a sélectionné le taux de la cohorte d'élèves qui a obtenu un diplôme en cinq ans comme mesure officielle de la réussite des élèves. La déclaration du taux de la cohorte d'élèves qui ont obtenu leur diplôme en quatre ans fournirait une indication du nombre d'élèves qui ont terminé le curriculum – et de la fréquence à laquelle les écoles réussissent à l'enseigner aux élèves – dans le délai de quatre ans. En outre, une autre mesure telle qu'un taux général de diplomation au niveau secondaire à un certain âge, par exemple 25 ans, serait une meilleure indication du nombre de personnes en Ontario qui ont terminé au moins leurs études secondaires. (Voir la Figure 2.)

Afin d'avoir une vue d'ensemble de leur rendement, deux des conseils scolaires que nous avons visités calculent des taux de diplomation multiples, par exemple pour les cohortes d'élèves qui ont obtenu leur diplôme dans un délai de quatre ans, de cinq ans ou de plus de six ans. Toutefois, bien que certains conseils scolaires calculent de tels taux, aucun de ceux que nous avons visités ne

Figure 2 : Divergence des taux d'obtention de diplôme d'études secondaires de l'Ontario (année scolaire 2009-2010) (%)

Source des données : Ministère de l'Éducation et Statistique Canada

Taux	Méthode de calcul
72	taux de diplomation de la cohorte de quatre ans
81	taux de diplomation de la cohorte de cinq ans
91	taux de diplomation global à l'âge de 25 ans*

* fondé sur des données d'enquête

publie ses taux de diplomation, même si certains de ces renseignements se trouvent dans les plans d'amélioration.

De plus, tous les conseils scolaires que nous avons examinés utilisaient différentes méthodes pour calculer les taux de diplomation. Certaines de ces méthodes étaient des variations de la méthode de calcul du Ministère fondée sur des cohortes d'élèves, alors que d'autres n'étaient pas toutes fondées sur une cohorte. Ainsi, même si l'information sur les taux de diplomation était accessible, il serait trompeur d'utiliser ces données pour comparer les taux de diplomation des différents conseils scolaires et des différentes écoles dans la province.

En plus de surveiller les taux de diplomation, nous avons relevé un conseil scolaire qui recueillait, tant à l'échelon du conseil qu'à celui des écoles, d'autres statistiques liées à la diplomation, notamment les suivantes :

- le nombre d'élèves qui ont obtenu leur diplôme dans un délai de quatre ans;
- le nombre d'élèves transférés ailleurs à des fins éducatives;
- le nombre d'élèves qui ne sont pas revenus à l'automne mais qui ont reçu un diplôme subséquent;
- le pourcentage des élèves qui ont quitté le système d'éducation sans obtenir de diplôme.

Le conseil scolaire en question jugeait que l'utilisation de différents taux et la ventilation de ces taux lui fournissaient des données utiles pour la mise en oeuvre d'initiatives visant la réussite des élèves ainsi qu'une vue plus complète de l'activité

des élèves en ce qui concerne la diplomation. Le fait que les conseils scolaires prennent l'initiative de procéder à ce type d'évaluation montre l'utilité de celle-ci et démontre l'importance de faire une telle analyse avec cohérence et à l'échelle de la province.

En octobre 2009, le Ministère a formé un groupe de travail pour examiner les méthodes utilisées par les conseils scolaires pour calculer les taux de diplomation. Le groupe a convenu qu'un certain nombre de facteurs jouaient un rôle dans la détermination des taux de diplomation à l'échelle des conseils scolaires, notamment des méthodes de calcul normalisées qui sont conformes à celles qui sont utilisées pour déterminer le taux de diplomation provincial par cohorte. Toutefois, le groupe ne s'est pas penché sur le calcul du taux de diplomation pour les différentes écoles ni la préparation de rapports à cet égard. Toutefois, les membres s'entendaient pour dire que d'autres détails comme le sexe et le statut d'immigrant devraient être fournis, à des fins de planification et d'élaboration de programmes, sur les élèves qui n'ont pas obtenu leur diplôme. La dernière rencontre du groupe de travail a eu lieu en mars 2010, mais le Ministère nous a informés qu'un nouveau comité serait formé en septembre 2011.

Nous avons recensé d'autres administrations qui rendent publiques des données détaillées sur les taux de diplomation et de décrochage à l'échelle des conseils scolaires et des écoles à titre d'exigences en matière de responsabilisation. Par exemple, la Saskatchewan rend public un taux de diplomation pour chaque année, les élèves pouvant prendre entre trois ans ou moins et huit ans ou plus pour obtenir leur diplôme. De même, l'Alberta rend publics les taux de diplomation en trois, quatre et cinq ans, et elle fait état du nombre d'élèves qui ont décroché ou qui ont continué leurs études sans toutefois obtenir de diplôme.

Collecte de données sur la réussite des élèves

En plus du financement attribué à la Stratégie visant la réussite des élèves, le Ministère a versé plus de 120 millions de dollars de 2004-2005 à

2010-2011 pour renforcer la capacité des écoles et des conseils scolaires à utiliser les données et les renseignements afin de prendre des décisions fondées sur des données probantes pour améliorer le rendement des élèves. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que chacun des trois conseils scolaires que nous avons visités utilisait un système de gestion de l'information sur les élèves acheté auprès d'un fournisseur indépendant. Ces systèmes permettaient de recueillir des données, de produire des rapports au niveau des conseils scolaires, des écoles et des élèves individuels ainsi que de faire le suivi des données sur le rendement des élèves aux fins d'analyse subséquente. Même si le Ministère a tenté de renforcer la capacité des systèmes à l'échelon des écoles et des conseils scolaires, une approche panprovinciale serait plus rentable, compte tenu des similarités des fonctionnalités des systèmes de gestion de l'information sur les élèves.

Comme nous l'avons souligné précédemment, chaque conseil scolaire transmet au Ministère des données sur le rendement des élèves ainsi que sur les présences et des renseignements personnels, y compris le pays de naissance et la langue maternelle parlée à la maison. Nous avons observé que le Ministère avait mis en place un processus complet de vérification des données recueillies par les écoles et les conseils scolaires pour réduire le risque d'inexactitudes.

Au terme des présentations de données au Système d'information scolaire de l'Ontario (SISON) par les conseils scolaires, les données sur les indicateurs peuvent être finalisées aux fins de prise de décisions à l'interne et de préparation de rapports externes. Toutefois, les données ne sont habituellement finalisées que plus de six mois après la date limite de présentation, en raison du retard de certains conseils scolaires. En conséquence, le Ministère fournit aux conseils scolaires des données préliminaires aux fins d'analyse et de planification de programmes.

Dans chaque conseil scolaire visité au cours de notre vérification, nous avons constaté que les données avaient été vérifiées avant leur approbation

et leur téléversement vers le SISON. Nous avons également recensé certaines pratiques visant à améliorer l'efficacité de ce processus, telle la vérification intégrée au système qui est effectuée la nuit, pour signaler les erreurs potentielles et instaurer la correction continue des données. Nous avons également observé qu'un conseil scolaire donne au personnel des écoles du temps libre pour visiter le bureau du conseil afin de vérifier les données et de corriger les erreurs, une approche qui favorisait la présentation des données en temps opportun. Tous les conseils que nous avons visités organisaient des ateliers et des séances d'information sur la préparation et la vérification de données. Un des conseils scolaires procédait également à l'interne à des examens de l'effectif pour s'assurer de la fiabilité de ses données.

Suivi des élèves après l'école secondaire

Le Ministère a dû mener des enquêtes pour évaluer le succès de ses initiatives visant à préparer les élèves à la transition à la formation en apprentissage, au collège, à l'université ou au marché du travail parce qu'il n'était pas possible de suivre les élèves après l'école secondaire, car ses systèmes actuels ne donnent pas facilement accès aux données sur les diplômés.

Le Ministère et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités travaillent de concert avec les collèges et les universités pour favoriser l'utilisation du numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario comme numéro d'élève commun, du jardin pour enfants jusqu'à l'obtention du diplôme collégial ou universitaire. Ce projet devrait être mis en oeuvre en 2012. Le plan actuel consiste à inclure éventuellement dans le projet d'autres programmes de formation professionnelle et apprentissages subventionnés par le gouvernement. Toutefois, le projet ne prévoit pas d'étendre l'utilisation du numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario à l'ensemble des collèges privés d'enseignement professionnel.

Des données telles que les choix de carrière, les inscriptions dans les universités ou les collèges, les notes reçues lors des études postsecondaires et les titres et qualifications obtenus pourraient aider à

évaluer le succès des initiatives ministérielles et à déterminer le niveau de réussite des anciens élèves après le secondaire. De plus, l'examen des données sur le rendement des élèves dans le cadre de leurs études postsecondaires (collège, université ou apprentissages) pourrait aider à mieux comprendre les lacunes dans les connaissances et les habiletés nécessaires pour poursuivre avec succès des études postsecondaires.

En Colombie-Britannique, un identificateur commun est utilisé pour faire le suivi des destinations postsecondaires des diplômés et rendre compte de celles-ci jusqu'à sept ans après l'obtention du diplôme d'études secondaires. La Californie utilise également un identificateur commun, et ses établissements postsecondaires font rapport aux écoles secondaires sur les aspects du curriculum pour lesquels les élèves n'étaient pas suffisamment préparés. Par ailleurs, en Floride, un système informatique permet de faire le suivi des élèves du début de leur scolarité jusqu'à leur arrivée sur le marché du travail.

RECOMMANDATION 1

Pour aider le ministère de l'Éducation (le Ministère), les conseils scolaires et les écoles à produire en temps opportun des données cohérentes et comparables aux fins de prise de décisions, le Ministère et les conseils scolaires de la province doivent :

- établir des objectifs raisonnables relativement aux taux d'obtention de diplôme et des indicateurs de la réussite des élèves en ligne avec les objectifs provinciaux généraux et exiger la préparation de rapports plus formels sur l'atteinte de ces objectifs à l'échelle de la province et des conseils scolaires;
- élaborer une méthode commune à l'intention des conseils scolaires pour leur permettre de calculer les taux d'obtention de diplôme et d'autres indicateurs de la réussite des élèves et d'en rendre compte;
- aider les conseils scolaires à mettre en commun les pratiques exemplaires

qui favoriseraient la vérification et la présentation des données sur les élèves en temps plus opportuns;

- envisager de recueillir des données sur les titulaires d'un diplôme d'études secondaires pour repérer les lacunes en matière de connaissances et d'habiletés qui pourraient exiger une intervention;
- étendre l'utilisation du numéro d'identification de l'élève proposé à tous les collèges privés d'enseignement professionnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de la nécessité de disposer de données cohérentes et comparables pour favoriser la prise de décisions et travaillera avec les conseils scolaires pour recenser et mettre en commun des pratiques efficaces de collecte et de vérification de données. Ce travail peut également servir à orienter certains processus décisionnels tels que l'établissement d'objectifs raisonnables pour les conseils scolaires relativement aux taux de diplomation, la création de méthodes communes de calcul et de reddition de comptes et le suivi des élèves dans le cheminement postsecondaire qu'ils ont choisi. Le Ministère continuera également de travailler avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour étendre l'utilisation du numéro d'identification de l'élève dans le cadre des programmes d'apprentissage, d'études collégiales et universitaires et de formation professionnelle subventionnée par le gouvernement, et examinera la faisabilité d'étendre son utilisation aux collèges privés d'enseignement professionnel.

ÉLÈVES À RISQUE DE NE PAS OBTENIR DE DIPLÔME

Identification des élèves à risque

Les élèves qui sont défavorisés sur le plan socio-économique et ceux qui ont des problèmes de comportement, tels qu'un taux d'absentéisme élevé, ou certains antécédents culturels sont plus susceptibles que les autres élèves d'éprouver des difficultés à l'école et de décrocher. Des études ont également montré que les élèves à risque de ne pas obtenir leur diplôme bénéficient d'une identification et d'une intervention hâtives.

Par exemple, la perte de crédits est un des facteurs qui influent le plus sur le taux de diplomation. Selon les résultats d'une étude menée en 2009 auprès d'élèves ontariens, l'échec d'un cours en 9^e année réduit de plus de 20 % la probabilité qu'un élève obtienne son diplôme sur une période de cinq ans. Une ville américaine a signalé que seulement 28 % des élèves qui accusaient un retard dans la réussite des cours obligatoires en 9^e année ont obtenu leur diplôme d'études secondaires dans un délai de cinq ans.

En général, nous avons observé que les conseils scolaires faisaient du bon travail pour identifier et soutenir les élèves qui présentent un risque de ne pas terminer leurs études secondaires. De façon générale, les conseils scolaires avaient des programmes efficaces pour faciliter la transition des élèves de 8^e année à la première année de l'école secondaire. Dans les trois conseils scolaires que nous avons visités durant notre vérification, les enseignants de 8^e année, en collaboration avec l'enseignant pour la réussite des élèves au secondaire, préparaient à l'intention des enseignants de 9^e année des profils détaillés des nouveaux élèves. Les profils d'élèves contiennent des renseignements sur les habiletés d'apprentissage scolaire, les comportements à risque, les forces, les besoins et les stratégies d'apprentissage suggérées.

Les conseils scolaires avaient également mis en place des processus pour identifier les élèves à risque et les jumeler à un membre du personnel de l'école secondaire (enseignant pour la réussite des élèves,

conseiller en orientation, enseignant permanent) pour les aider en cas de difficultés. De plus, deux conseils scolaires avaient établi des programmes de mentorat par les pairs pour aider à guider ces élèves durant leur première année du secondaire.

Même si chacun des conseils scolaires que nous avons visités avait une approche légèrement différente, tous identifiaient les élèves à risque en se fondant sur des indicateurs tels que les crédits acquis, les notes, la fréquentation scolaire, les suspensions et les résultats aux tests de l'OQRE. De plus, les rapports préparés par un conseil scolaire précisaient le nombre d'élèves jugés nettement à risque, modérément à risque ou dont les études se déroulaient bien. Les équipes responsables de la réussite des élèves dans les écoles devaient par la suite élaborer des stratégies pour aider les élèves identifiés lors de rencontres régulières.

Trois fois au cours de l'année scolaire, les conseils scolaires sont tenus de signaler au Ministère le nombre d'élèves à risque pour permettre leur suivi à l'échelle provinciale. Ces rapports précisent également les stratégies utilisées pour maintenir les élèves à l'école, telles que le jumelage avec un membre du personnel scolaire, la préparation d'un profil d'élève fondé sur les forces et les besoins, et l'établissement d'un cheminement d'études et de carrière. Le Ministère ne compile pas officiellement les rapports des conseils scolaires, mais il analyse certaines tendances provinciales.

Le Ministère a élaboré une définition commune d'un élève à risque en 11^e et 12^e années, que les conseils scolaires sont tenus d'utiliser. Pour les élèves de 9^e année, les conseils utilisent leur propre définition, et en 10^e année, ils se fondent sur la perte de crédits et d'autres facteurs locaux pour identifier les élèves à risque. La Figure 3 montre une importante baisse du nombre d'élèves à risque entre les 9^e et 10^e années et les années subséquentes. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer si cette baisse est attribuable aux différentes définitions et méthodologies utilisées dans les écoles ou si les interventions précoces permettent de réduire le nombre d'élèves à risque.

Figure 3 : Pourcentages des élèves à risque de décrocher (année scolaire 2009-2010) (%)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Année	
9	23
10	21
11	13
12	17
12+*	18

*Comprend les élèves des écoles secondaires qui n'ont pas encore obtenu leur diplôme après quatre ans.

Détermination des groupes à risque

Selon des recherches universitaires sur le système d'éducation de l'Ontario, certains groupes d'élèves du secondaire courent plus de risques de ne pas obtenir leur diplôme que d'autres. Par exemple :

- les garçons sont moins susceptibles d'obtenir leur diplôme que les filles;
- les élèves de certains groupes linguistiques sont moins susceptibles d'obtenir leur diplôme et de poursuivre des études postsecondaires que les autres;
- les élèves des régions rurales et nordiques de l'Ontario sont moins susceptibles de présenter une demande et de s'inscrire à un établissement d'enseignement postsecondaire que les élèves des régions urbaines et du Sud de l'Ontario.

Malgré ces données probantes, l'information sur les taux de diplomation n'est pas présentée par sous-catégories. Toutefois, avec les indicateurs de réussite des élèves, le Ministère fait le suivi de certains écarts, tels ceux entre les sexes.

Une autre méthode pour identifier les groupes d'élèves à risque de ne pas obtenir de diplôme consiste à extraire des données en fonction de facteurs, comme l'origine ethnique et la langue parlée à la maison. Bien qu'il s'agisse d'une question considérée comme délicate, des programmes dispensés dans d'autres administrations ont montré que les soutiens ciblés offerts à des groupes ethniques particuliers peuvent être constructifs, puisque ce type

de données peut aider à orienter la planification et la prestation des programmes. À titre d'exemple, les programmes ciblés offerts dans une école secondaire aux États-Unis ont établi un taux de diplomation de 92 % chez les élèves afro-américains, résultat nettement supérieur à la moyenne de l'État de 67 % déclarée pour ce groupe.

Une telle initiative, signalée par le conseil scolaire du district de Toronto en janvier 2011, a étudié les résultats des tests de rendement et les exigences de diplomation pour les élèves qui se sont déclarés d'origine latino-américaine s'exprimant en espagnol à la maison. Le rapport soulignait que 40 % de ces élèves ont abandonné leurs études avant d'obtenir un diplôme. Le rapport indiquait également que, pour la première fois, un conseil scolaire canadien avait recueilli et extrait des données sur le rendement fondées sur les origines ethnolinguistiques déclarées par les élèves. En conséquence, le conseil a signalé qu'entre autres initiatives, il offrirait des cours de sensibilisation aux réalités culturelles à l'intention des enseignants ainsi que des programmes de soutien aux nouveaux arrivants et, dans certains cas, donnerait aux élèves provenant des ménages à faible revenu des emplois à temps partiel à l'école.

Pour l'heure, les données recueillies par le Ministère dans le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn), principalement dans les formulaires d'inscription des élèves, comprennent la première langue parlée, le statut de résidence au Canada, l'année d'entrée au Canada et le pays de naissance. Même si le Ministère nous a informés qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle de calculer les indicateurs de la réussite des élèves des différents groupes, un des conseils scolaires que nous avons visités classait les indicateurs clés des élèves par attributs, tels que le pays d'origine et la langue parlée à la maison.

D'autres administrations ont également réussi à présenter des indicateurs fondés sur différents groupes d'élèves. La Colombie-Britannique, par exemple, a signalé que 76 % de ses élèves qui parlaient des langues d'Asie de l'Est ont obtenu

leur diplôme et ont poursuivi des études postsecondaires. Elle a aussi divisé ce groupe selon l'origine nationale est-asiatique ou le pays d'origine et calculé les taux de diplomation en conséquence.

Identification des décrocheurs

Le suivi et l'analyse des raisons qui poussent les élèves à décrocher aident les conseils scolaires à établir des programmes et des soutiens plus efficaces et opportuns pour intervenir auprès des élèves à risque avant qu'ils décrochent. Les écoles recensent les raisons qui poussent les élèves à décrocher au moyen d'une série de codes de destination ou de sortie préétablis.

Pour chaque conseil, nous avons analysé le nombre total de départs hâtifs consignés au cours des quatre années scolaires commençant en 2006-2007. Le code « inconnu » a été attribué à de nombreux élèves puisque les conseils scolaires et les écoles ne pouvaient dire où ils étaient allés ou la raison de leur départ. De plus, ils avaient attribué à un grand nombre de décrocheurs le code « autre », une catégorie utilisée en l'absence de code spécifique pour la raison du départ. Nous avons conclu que ces codes n'ont pas de signification utile et ne peuvent être utilisés dans une analyse constructive des motifs de décrochage et des interventions possibles pour aider ces élèves à demeurer à l'école.

Pour évaluer le succès global des programmes visant à aider les élèves à terminer leurs études, d'autres administrations, telles que l'Alberta, calculent le taux de décrochage annuel des élèves de 14 à 18 ans. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il n'établissait pas de taux de décrochage en raison de préoccupations liées à la méthodologie, notamment la prise en compte des élèves qui quittent la province ou qui cessent et reprennent leurs études plusieurs fois.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à identifier les élèves et les groupes d'élèves à risque de ne pas obtenir leur diplôme qui pourraient profiter de mécanismes de soutien et de programmes spécifiques additionnels, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires de la province doivent :

- élaborer une définition commune des élèves de 9^e et de 10^e années qui présentent un risque de ne pas obtenir leur diplôme;
- évaluer la viabilité du calcul d'indicateurs de la réussite des élèves fondés sur une variété d'attributs tels que l'origine ethnique, la langue, le statut socio-économique et envisager un système ou un processus de collecte des données autodéclarées par les élèves;
- examiner les processus utilisés pour enregistrer les élèves qui quittent l'école sans avoir obtenu leur diplôme afin de déterminer les raisons de leur abandon.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera à l'élaboration d'une définition commune afin de pouvoir déclarer les élèves à risque de ne pas obtenir de diplôme et d'améliorer sa capacité à les identifier. Il examinera également la viabilité de la collecte des données déclarées par les élèves sur une variété d'attributs et continuera à analyser et à entreprendre des projets de recherche sur les élèves qui ont de la difficulté à terminer leurs études ou qui décrochent.

INITIATIVES DE LA STRATÉGIE VISANT LA RÉUSSITE DES ÉLÈVES

Le Ministère a élaboré un nombre d'initiatives visant à aider les élèves à demeurer à l'école, à reprendre leurs études et à les préparer aux études postsecondaires, à l'apprentissage ou à l'emploi. Dans notre vérification, nous avons examiné six initiatives importantes menées dans le cadre de la Stratégie visant la réussite des élèves du Ministère.

- Réengagement – Les récents décrocheurs sont encouragés à retourner à l'école et à remplir les conditions de diplomation au niveau secondaire.
- Éducation coopérative – Les élèves obtiennent des crédits d'études secondaires pour leur participation à un stage en milieu de travail qui enrichit l'expérience en classe.
- Récupération de crédits – Il est permis aux élèves qui ont échoué à un cours de se rattraper en remplissant uniquement les obligations des cours qu'ils n'ont pas réussis.
- Majeure haute spécialisation (MHS) – Ce programme de cours axé sur la carrière permet aux élèves d'acquérir des compétences reconnues tout en satisfaisant aux conditions de diplomation.
- Double reconnaissance de crédit – Les élèves suivent des cours dans le cadre d'une formation collégiale ou d'un apprentissage pour obtenir des crédits à la fois pour l'obtention de leur diplôme d'études secondaires et l'acquisition de qualifications postsecondaires.
- Soutien aux écoles pour la réussite des élèves – Un nombre limité d'écoles ayant un faible rendement reçoivent des fonds pour embaucher un autre leader pour la réussite des élèves, ainsi qu'un mentor auprès de la direction de l'école, et offrir d'autres occasions de perfectionnement professionnel.

Réengagement

En août 2010, le Ministère a mis en oeuvre une initiative de réengagement pour encourager les récents décrocheurs à retourner à l'école et à satisfaire aux conditions d'obtention du diplôme d'études secondaires. Le Ministère a calculé que 16 000 élèves en quatrième année du secondaire ont quitté l'école en 2010 sans avoir obtenu de diplôme, alors qu'ils auraient pu satisfaire aux conditions de diplomation en demeurant à l'école seulement une année de plus. Le Ministère a déterminé pour chaque conseil scolaire un nombre

d'élèves à identifier et à contacter pour tenter de les faire raccrocher. Les conseils scolaires devaient également surveiller les progrès réalisés par ces élèves en vue d'obtenir leur diplôme et les orienter vers les programmes appropriés pour maximiser leurs chances de réussite.

Depuis le 31 octobre 2010, les conseils scolaires ont communiqué avec plus de 10 000 élèves dans cette situation, et plus de 5 000 ont repris leurs études afin d'obtenir un diplôme. Les conseils que nous avons visités avaient mis en place des procédures pour identifier les élèves, les contacter et surveiller les élèves réengagés. Près de la moitié des élèves qui retournent à l'école avaient besoin de cinq crédits ou moins pour satisfaire aux conditions de diplomation.

En plus d'obtenir les crédits de cours manquants, 25 % des élèves qui reprenaient leurs études devaient également réussir le test de compétences linguistiques de 10^e année, et plus de 70 % n'avaient pas terminé les 40 heures de service communautaire. Le Ministère nous a informés que, pour une partie de ces 70 % – il a été incapable de fournir un chiffre exact –, il ne restait qu'à accumuler les 40 heures requises de service communautaire pour obtenir leur diplôme.

Un conseil a indiqué que de nombreux élèves n'avaient pas terminé leurs heures de service communautaire parce qu'ils n'avaient pas les ressources ou l'initiative nécessaires pour satisfaire à cette exigence sans soutien extérieur. En revanche, les écoles accordaient beaucoup d'importance à la réussite du test de compétences linguistiques et apportaient un soutien considérable aux élèves pour atteindre cet objectif.

Une école dans l'un des conseils scolaires que nous avons visités avait mis en oeuvre une initiative pour faire en sorte que les élèves de 12^e année n'abandonnent pas à la dernière minute leur service communautaire afin de ne pas nuire à leur diplomation. L'école a encouragé les élèves de 9^e année à accomplir les 40 heures au cours de leur première année du secondaire. Elle leur offrait différentes possibilités de faire leurs heures dans le cadre

d'activités dirigées par des enseignants et les encourageait à faire du bénévolat dans leur collectivité. Avant la mise en place de l'initiative, moins de 10 % des élèves de 9^e année avaient terminé leurs heures de service communautaire. La première année de l'initiative, 25 % des élèves avaient terminé leurs heures de service communautaire et la deuxième, près de la moitié avaient satisfait à cette exigence. De plus, l'école a constaté que ces élèves continuaient généralement à participer à des activités communautaires pendant leurs études secondaires, accumulant ainsi des centaines d'heures.

De façon générale, les conseils nous ont dit que l'initiative de réengagement était valable et efficace puisqu'elle visait un groupe cible d'élèves qui avaient essentiellement été négligés par le passé. Le Ministère a consacré 5,3 millions de dollars à cette initiative au cours de l'année scolaire 2010-2011 et y a affecté un montant additionnel de 1,3 million en 2011-2012. Toutefois, un financement ministériel n'est pas prévu pour les années futures. Un des conseils que nous avons visités s'inquiétait de ne pouvoir maintenir ce programme en l'absence de financement ministériel.

Éducation coopérative

Le Programme d'éducation coopérative permet aux élèves d'obtenir des crédits d'études secondaires lors d'un stage en milieu de travail. En 2005, le Programme a été modifié de façon qu'au plus deux crédits d'éducation coopérative comptent pour des crédits obligatoires, et on en a fait la promotion auprès des élèves à risque. Des stages d'éducation coopérative sont offerts dans de nombreux domaines professionnels, tels que la coiffure, la mécanique automobile, la télédiffusion, l'administration municipale et les soins infirmiers. Le Programme vise à compléter les exigences scolaires et à préparer les élèves à l'avenir en leur permettant d'acquies une expérience de travail pratique. Durant l'année scolaire 2008-2009, pour laquelle les plus récentes données sont accessibles, 72 000 élèves inscrits au Programme ont acquis 150 000 crédits.

Pour qu'un élève puisse obtenir un crédit d'éducation coopérative de même valeur que tout autre crédit, le stage en milieu de travail doit être lié à un cours approuvé par le Ministère auquel l'élève est inscrit ou qu'il a réussi. Un élève peut obtenir jusqu'à deux crédits de stage pour chaque crédit de matière. En plus des heures d'expérience de travail qu'ils doivent accumuler, les élèves doivent assister à une composante mineure en classe pour faire le lien entre l'expérience de stage et les attentes du cours associé. Dans le cadre du Programme d'éducation coopérative, les élèves peuvent obtenir les 12 crédits de cours à option et deux des 18 crédits de cours obligatoires exigés pour un diplôme d'études secondaires de l'Ontario.

Au fil des ans, le Programme d'éducation coopérative a été reconnu comme potentiellement utile pour les élèves désengagés, qui reprenaient leurs études ou qui présentaient des retards de développement. Tous les conseils que nous avons visités avaient mis en place une forme quelconque de programme d'éducation coopérative centralisé.

En général, les enseignants des programmes d'éducation coopérative sont chargés d'interviewer les élèves intéressés à un stage en milieu de travail, de trouver des emplois appropriés et d'évaluer le rendement. En collaboration avec les élèves, ces enseignants précisent les habiletés que les élèves sont censés acquies pendant leur stage. Toutefois, bon nombre des rapports connexes que nous avons examinés n'avaient pas clairement documenté le lien entre le stage en milieu de travail et les attentes du cours. Dans certains cas, les élèves avaient obtenu ou étaient en voie d'obtenir des crédits pour leur travail dans divers stages, tels que des boutiques de vêtements, des établissements de restauration rapide, des cafés, des épiceries, des bureaux d'aménagement municipal, des studios de télévision et des laboratoires. Dans bon nombre de ces cas, nous n'avons pu évaluer la valeur des stages examinés ni s'ils complétaient l'expérience en classe. De plus, le Ministère et les conseils scolaires nous ont informés qu'une analyse officielle n'avait pas été effectuée en vue d'évaluer la pertinence

générale des stages d'éducation coopérative, de façon à s'assurer que les élèves acquièrent les connaissances et les habiletés attendues.

Récupération de crédits

Le Programme de récupération de crédits vise à favoriser la rétention des élèves en permettant à ceux qui ont échoué à un cours d'obtenir le crédit en répétant uniquement les portions de cours où les attentes n'avaient pas été satisfaites. Puisqu'on considère que le rendement des élèves au cours des premières années du secondaire joue un rôle déterminant dans l'apprentissage futur, la récupération de crédits vise généralement les élèves des 9^e et 10^e années. Au cours de l'année scolaire 2008-2009, plus de 17 000 élèves ont reçu 23 600 crédits dans le cadre du Programme de récupération de crédits.

Lorsque le Ministère a lancé le Programme en 2005, il a diffusé une série de notes pour guider sa mise en oeuvre. En 2010, le Ministère a regroupé ces directives dans un document de politique officiel. Toutefois, nous avons observé que les directives sont de nature générale et fournissent peu d'indications précises au personnel des écoles. Par exemple, il n'y avait aucune directive concernant le nombre maximal de crédits de cours obligatoires ou à option qu'un élève pouvait récupérer ni aucun pourcentage minimal qu'un élève devait avoir obtenu dans le cours initial pour être admissible au Programme. Le Ministère et les conseils nous ont informés que leur intention était que les directives soient suffisamment souples pour tenir compte des circonstances individuelles des élèves.

Par conséquent, nous avons observé de larges écarts dans l'exécution du Programme de récupération de crédits. Selon les directives du Ministère, l'évaluation d'un élève peut être uniquement fondée sur le rendement dans la portion du cours visée par la récupération de crédits ou être le résultat de la combinaison de la note de récupération de crédits et de la note dans le cours initial. Dans les écoles que nous avons visitées, nous avons constaté que la pondération accordée au rendement d'un élève

dans la récupération de crédits comparativement à la note dans le cours initialement variait de 30 % à 70 %. Autrement dit, dans une école, le travail effectué en récupération de crédits valait 70 % de la note finale de l'élève, mais 30 % seulement dans une autre école. Aucune raison documentée n'était fournie pour justifier le pourcentage de la note des élèves pour la portion du cours visée par la récupération de crédits.

L'enseignant de la matière doit remplir le profil de récupération de crédits de l'élève, indiquant les unités, les concepts et les attentes non satisfaites. L'enseignant du Programme de récupération de crédits doit utiliser le profil en vue d'élaborer un plan d'apprentissage, où sont précisées les attentes à satisfaire, les stratégies d'enseignement appropriées et la façon d'établir la note finale.

Nous avons examiné la documentation sur la récupération de crédits dans certaines écoles et constaté que, dans de nombreux cas, les profils et plans n'étaient pas versés au dossier et ceux qui l'étaient n'indiquaient pas clairement les attentes du cours non satisfaites ni celles qui devaient l'être par la récupération de crédits. Nous avons également recensé des exemples où le travail que les élèves devaient réaliser pour réussir au cours en récupération de crédits n'était pas clairement précisé. Dans un cas, un élève qui avait obtenu la note de 24 % dans un cours a récupéré le crédit en satisfaisant à cinq attentes. Cet élève avait échoué à 26 des 31 activités du cours original, obtenu la note zéro pour 19 de ces activités et échoué à l'examen final avec une note de 14 %. En raison du manque de documentation, nous n'avons pu déterminer si l'élève avait satisfait aux attentes du cours.

En 2010, le Ministère a entrepris une étude auprès de cinq conseils scolaires pour évaluer le Programme de récupération de crédits pour s'assurer que les élèves avaient acquis suffisamment de connaissances pour réussir au prochain niveau. L'étude a examiné le rendement subséquent en 10^e année des élèves qui avaient échoué à un cours de 9^e année, mais l'avaient réussi par la suite en récupération de crédit ou en le suivant à nouveau.

Des différences importantes ont été relevées d'un conseil à l'autre concernant les taux de réussite en 10^e année des élèves participant à la récupération de crédits contrairement à ceux qui ont repris le cours de 9^e année dans son intégralité. Toutefois, l'étude a pris fin sans tirer de conclusions en raison de préoccupations découlant de la petite taille de l'échantillon et des données incomplètes. Pour répondre à ces préoccupations, le Ministère prévoit entreprendre une analyse détaillée du Programme à l'échelle de la province.

Majeure haute spécialisation

Lancé en 2006, le programme Majeure haute spécialisation (MHS) permet aux élèves d'orienter leur apprentissage sur un secteur économique particulier tout en satisfaisant aux conditions d'obtention du diplôme d'études secondaires. Une MHS permet aux élèves d'acquérir des connaissances sur différents choix de carrières telles que l'agriculture, l'aviation, les affaires, les transports et l'exploitation minière. Le programme prépare également les élèves du secondaire à la transition à l'apprentissage, au collège, à l'université ou au marché du travail. Au cours de l'année scolaire 2009-2010, près de la moitié des 900 écoles secondaires de l'Ontario ont offert quelque 750 programmes MHS à plus de 20 000 élèves.

Les conseils scolaires présentent au Ministère des demandes d'approbation du financement des programmes MHS. Dans le cadre de son processus de surveillance, le Ministère oblige les conseils scolaires à présenter trois fois par année des rapports sur les données des élèves inscrits à un programme MHS. Les rapports comprennent des données sur l'effectif, le nombre de crédits visés et obtenus, et le nombre total d'élèves qui obtiennent un diplôme avec une désignation MHS. En se fondant sur ces rapports, le Ministère prépare un rapport sommaire qui fournit aux conseils scolaires des renseignements pour qu'ils puissent se situer par rapport aux autres conseils de la province. Ces rapports aident les conseils à améliorer leurs programmes. De plus,

pour évaluer et perfectionner le programme, les fonctionnaires du Ministère rencontrent régulièrement les enseignants de MHS à l'échelle de la province.

Globalement, le Ministère a mis en place de bonnes procédures de surveillance et un processus pour évaluer le succès de l'initiative de MHS. Toutefois, les exigences actuelles de reddition de comptes mettent l'accent sur les taux de participation, de rétention et de crédits acquis puisque les données sur les destinations des élèves après la diplomation dans les systèmes informatiques actuels ne sont pas facilement accessibles. Le Ministère nous a informés que, pour mieux évaluer le succès du programme MHS, le numéro d'identification commun, dont la mise en oeuvre est prévue en 2012, aiderait à suivre le parcours postsecondaire des élèves.

Pour évaluer le succès du programme MHS, en novembre 2010, le Ministère a entrepris une enquête auprès d'anciens élèves inscrits à une MHS. Dans la majorité des cas, les résultats de l'enquête étaient positifs. Six mois après l'obtention de leur diplôme, près de deux tiers (64 %) des élèves qui avaient terminé une MHS étaient inscrits à un programme postsecondaire (31 % à l'université, 27 % au collège et 6 % à une formation d'apprentissage), et près de 70 % ont déclaré que le programme avait influé sur leurs plans d'études et de carrière.

Double reconnaissance de crédit

Lancé en 2006, le Programme à double reconnaissance de crédit permet aux élèves, pendant leurs études secondaires, de suivre des cours collégiaux ou d'apprentissage qui comptent pour leur diplôme d'études secondaires de l'Ontario ainsi que pour un diplôme ou un certificat d'apprentissage postsecondaire. Ces cours approuvés par le Ministère sont offerts par les collèges financés par les fonds publics de l'Ontario.

Les programmes à double reconnaissance de crédit visent à aider les élèves du secondaire à poursuivre leurs études jusqu'à la diplomation et à faciliter la transition au collège ou à une formation

en apprentissage. Le Ministère nous a informés que le Programme visait principalement deux groupes : les élèves désengagés qui présentent un potentiel de réussite et les élèves qui poursuivent leurs études après avoir décroché. En 2009-2010, le Ministère a signalé que 46 % des élèves profitant de la double reconnaissance de crédit étaient désengagés ou avaient décroché. En 2010-2011, près de 13 000 élèves étaient inscrits à plus de 400 programmes à double reconnaissance de crédit.

Le Programme à double reconnaissance de crédit est financé conjointement par le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, et géré par le Council of Ontario Directors of Education (CODE). Les équipes de planification régionales sont responsables de l'exécution du Programme. Il y a 16 de ces équipes à l'échelle de la province et elles sont composées d'enseignants des niveaux collégial et secondaire. Pour le compte de leurs écoles, les conseils scolaires présentent des demandes d'approbation de programmes à leur équipe de planification régionale respective. Le Ministère, en collaboration avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et le CODE, examine les demandes soumises par les équipes et formule des recommandations en vue de l'approbation de financement finale. Il revient au CODE d'administrer les fonds destinés aux équipes de planification régionales et de surveiller comment ils sont engagés, alors que le Ministère surveille le succès du Programme.

Les équipes de planification régionales présentent au Ministère des rapports sur les données des élèves deux fois par année. La compilation provinciale de ces rapports comprend des renseignements tels que la répartition des élèves selon l'âge et le sexe, le nombre d'élèves désengagés et sous-performants, le nombre de décrocheurs, et les taux de rétention et de réussite des élèves qui ont participé au Programme. Le Ministère a également recueilli auprès des administrateurs des données anecdotiques sur les leçons retenues et les défis associés à la mise en oeuvre du Programme ainsi que sur la

perception des élèves concernant les avantages et les défis du Programme.

Au cours de l'année scolaire 2009-2010, le Ministère a commencé à exiger des équipes de planification régionales qu'elles établissent des objectifs précis, mesurables, réalistes, axés sur des résultats et définis dans le temps (SMART) pour l'année à venir. Le Ministère visite chaque année les équipes pour surveiller la situation relativement à l'atteinte des objectifs de l'année précédente et en apprendre sur les défis et les succès qu'a connus chaque équipe dans la mise en oeuvre du Programme. Lors des visites, le Ministère fournit également aux équipes de planification régionales un ensemble de données qui comprend la comparaison de statistiques sur trois ans, telles que les taux de participation, de rétention et de réussite, comparativement à la moyenne provinciale.

En général, nous avons observé que les processus en place pour surveiller le Programme étaient beaucoup plus complets et détaillés que ceux pour tout autre programme visant la réussite des élèves et, à plusieurs égards, servaient de normes de pratiques exemplaires pour les autres initiatives ministérielles. Même si le Ministère n'a pas évalué le Programme pour déterminer s'il favorise la transition réussie des élèves participants aux études postsecondaires, il a néanmoins mené une enquête pour déterminer le statut des élèves participants six mois après avoir quitté l'école secondaire. Dans la plupart des cas, les résultats étaient positifs. Presque deux tiers (65 %) des élèves ayant participé au Programme étaient inscrits à un programme postsecondaire (6 % à l'université, 50 % au collège et 9 % à une formation en apprentissage), et 77 % ont déclaré que le Programme avait influencé leurs plans d'études et de carrière.

Soutien aux écoles pour la réussite des élèves

En 2008, le Ministère a lancé l'initiative de soutien aux écoles pour la réussite des élèves ciblant un nombre limité d'écoles dans des conseils scolaires

qui comptaient beaucoup d'écoles secondaires où le rendement des élèves était inférieur à la norme provinciale. Le Ministère nous a informés qu'il avait ciblé les conseils scolaires qui pouvaient apporter une importante contribution à l'atteinte de l'objectif de diplomation provinciale. Chaque conseil participant a touché des fonds ministériels pour embaucher un autre leader pour la réussite des élèves chargé de surveiller l'initiative, et chaque directeur des écoles sélectionnées était jumelé à un mentor qui lui offrait un soutien. Dans le cadre de l'initiative, des fonds ont été versés à 27 écoles de trois conseils scolaires en 2008-2009, à 67 écoles de sept conseils en 2009-2010, et à 85 écoles de 14 conseils en 2010-2011.

Pour repérer les écoles ayant un faible rendement, le Ministère a utilisé les données sur les indicateurs de réussite des élèves de la 9^e à la 12^e année. Les indicateurs clés comprenaient, entre autres, les taux de crédits acquis et de réussite des cours obligatoires et à option ainsi que les résultats des tests provinciaux de l'OQRE. En se fondant sur ces indicateurs, le Ministère a retenu 170 écoles parmi celles qui présentaient le plus faible rendement.

Nous avons examiné les écoles retenues pour financement dans le cadre de cette initiative en 2009-2010 et constaté que même si les trois quarts d'entre elles avaient le plus faible rendement, plus de 100 écoles parmi celles au rendement le plus faible n'ont pas touché de fonds en 2009-2010.

Dans le cadre de cette initiative, les écoles subventionnées devaient élaborer un plan annuel de soutien scolaire comprenant des objectifs SMART visant les élèves sous-performants. De plus, ces plans devaient décrire les stratégies prévues pour atteindre les objectifs ainsi que les résultats escomptés des élèves. Par exemple, une école avait pour objectif de hausser de cinq points de pourcentage, soit de 70,2 à 75,2 %, le taux de réussite du cours de mathématiques appliquées de 9^e année au cours de l'année scolaire 2010-2011. La stratégie visait 36 élèves et mettait l'accent sur la compréhension de la lecture des mathématiques, l'enrichissement du vocabulaire et la communication des concepts mathématiques.

Pour surveiller les progrès, les écoles doivent faire rapport au Ministère six fois par année.

Pour déterminer l'incidence de l'initiative sur le rendement scolaire, le Ministère a compilé des données sur les crédits acquis dans les écoles et constaté que les 27 écoles participantes la première année ont observé une hausse de 6,8 % de leur taux de crédits acquis en 9^e année et de 5,6 % en 10^e année sur une période de deux ans. Toutefois, l'analyse du Ministère portait sur l'ensemble des écoles et il n'avait pas suffisamment de données pour évaluer la réussite des élèves dont le rendement était inférieur aux attentes. En conséquence, le Ministère n'a pu déterminer si l'initiative avait réussi à améliorer le rendement des élèves du groupe cible.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les initiatives visant la réussite des élèves entraînent une hausse du nombre d'élèves qui obtiennent leur diplôme de fin d'études secondaires de l'Ontario et sont adéquatement préparés à poursuivre des études collégiales ou universitaires, à effectuer un apprentissage ou à occuper un emploi, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires de la province doivent :

- évaluer l'initiative sur le réengagement pour déterminer si les avantages que les conseils ont observés justifient le coût du maintien du programme à l'avenir;
- mettre en commun les pratiques exemplaires ou les directives visant à aider les élèves à terminer leurs heures de service communautaire avant l'obtention de leur diplôme;
- s'assurer que les stages en milieu de travail effectués dans le cadre du programme d'éducation coopérative répondent mieux aux attentes des cours afin que les stages complètent l'expérience acquise en classe comme il se doit;
- évaluer le programme de récupération de crédits pour déterminer si les élèves

satisfont aux attentes requises des cours et envisager d'élaborer des lignes directrices plus détaillées pour assurer une prestation uniforme du programme à l'échelle de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera les avantages des initiatives et programmes visant la réussite des élèves pour s'assurer qu'ils augmentent efficacement le nombre de diplômés et que ces derniers sont bien préparés à leur cheminement postsecondaire. Ce travail comprendra l'échange des pratiques et lignes directrices efficaces avec les conseils scolaires ainsi que des directives relatives à la documentation qui établit clairement le lien entre les expériences de stage et l'apprentissage en classe.

FINANCEMENT DES INITIATIVES VISANT LA RÉUSSITE DES ÉLÈVES

Au cours des deux dernières années scolaires prenant fin en 2010-2011, le Ministère a versé près de 245 millions de dollars (130 millions de dollars en 2010-2011) pour financer les initiatives de la Stratégie visant la réussite des élèves afin d'aider les élèves des écoles secondaires à réussir et à obtenir leur diplôme d'études secondaires.

Financement des programmes

Comme le montre la Figure 4, le financement de deux programmes visant la réussite des élèves – Réengagement et Soutien aux écoles pour la réussite des élèves – est fonction des besoins des élèves. Pour ces programmes, le Ministère a affecté une proportion plus élevée du financement aux écoles et aux conseils scolaires qui présentaient un

Figure 4 : Paiements aux conseils scolaires pour les initiatives visant la réussite des élèves (en millions de dollars par année scolaire)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Programme ¹	Principale base de financement	2009-2010	2010-2011
Subventions visant la réussite des élèves ²	inscriptions	59,6	60,5
mathématiques et littératie ³	inscriptions	6,9	7,6
autres programmes dont le financement est fondé sur le nombre d'inscriptions	inscriptions	5,1	4,8
Total – Financement fondé sur le nombre d'inscriptions		71,6	72,9
Double reconnaissance de crédit	demandes	17,2	25,8
Majeure haute spécialisation	demandes	21,1	18,6
autres programmes dont le financement est fondé sur les demandes	demandes	1,4	1,2
Total – Financement fondé sur les demandes		39,7	45,6
Soutien aux écoles pour la réussite des élèves	besoins	5,2	4,4
initiative de réengagement	besoins	0	5,3
Total – Financement fondé sur les besoins		5,2	9,7
Total – Tous les programmes visant la réussite des élèves		116,5	128,2

- Des paiements de transfert distincts ne sont pas fournis aux conseils scolaires pour les initiatives d'éducation coopérative et de récupération de crédits.
- Les subventions visant la réussite des élèves ne ciblent pas d'objectif précis, mais elles doivent être dépensées par les conseils scolaires pour aider les élèves à risque de décrocher.
- Les fonds pour les programmes de mathématiques et de littératie visent principalement à soutenir l'apprentissage professionnel des enseignants de mathématiques.

rendement faible. Le financement en fonction des besoins permet d'orienter les ressources vers les secteurs où elles sont les plus nécessaires. Au cours des deux dernières années scolaires, 2009-2010 et 2010-2011, des fonds de 15 millions de dollars pour favoriser la réussite des élèves ont été distribués en se fondant sur les résultats de l'évaluation des besoins des élèves effectuée par le Ministère. Les 230 millions de dollars restants ont été affectés en fonction du nombre d'élèves inscrits ou des demandes présentées par les conseils scolaires.

En ce qui concerne le financement accordé en fonction du nombre d'inscriptions, chaque conseil scolaire reçoit le même montant par élève, et un montant supplémentaire n'est pas prévu pour les conseils qui accueillent un pourcentage élevé d'élèves ayant des besoins particuliers. Ainsi, l'approche de financement par élève ne permet pas d'orienter les ressources limitées vers les secteurs jugés prioritaires.

De même, le financement en fonction des demandes n'est pas strictement fondé sur les besoins, mais plutôt sur les estimations faites par les conseils du nombre d'élèves qui seront inscrits aux programmes en place ou proposés. Le financement fondé sur les demandes peut mieux refléter les besoins des élèves que celui selon le nombre d'inscriptions, puisque ces programmes visent principalement les élèves qui risquent de décrocher. Toutefois, le financement fondé sur les demandes dépend toujours des programmes mis en place par les écoles et les conseils scolaires pour aider les élèves ayant besoin de soutiens supplémentaires.

Même si la majorité du financement pour les programmes fondés sur le nombre d'inscriptions et les demandes servira finalement à soutenir les élèves à risque identifiés par les conseils, de façon générale, il serait prudent d'orienter une proportion accrue du financement vers les conseils scolaires qui en ont le plus besoin. Nous avons constaté que, selon différents indicateurs, les besoins des élèves variaient considérablement d'un conseil à l'autre. Par exemple, en ce qui concerne les crédits acquis en 10^e année, un indicateur précoce clé de la diplomation probable, le pourcentage des élèves

qui étaient en bonne voie d'obtenir leur diplôme, variait de 49 % à 92 % dans les 70 conseils scolaires ayant des écoles secondaires.

Une analyse approfondie du financement des programmes des conseils scolaires de l'Ontario et des crédits acquis a également révélé la faible corrélation entre les besoins des élèves et le financement reçu. Par exemple, un conseil où 81 % des élèves étaient en bonne voie d'obtenir leur diplôme avait reçu 240 \$ par élève pour financer les initiatives visant la réussite des élèves, alors qu'un deuxième conseil dans la même région, où seulement 69 % des élèves étaient en voie d'obtenir leur diplôme, avait touché seulement 98 \$ par élève. L'écart de financement entre les deux conseils était principalement attribuable à leur différent degré de participation aux programmes financés en fonction des demandes. Puisque d'autres indicateurs ont montré des anomalies semblables, le financement global n'était souvent pas orienté vers les conseils accueillant une proportion plus élevée d'élèves ayant besoin de soutien.

Administration financière

Après avoir examiné les processus et procédures de financement des initiatives visant la réussite des élèves en vigueur au Ministère et dans les conseils scolaires que nous avons visités, nous avons constaté que les conseils comptabilisaient les fonds reçus de façon appropriée. En général, le financement visant à favoriser la réussite des élèves était réparti dans des comptes distincts pour s'assurer que les fonds affectés à chaque initiative étaient dépensés dans le cadre des programmes. Globalement, des processus essentiellement judiciaires étaient en place pour surveiller les paiements de transfert à ces conseils scolaires pour veiller à ce que les fonds soient dépensés aux fins prévues ou reportés aux années subséquentes. Toutefois, nous avons soulevé les préoccupations suivantes :

- Le Ministère pourrait améliorer sa surveillance des dépenses des conseils scolaires. Par exemple, certains rapports préparés par

les conseils sur la façon dont les fonds étaient dépensés étaient fondés sur les dépenses prévues et non les dépenses réelles. De plus, le Ministère n'obligeait pas les conseils à fournir des documents à l'appui des dépenses qui pourraient faire l'objet d'une vérification ou attestation périodique.

- Au cours des deux dernières années scolaires prenant fin en 2010-2011, les conseils scolaires de la province ont reçu tard au cours de l'année des fonds inattendus de près de 8 millions de dollars pour financer des initiatives visant la réussite des élèves; ces fonds devaient être engagés avant la fin de l'année scolaire. De tels paiements font en sorte qu'il est difficile d'utiliser les fonds de façon efficace et efficiente pour répondre aux besoins particuliers des élèves. Tous les conseils que nous avons visités ont bien accueilli les fonds, mais ont indiqué qu'il était difficile de trouver des façons de les dépenser judicieusement à court préavis. En conséquence, pour les programmes tels que la MHS, certains conseils ont acheté des articles dont les écoles n'avaient pas nécessairement besoin à ce moment, comme d'autres outils et équipements.
- Deux programmes dont le financement est fondé sur les demandes – la MHS et le Programme à double reconnaissance de crédit – reçoivent des fonds en fonction du nombre d'inscriptions prévues. Toutefois, les responsables des deux programmes ont largement surestimé la participation des élèves. En conséquence, les programmes ont reçu 3,1 millions de dollars en trop en 2009-2010. Pour le programme MHS, près d'un quart des conseils ont surestimé le nombre d'inscriptions de plus de 50 % comparativement à la participation réelle des élèves, alors que les prévisions d'un quart des équipes de planification régionales des programmes à double reconnaissance de crédit correspondaient à plus du double des inscriptions réelles. Nous avons constaté qu'un des conseils que nous

avons visités collaborait étroitement avec le personnel des écoles offrant le programme MHS pour établir une prévision réaliste du nombre d'inscriptions, ce qui s'est traduit par un écart de moins de 7 % entre le nombre prévu et réel d'inscriptions. En ce qui concerne le programme MHS en 2010-2011, le Ministère a averti les conseils que des ajustements seraient apportés au financement selon les différences importantes entre le nombre réel et prévu d'élèves. Pour le Programme à double reconnaissance de crédit, les paiements en trop devaient être déduits du financement des années subséquentes.

- En plus des prévisions du nombre d'inscriptions, le financement du programme MHS était fondé sur un modèle décroissant, selon lequel plus de fonds sont consentis les premières années du programme. Cette approche vise à fournir un financement initial pour l'achat de matériel et d'équipement afin de démarrer le programme. Toutefois, plusieurs conseils nous ont informés que certains programmes, tels que la construction, sont plus coûteux et que leur fonctionnement continu requiert davantage d'investissements comparativement à ceux moins coûteux. Certains conseils que nous avons visités se préoccupaient de la viabilité de leurs programmes, car ils devaient actualiser l'équipement et d'autres documents pour en garantir la pertinence.
- Concernant le Programme à double reconnaissance de crédit, nous avons observé que les équipes de planification régionales utilisent différents mécanismes de financement pour distribuer les fonds à leurs conseils et collèges respectifs. Certaines équipes collaboraient avec les conseils pour déterminer les fonds appropriés, alors que d'autres travaillaient directement avec les écoles. Le financement a été établi en fonction d'un maximum de 200 \$ par élève à l'échelon des conseils et de 750 \$ à l'échelon des collèges. Dans les deux conseils scolaires visités qui

offraient le Programme, les équipes versaient les montants de référence plutôt qu'un montant correspondant aux dépenses réellement engagées, qui étaient souvent inférieures. Pour cette raison et d'autres problèmes liés au Programme, celui-ci a touché un excédent de 4,3 millions de dollars en 2009-2010.

- Les fonds pour l'initiative de soutien aux écoles pour la réussite des élèves, que les conseils scolaires devaient utiliser pour les journées d'apprentissage professionnel et aux fins de l'enseignement efficace, a touché un excédent de 2 millions de dollars en 2009-2010. Un conseil visité nous a informés qu'il n'a pu dépenser tous les fonds de programme puisqu'il n'a pu organiser toutes les journées d'apprentissage professionnel prévues. En plus des journées de perfectionnement professionnel ordinaires, le conseil a jugé excessif d'attribuer 137 jours de plus à l'apprentissage professionnel des directeurs et enseignants associé à l'initiative de soutien aux écoles pour la réussite des élèves. Le Ministère a constaté qu'au cours des années suivantes, les fonds affectés au perfectionnement professionnel ont été considérablement réduits. Un autre conseil que nous avons visité n'avait pas reçu de financement aux termes de l'initiative de soutien aux écoles pour la réussite des élèves et n'était même pas au courant de l'existence du programme. Toutefois, 12 des 18 écoles secondaires de ce conseil affichaient un faible rendement ou figuraient parmi les écoles ayant les plus faibles rendements dans la province.
- En plus du financement affecté à la Stratégie visant la réussite des élèves, les conseils ont reçu environ 140 millions de dollars de « financement démographique » pour les écoles secondaires au cours de l'année scolaire 2010-2011. Ce financement était fondé sur les profils scolaires d'indicateurs socioéconomiques associés aux élèves à risque élevé. Ces indicateurs sont notamment le faible revenu, l'immigration récente, la scolarité limitée des

parents et le statut de famille monoparentale. Toutefois, nous avons observé que les affectations aux conseils scolaires étaient fondées sur des données périmées, car la majorité de celles-ci provenaient des recensements de 1991 et de 1996 et de Statistique Canada. En 2010-2011, les profils des écoles ont été mis à jour en fonction des données de 2006, mais les réaffectations de fonds devaient entrer progressivement en vigueur sur une période de quatre ans pour permettre aux conseils scolaires de modifier leurs programmes et soutiens en tenant compte des nouveaux niveaux de financement. Par conséquent, la majorité des fonds accordés étaient toujours fondés sur des données datant de 15 à 20 ans. Finalement, les conseils visités ont indiqué qu'ils n'étaient pas tenus de présenter au Ministère de rapport spécifique sur l'utilisation du financement démographique.

- Aux termes du contrat entre le Ministère et le CODE relativement à la prestation du Programme à double reconnaissance de crédit, le CODE doit présenter des états financiers vérifiés par un vérificateur externe. Toutefois, notre vérification a révélé qu'un conseiller financier avait préparé les rapports financiers du CODE. Ainsi, le Ministère n'avait aucune garantie professionnelle que les 17,2 millions de dollars versés au CODE en 2009-2010 avaient été dépensés aux fins prévues. (Le Ministère a par la suite demandé au CODE de soumettre des états financiers vérifiés.) De plus, le Ministère et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités ont versé au CODE 700 000 \$ en 2009-2010 pour l'exécution du Programme (335 000 \$) et les coûts administratifs (365 000 \$), mais le CODE n'a pas rendu compte de l'utilisation de ces fonds. Nous avons également observé que le CODE versait principalement les fonds destinés à l'exécution du Programme à des consultants, qui offraient des conseils et des directives en matière de mise en oeuvre

aux équipes de planification régionales, aux collèges et aux conseils scolaires à raison de 500 \$ par jour. Même si le CODE devait lancer le Programme à double reconnaissance de crédit, le Ministère devait par la suite assumer les responsabilités administratives. Ainsi, il serait judicieux sur le plan financier que le Ministère exécute lui-même le Programme.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que le financement de la Stratégie visant la réussite des élèves est dépensé de façon efficiente pour répondre aux besoins particuliers des élèves qui présentent un risque de ne pas obtenir leur diplôme, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires de la province doivent :

- adopter des méthodes de financement qui ciblent davantage les écoles et les conseils où les besoins des élèves à risque sont les plus grands et travailler avec les conseils et les écoles pour mieux évaluer la participation des élèves aux programmes dont le financement est fondé sur les demandes;
- améliorer les processus existants pour surveiller les dépenses des conseils et s'assurer que les fonds versés en trop sont correctement comptabilisés;

- établir le financement démographique en tenant compte des plus récentes données disponibles;
- évaluer le coût et les avantages de l'exécution du programme à double reconnaissance de crédit par le Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le financement de programmes doit être dépensé de façon efficiente et continuera à travailler avec les conseils scolaires pour faire en sorte que les fonds parviennent aux élèves à risque de décrocher et améliorer au besoin les estimations relatives à la participation aux programmes. Le Ministère utilise également des approches de financement fondées sur le nombre d'inscriptions et de demandes pour soutenir les efforts des conseils visant à améliorer le rendement des élèves et à réduire les écarts dans le rendement de ces derniers. Le Ministère continuera de travailler avec les conseils scolaires pour garantir la comptabilisation exacte des fonds. Il évaluera également la faisabilité d'exécuter à l'interne le Programme à double reconnaissance de crédit.

Services de soutien pour les personnes handicapées

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance différents programmes de services de soutien conçus pour aider les personnes ayant une déficience intellectuelle à vivre chez elles, à travailler dans leur collectivité et à participer à une vaste gamme d'activités.

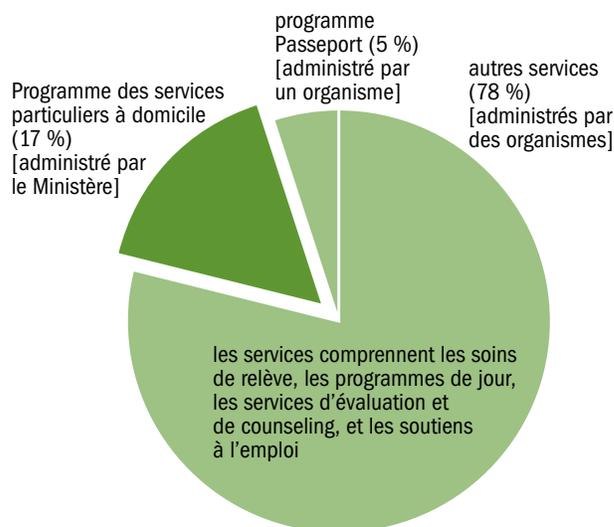
En 2010-2011, les paiements de transfert au titre des services de soutien totalisaient environ 571 millions de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 68 % par rapport aux 340 millions de 2000-2001, soit une hausse annuelle moyenne de près de 5 % sur les 10 dernières années. Des 571 millions de dollars que le Ministère a dépensés en 2010-2011, il a affecté 472 millions de dollars, environ 83 % du total, à 412 contrats avec des organismes bénéficiaires de paiements de transfert dans neuf régions. Ces organismes ont offert des services à quelque 134 000 personnes admissibles. Le Programme de services particuliers à domicile (PSPD) administré par le Ministère a reçu 99 millions de dollars pour servir 24 000 familles. La ventilation du financement est illustrée à la Figure 1.

Les organismes qui reçoivent des paiements de transfert fournissent ou font fournir des services d'évaluation et de counseling, d'orthophonie, d'intervention comportementale, de relève et

autres. Le PSPD offre un financement direct aux familles ayant des personnes handicapées admissibles vivant à domicile. Ces fonds doivent servir à procurer des soutiens et services en sus de ceux généralement prodigués par les familles et visent principalement à favoriser le développement et l'épanouissement personnels et à offrir des soins de relève pour donner un répit aux familles. De plus, le programme Passeport administré par des organismes — une récente initiative du Ministère — offre un financement direct aux familles pour les cours de développement personnel et autres activités sociales et récréatives.

Figure 1 : Dépenses associées aux services de soutien, 2010-2011

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification des services de soutien avait pour objectif de déterminer si le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) avait mis en place des politiques et procédures adéquates pour s'assurer que :

- des services de soutien de qualité étaient fournis conformément aux exigences des lois et des programmes et aux attentes de rendement;
- les paiements de transfert étaient contrôlés de façon satisfaisante et proportionnés au montant et à la valeur des services fournis.

La haute direction a examiné et accepté l'objectif de notre vérification et les critères de vérification connexes.

Notre vérification incluait l'examen et l'analyse des dossiers et des politiques et procédures administratives pertinentes ainsi que des discussions avec le personnel compétent de l'administration centrale et des quatre bureaux régionaux du Ministère que nous avons visités (Kingston, Ottawa, Sudbury et Toronto). Nous avons également examiné et analysé des dossiers pertinents ainsi que des politiques et procédures administratives, en plus de tenir des discussions avec les cadres supérieurs des 13 organismes bénéficiaires de paiements de transfert dans les quatre régions visitées.

De plus, nous avons rencontré des représentants du Provincial Network on Developmental Services, qui regroupe des membres de différents groupes d'intérêt, dont les Agences ontariennes de soutien pour les personnes qui ont des besoins spéciaux (OASIS) et l'Ontario Association on Developmental Disabilities.

Nous avons examiné plusieurs rapports de vérification préparés par les Services de vérification interne du Ministère, y compris ceux portant sur l'examen du projet de transformation du PSPD, réalisé en 2006, et l'examen de la fonction de

contrôleur effectué en 2010 au Bureau régional du Sud-Ouest. Bien que ces rapports ne nous aient pas permis de réduire l'étendue de nos travaux, ils ont orienté nos réflexions à propos de certaines questions et de l'approche à adopter à leur égard.

Nous avons également examiné le rapport préparé par Deloitte en 2008 sur le programme Passeport du Ministère, qui contenait un certain nombre de recommandations. Dans la planification de notre vérification, nous avons pris en compte ces recommandations ainsi que les mesures prises par le Ministère.

Résumé

Bon nombre des préoccupations soulevées dans notre dernière vérification de ce programme il y a 15 ans n'ont toujours pas donné lieu à des mesures correctives satisfaisantes. Le Ministère n'a donc pas d'assurance suffisante que ses organismes de prestation des services offrent de manière rentable un niveau de soutien approprié et cohérent aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

En particulier, les procédures de surveillance du Ministère ne lui permettent toujours pas de s'assurer que des services de qualité sont offerts et que les agences bénéficiaires de paiements de transfert dépensent les fonds publics de façon appropriée. Par exemple, le personnel du Ministère visite rarement les organismes à ces fins. De telles visites sont d'autant plus importantes que les mécanismes de responsabilisation examinés durant notre vérification laissent à désirer.

Le Ministère travaille depuis plusieurs années déjà à un vaste projet de transformation des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Une fois le projet terminé, il devrait avoir apporté certains changements importants au système de services et soutiens à ces personnes. Cependant, étant donné l'étendue et la complexité des changements, il faudra plusieurs années avant

que bon nombre des problèmes soulevés dans ce rapport soient réglés de façon efficace.

En ce qui concerne l'obligation de s'assurer que les organismes bénéficiaires de paiements de transfert fournissent des services de qualité conformes aux exigences législatives et aux politiques et procédures du programme, nous avons constaté ce qui suit :

- Dans la moitié des cas examinés, les organismes n'avaient pas de documentation de soutien adéquate pour démontrer l'admissibilité ou les besoins de la personne. Ainsi, les organismes ne pouvaient pas démontrer, et le Ministère ne pouvait pas évaluer, les besoins d'une personne ni si celle-ci recevait le niveau de service approprié ou, par exemple, si elle avait besoin d'un soutien complémentaire.
- Le Ministère n'a pas établi de normes de service acceptables ni les processus nécessaires pour surveiller de façon appropriée la qualité des services fournis et déterminer si les fonds alloués aux organismes communautaires sont optimisés.
- Le Ministère ne connaît pas le nombre de personnes qui attendent de recevoir les services de soutien offerts par les organismes, information indispensable pour évaluer les besoins de service non comblés.
- On pourrait s'attendre à ce que le Ministère ait établi un ensemble de règles cohérent sur ce qui constitue des services appropriés et, partant, des dépenses acceptables dans le cadre du programme Passeport, mais tel n'est pas le cas. En conséquence, les services remboursés dans une région pouvaient être jugés inadmissibles à un remboursement dans une autre région. De plus, dans bien des cas, les demandes présentées par des personnes dans le cadre du programme Passeport ne renfermaient pas les détails nécessaires pour déterminer l'à-propos des dépenses approuvées et remboursées. Par exemple, dans le cas d'une famille qui avait reçu en tout 22 000 \$ sur un an, les demandes de remboursement

soumises chaque mois n'incluaient pas de renseignements démontrant que les fonds avaient été demandés aux fins admissibles.

Voici nos observations sur la surveillance par le Ministère des fonds versés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert :

- Dans la pratique, le financement annuel des organismes est essentiellement fondé sur les niveaux de financement antérieurs plutôt que sur les besoins, ce qui exacerbe les iniquités de financement antérieures. Nous n'étions donc pas surpris d'apprendre que les coûts horaires demandés pour certains services semblaient excessifs et que l'éventail de coûts horaires pour des services semblables variait beaucoup à l'échelle de la province.
- Les rapports trimestriels et le processus annuel de conciliation des paiements de transfert sont peu utiles étant donné que :
 - l'information fournie par les organismes dans ces rapports est souvent inexacte et ne reflète pas les opérations;
 - l'examen du Ministère est inadéquat et effectué par des membres du personnel qui ne possèdent ni la formation ni l'expertise nécessaires;
 - le Ministère ne fait pas un examen adéquat des rapprochements des paiements de transfert effectués en fin d'exercice pour s'assurer qu'ils ont été faits de façon appropriée et uniforme.
- Le Ministère ne savait pas au juste si les organismes financés et leur conseil d'administration avaient mis en place des structures de gouvernance et de contrôle efficaces. Nous avons constaté que, dans un cas, même lorsque de graves préoccupations ont été soulevées, ni le conseil ni le Ministère n'ont pris de mesures appropriées.

En ce qui concerne le Programme de services particuliers à domicile (PSPD), qui rembourse directement les frais admissibles aux personnes et aux familles, nous avons constaté ce qui suit :

- Notre examen d'un échantillon de dossiers pour les bénéficiaires de fonds du PSPD nous a amenés à conclure que les formulaires étaient bien remplis et que, dans la plupart des cas, les personnes recevaient le soutien auquel elles avaient droit selon le guide de décision du programme.
- Depuis 2008-2009, aucuns fonds supplémentaires du PSPD n'ont été consentis afin de combler l'écart entre la demande croissante et les fonds disponibles. En conséquence, au 31 mars 2011, près de 9 600 personnes répondant aux critères d'admissibilité étaient encore inscrites sur la liste d'attente de financement du PSPD.
- Nous étions souvent incapables de déterminer, et le Ministère était incapable de démontrer, si les demandes soumises et les remboursements accordés aux familles portaient sur des frais admissibles.

Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas vérifié si les organismes bénéficiaires de paiements de transfert respectaient la directive du gouvernement concernant les frais de déplacement, de repas et d'accueil. Nous avons remarqué que certains achats effectués par la haute direction des organismes n'étaient pas conformes à la directive du gouvernement sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil, ni aux bonnes pratiques commerciales.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement les recommandations du vérificateur général. Dans son plan à long terme pour transformer le système de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère a déjà apporté plusieurs améliorations conformes aux recommandations concernant la responsabilisation, l'admissibilité et l'accès aux services, et l'administration.

En janvier 2011, le Ministère a mis en place des mesures d'assurance de la qualité plus

robustes afin d'établir des normes de service à l'intention des organismes qui reçoivent des fonds provinciaux pour fournir des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Après la vérification, le Ministère a mis en oeuvre une nouvelle procédure de demande pour les personnes qui souhaitent obtenir des services. Il répond ainsi aux préoccupations du vérificateur général relatives à l'incohérence des critères d'admissibilité. Les personnes devront maintenant présenter des demandes de services selon un processus rationalisé et uniforme fondé sur les mêmes critères.

Nous continuons de prendre des mesures pour gérer de façon plus efficace les fonds publics. Nous avons adopté une approche plus robuste pour évaluer le risque financier dans les organismes fournisseurs de services et nous introduirons de nouvelles normes concernant les rapports afin d'améliorer la qualité des services et l'information financière.

Le Ministère s'emploie aussi à améliorer l'administration du PSPD et du programme Passeport. Il fera la transition à un seul programme de financement direct afin de rendre le système plus facile à naviguer et plus souple pour les personnes et les familles. Au 1^{er} avril 2012, le PSPD cessera de servir les adultes ayant une déficience intellectuelle. Les adultes devront présenter une demande au programme Passeport pour obtenir un financement direct, tandis que les enfants devront s'adresser au PSPD. En conséquence de ce changement, le Ministère examinera les lignes directrices du programme Passeport et précisera les frais admissibles à un remboursement dans le cadre des deux programmes.

Observations détaillées

SERVICES FOURNIS PAR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

Admissibilité et accès aux services

Au moment de notre vérification, les organismes des neuf régions, qui comptent pour 80 % des dépenses de programme totales, utilisaient un des deux modèles d'accès pour permettre aux personnes d'obtenir des services — le modèle d'organisme unique et le modèle de collaboration entre plusieurs organismes.

Dans le premier cas, les personnes présentent une demande à un organisme communautaire qui a été désigné point d'accès unique. Cet organisme effectue la présélection initiale, détermine si la personne est admissible aux soutiens et services, et assortit ses besoins aux services accessibles. Dans le deuxième cas, la personne ou famille peut présenter une demande directement à n'importe quel organisme de la collectivité.

Avant de fournir des services de soutien, l'organisme contacté détermine si le demandeur est admissible, puis prépare une évaluation officielle afin de déterminer les services dont il a besoin. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, le Ministère ne donnait pas de conseils aux organismes sur les critères à remplir et la documentation requise pour démontrer l'admissibilité d'une personne et ses besoins. En conséquence, dans la moitié des cas examinés, il n'y avait pas de documentation à l'appui du diagnostic posé sur l'invalidité de la personne et ses besoins. En l'absence de telle documentation, il est difficile pour le Ministère de vérifier si les besoins en services sont déterminés de façon équitable et cohérente partout en Ontario et si les services recommandés sont ceux qui répondent le mieux aux besoins de la personne.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que l'admissibilité est déterminée de façon cohérente et équitable partout dans la province et que les personnes handicapées reçoivent un soutien approprié, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) doit donner des conseils aux organismes sur les critères et la documentation requise pour déterminer l'admissibilité de la personne et ses besoins. Dans le cadre de leurs responsabilités de surveillance, les bureaux régionaux du Ministère devraient alors vérifier périodiquement si les organismes bénéficiaires de paiements de transfert font une évaluation systématique des personnes et s'ils assortissent leurs besoins aux services disponibles les plus appropriés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En juillet 2011, le Ministère a mis en oeuvre un nouveau mécanisme de demande de services et soutiens pour les personnes ayant une déficience intellectuelle. Neuf organismes ontariens offrant des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle servent maintenant de guichets uniques auprès des adultes ayant une déficience intellectuelle et de leur famille pour qu'ils puissent obtenir des services et soutiens. Les décisions relatives à l'admissibilité aux soutiens sont prises en fonction de critères uniformes. Ce nouveau processus fait en sorte d'évaluer de la même façon tous les demandeurs, où qu'ils vivent dans la province.

Qualité des services fournis

Il peut être difficile d'établir des normes de service mesurables, car les organismes offrent un vaste éventail de programmes, et les besoins en services peuvent varier substantiellement d'une personne à l'autre. Il est toutefois important pour le Ministère d'établir des normes de qualité des services pour que les programmes offerts par des organismes

répondent aux besoins des personnes handicapées et favorisent en fin de compte l'optimisation des ressources. Les repères courants, tels que le coefficient employés-clients, l'évaluation des qualifications du personnel et finalement l'évaluation des résultats des programmes, sont des outils utiles pour évaluer la qualité et le rapport coût-efficacité des services de soutien fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Après avoir examiné les dossiers et discuté avec le personnel du Ministère et des organismes et les groupes d'intervenants, nous avons conclu, comme lors de notre dernière vérification du programme en 1996, que le Ministère n'avait pas de normes ou de processus en place pour évaluer périodiquement la qualité des services fournis par les organismes. Nous avons également remarqué que les bureaux régionaux visitent rarement les différents organismes responsables de la prestation des services dans leur région pour avoir une connaissance de première main de leurs opérations. Le Ministère ne peut donc déterminer si l'organisme a fourni des services qui répondent aux besoins de la personne ou si les fonds octroyés à l'organisme ont été optimisés.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les services sont appropriés et conformes à une norme acceptable et qu'ils optimisent l'utilisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- établir des normes de service acceptables;
- évaluer périodiquement l'adéquation aux besoins et le rapport coût-efficacité des services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère surveille les organismes de service conformément à une entente de financement annuelle qui précise les attentes et exigences du Ministère en matière de prestation des services dans chaque secteur de programme.

En janvier 2011, le Ministère a adopté un nouveau règlement établissant des mesures d'assurance de la qualité plus robustes pour les organismes. Ces mesures visent à définir des normes cohérentes et à déterminer si les services et soutiens offerts aux adultes ayant une déficience intellectuelle sont appropriés. Tous les organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle financés par la province ont suivi une formation sur les mesures d'assurance de la qualité, et le personnel du Ministère assurera un suivi régulier pour vérifier s'ils respectent les normes.

Dans le cadre de ses initiatives de transformation, le Ministère prévoit également évaluer la mise en oeuvre des nouveaux organismes des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle. Ces organismes servent de point d'accès unique auquel les adultes ayant une déficience intellectuelle et leur famille peuvent s'adresser pour obtenir des services et soutiens. Cette évaluation devrait notamment permettre de déterminer si les personnes ayant une déficience intellectuelle reçoivent les services appropriés recommandés, de même que le coût de ces services.

Le Ministère dirige également, en collaboration avec le secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, une stratégie de gestion des ressources humaines à long terme afin de recruter et de retenir des professionnels possédant la formation et les compétences requises pour servir cette clientèle. Un élément clé de la stratégie consiste à définir des compétences de base pour les postes de tous les niveaux dans ce secteur. Celles-ci aideront à améliorer les qualifications du personnel de soutien direct et de gestion des organismes.

Listes d'attente

Les personnes jugées admissibles à des services de soutien, mais pour lesquelles des services fournis par un organisme ou des fonds directs ne sont

pas disponibles au moment de l'évaluation, sont inscrites sur une liste d'attente. Le manque d'accès aux soutiens et services — et les listes d'attente connexes — peut résulter d'une distribution inéquitable des fonds entre les régions. De plus, certaines régions de la province ont un accès limité à certains services professionnels, ce qui prolonge la période d'attente pour ces services.

Les organismes de chaque région tiennent, collectivement ou individuellement, les listes d'attente pour les demandeurs jugés admissibles qui ont besoin de services. Il n'existe pas à l'heure actuelle de méthode uniforme de tenue des listes d'attente pour les services fournis par des organismes. Exception faite du programme Passeport, les organismes ne partagent pas l'information sur les listes d'attente avec les bureaux régionaux du Ministère. Ainsi, sauf dans le cas des programmes de financement direct (PSPD et Passeport), le Ministère ne sait pas combien de personnes attendent de recevoir des services de soutien fournis par des organismes, information requise pour évaluer les besoins non comblés en services. Une fois recueillie et analysée, l'information sur les listes d'attente aiderait le Ministère à déterminer où les besoins sont les plus grands et, par exemple, à faire une distribution plus efficace des fonds.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à surveiller et à évaluer les besoins non comblés en services et à faire une répartition plus équitable des fonds, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) doit travailler avec les organismes pour s'assurer qu'ils préparent des informations exactes sur les listes d'attente et qu'ils les communiquent systématiquement au Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Un objectif clé de la modernisation des services de l'Ontario aux personnes ayant une déficience intellectuelle est de mettre en place un mécanisme plus équitable de répartition des fonds.

Les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle devront désormais évaluer de manière uniforme les besoins de chaque personne. Leur travail sera appuyé par une nouvelle technologie en vue de recueillir des renseignements exacts sur les besoins en services et les listes d'attente dans la province.

La prochaine étape du plan de modernisation est une nouvelle approche de financement qui accordera systématiquement la priorité aux personnes ayant le plus grand besoin en services. Elle rendra aussi le financement plus équitable en associant les fonds aux besoins évalués dans chaque cas, pour que les personnes ayant des besoins semblables reçoivent des niveaux de soutien semblables.

Programme Passeport

En 2005-2006, le Ministère a mis en oeuvre le programme Passeport, qui prévoit un financement global annuel des organismes pour que ceux-ci puissent répartir les fonds entre les familles des personnes admissibles qui ont quitté l'école ou qui attendent de recevoir des services communautaires. Les personnes admissibles à ce programme peuvent recevoir des fonds afin de participer à des activités d'éducation permanente, de bénévolat, de loisirs, d'entraînement aux compétences sociales, de préparation à l'emploi et de formation professionnelle.

En 2010-2011, 2 700 personnes admissibles au programme Passeport ont reçu en tout 31 millions de dollars, soit 11 500 \$ chacune en moyenne. Environ 4 500 autres personnes ont été jugées admissibles et inscrites sur la liste d'attente de financement parce qu'il n'y avait pas suffisamment de fonds disponibles.

Remboursements du programme Passeport

Une fois que l'organisme désigné du programme Passeport a vérifié l'admissibilité d'une personne et approuvé le montant auquel elle a droit, les

clients et leur famille peuvent choisir de recevoir les fonds directement pour acheter eux-mêmes les services ou demander à l'organisme d'administrer les fonds en leur nom. Les familles qui choisissent de recevoir un financement direct doivent présenter des factures détaillées à l'organisme désigné du programme Passeport aux fins d'approbation et de remboursement.

Nous avons examiné un échantillon de demandes et constaté que le processus visant à limiter le financement aux services admissibles était inefficace pour les raisons suivantes :

- Le Ministère n'a pas défini clairement ce qui constitue l'utilisation appropriée des fonds du programme Passeport. En conséquence, les dépenses approuvées dans une région n'étaient pas jugées admissibles à un remboursement dans une autre. Par exemple, les frais de réception pouvaient être remboursés pour l'agent de soutien, pour l'agent de soutien et le client, ou pour l'agent de soutien, le client et les parents et amis qui les accompagnent, selon la région.
- Les organismes ne font pas un contrôle satisfaisant du processus d'examen des demandes et d'approbation des remboursements. Tous les dossiers examinés contenaient des factures auxquelles il manquait des renseignements de base tels que la date, la nature et la durée du service à rembourser. Par exemple, une famille a reçu des remboursements totalisant 22 000 \$ pour l'année en présentant des factures mensuelles qui disaient simplement « activités de bénévolat » « santé et conditionnement physique dans la collectivité » et « développement de compétences personnelles ». Un autre client a reçu 7 000 \$ après avoir présenté une facture qui mentionnait uniquement des activités « récréatives » pour une période de 11 mois.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que seul le coût raisonnable des activités admissibles est remboursé aux familles, le ministère des Services sociaux et communautaires doit définir clairement ce qui constitue une dépense admissible et veiller à ce que les organismes approuvent les demandes et remboursent les dépenses de manière uniforme partout dans la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère compte assurer la transition à un seul programme de financement direct en avril 2012. En préparation, il a commencé à examiner les lignes directrices applicables au programme Passeport. Les nouvelles lignes directrices préciseront plus clairement les services et soutiens admissibles ainsi que les exigences en matière de rapports et de responsabilisation.

GESTION ET CONTRÔLE DES CONTRATS CONCLUS AVEC DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

Projets de budget et contrats de services annuels

Le Ministère conclut des contrats de services annuels avec chacun de ses organismes fournisseurs de services de soutien bénéficiaires de paiements de transfert. Les organismes, quant à eux, soumettent des propositions budgétaires annuelles, qui doivent contenir des détails sur le montant demandé ainsi que les types et la quantité de services à fournir. Le Ministère est ensuite appelé à examiner le budget proposé pour s'assurer que le contrat négocié prévoit des services de qualité qui représentent une utilisation optimale des ressources.

Nous avons constaté que le processus employé par le Ministère pour examiner les budgets proposés et approuver les contrats ne lui permet pas de

s'assurer que le montant approuvé du financement est raisonnable et proportionné aux services à fournir. Les dossiers que nous avons examinés contenaient peu ou pas de preuves que le Ministère avait analysé les budgets proposés.

Cette lacune est particulièrement préoccupante pour les raisons suivantes :

- Dans la plupart des dossiers examinés, il y avait d'importants écarts dans les objectifs de service budgétés et les montants demandés par rapport au contrat approuvé l'année précédente. Par exemple, le nombre de personnes qu'un programme était censé servir avait été ramené de 39 à 21, alors que les fonds demandés par l'organisme étaient passés de 440 000 \$ à 803 000 \$. Le Ministère a fini par approuver un contrat octroyant 840 000 \$ à l'organisme pour servir 21 personnes. Le nombre de personnes servies n'est pas le seul facteur à prendre en compte dans les décisions de financement, mais la diminution marquée de la clientèle aurait dû inciter le Ministère à poser des questions de suivi avant d'approuver près du double du financement octroyé l'année précédente.
- Dans bien des cas, il y avait d'importants écarts entre les objectifs de service et les fonds alloués en fonction des budgets proposés par les organismes et ceux prévus dans le contrat qui a été approuvé, et rien n'indiquait pourquoi le Ministère avait approuvé les montants en question. Par exemple, l'objectif fixé pour

un programme d'un organisme était passé de 51 personnes dans le projet de budget à 9 dans le contrat approuvé, alors que le montant demandé à l'origine pour servir 51 personnes (79 000 \$) était resté le même et a été approuvé.

Exception faite des ajustements mineurs apportés aux initiatives spéciales et aux nouveaux programmes, les contrats de service — y compris les objectifs et le montant total du financement — sont généralement reportés d'une année à l'autre. Rien n'indique que le Ministère ait cherché à déterminer si les fonds approuvés étaient raisonnables par rapport aux services à fournir.

Le coût horaire de certains types de services variait beaucoup selon les régions. Nous avons demandé au Ministère s'il comparait les coûts des services semblables entre les organismes de chaque région ou à l'échelle de la province afin de déterminer s'ils sont raisonnables. On nous a répondu que le Ministère ne faisait pas de telles comparaisons. Nous avons analysé le coût horaire des services directs pour différents types de programmes dans trois des quatre régions visitées et constaté qu'il y avait une grande variation. La Figure 2 montre l'éventail de coûts pour certains services.

Le coût horaire des services de soutien est censé varier, parfois dans une grande mesure, selon le type de service requis, mais le coût horaire des services semblables devrait se situer dans des limites raisonnables. Cependant, comme le montre la Figure 2, certains coûts horaires semblent

Figure 2 : Éventail de coûts de services choisis destinés aux adultes, 2009-2010

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Type de service	Coût horaire des services directs				
	Province	Trois régions visitées			Nombre d'organismes*
	Moyenne (\$)	Moyenne (\$)	Plus faible (\$)	Plus élevé (\$)	
soins de relève hors du foyer familial	61	20	4	457	35
évaluation et counseling	86	121	10	487	32
programmes de jour	33	45	8	74	59
gestion de cas des clients	32	48	16	881	52

* Nombre d'organismes offrant chacun des services particuliers dans les trois régions où nous avons obtenu l'information

excessifs, et il en va de même pour la fourchette de coûts horaires des services semblables. Le Ministère ne possède pas l'information nécessaire pour déterminer ce qui constitue un coût horaire ou une fourchette de coûts raisonnable.

Nous avons également noté que le financement de base octroyé aux organismes avait augmenté de 2 % par exercice, de 2007-2008 à 2009-2010 inclusivement. Cette augmentation s'inscrivait dans l'initiative d'amélioration des services et soutiens aux personnes ayant une déficience intellectuelle, annoncée dans le budget de l'Ontario de 2007.

Comme le Ministère a accordé les hausses telles que la majoration de base de 2 % par an sans tenir compte des excédents ou déficits enregistrés par les organismes au cours de l'exercice précédent ou de l'évolution de la demande de services, les iniquités de financement antérieures n'ont pas été corrigées. Nous avons également noté, lors de notre vérification de 1996, que les changements généraux en pourcentage du financement perpétuaient les iniquités de financement historiques. Nous ajoutons que les dossiers examinés ne contenaient pas suffisamment de preuves que le Ministère déterminait le financement total à accorder à un organisme en fonction de la valeur des services sous-jacents à fournir ou des besoins comparatifs dans la collectivité. Par exemple, le Ministère n'avait pas déterminé le coût par unité de service afin de comparer le coût de services semblables ou de déterminer les services plus coûteux qui pourraient justifier un examen plus détaillé.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les fonds versés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont proportionnés à la valeur des services fournis et que le financement se fonde surtout sur les besoins locaux, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- réévaluer son processus actuel de présentation, d'examen et d'approbation de budget et le modifier de façon à s'assurer que le

financement octroyé aux organismes est approprié au niveau de service prévu;

- analyser et comparer les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est à élaborer un nouveau modèle d'allocation des fonds qui améliorera l'équité, allouera le financement en fonction des besoins évalués et favorisera un bon rapport coût-efficacité.

En 2012-2013, le Ministère introduira de nouvelles normes en matière de rapports sur les paiements de transfert qui l'aideront à comparer les coûts entre les organismes qui offrent des programmes semblables. Il imposera ensuite d'autres normes de présentation en vue d'obtenir une information financière plus exacte sur les facteurs et les écarts des coûts de programme. Le personnel du Ministère et des organismes recevra une formation qui aidera à uniformiser la gestion des contrats et l'analyse des rapports trimestriels.

Surveillance et contrôle par le Ministère

Le guide du gouvernement intitulé *Meilleures pratiques – Responsabilisation en matière de paiements de transfert* stipule ce qui suit :

[Traduction]

Il ne suffit pas de négocier une entente puis de la classer dans les dossiers. Le gestionnaire du programme [bénéficiaire de paiements de transfert] doit lire et comprendre l'entente et l'appliquer pour gérer la relation [les paiements de transfert] sur une base quotidienne. Si l'entente est effectivement un élément essentiel d'un programme bien géré [de paiements de transfert], elle ne dispense pas les gestionnaires de programme

de faire preuve de la diligence raisonnable qui s'impose à toutes les étapes du cycle de responsabilisation des paiements de transfert.

Pour déterminer si le Ministère surveillait la qualité des services et la performance en matière d'optimisation des ressources des organismes communautaires financés par paiements de transfert en conformité avec cette directive, nous avons examiné, en premier lieu, l'exactitude de l'information communiquée par les organismes au Ministère et, en deuxième lieu, le processus mis en place par le Ministère pour évaluer cette information à la lumière du contrat annuel conclu avec l'organisme, y compris les repères de rendement. Nous avons conclu que ni l'une ni l'autre de ces exigences n'était remplie dans une mesure suffisante pour permettre une surveillance appropriée de la prestation des services communautaires. Ces exigences sont d'autant plus importantes que les bureaux régionaux ne font pas de visites périodiques sur place dans les organismes.

En particulier :

- Le Ministère exige des organismes qu'ils présentent des rapports trimestriels et de fin d'exercice pour lui communiquer des informations telles que les dépenses budgétées par rapport aux dépenses réelles et les services financés prévus par rapport aux services réellement fournis. Dans bien des cas cependant, les informations clés communiquées aux bureaux régionaux par les organismes étaient inexactes ou insuffisantes.

Par exemple, nous avons constaté que de nombreux organismes déclaraient les résultats obtenus en réitérant les objectifs approuvés ou en faisant une répartition arbitraire, peu importe les clients réellement servis. Presque tous les organismes tenaient des listes de clients qui différaient, parfois considérablement, de ce qui figurait dans les rapports au Ministère. Par exemple, un organisme a déclaré que 65 personnes avaient bénéficié

de son programme de soins de relève, alors que le nombre réel était de 26. Un autre organisme disait servir 25 personnes dans son programme de jour, alors que le nombre réel s'établissait à 194. Lorsque nous leur avons demandé comment ils calculaient les chiffres communiqués au Ministère, ces organismes ont avoué qu'il s'agissait de chiffres arbitraires déterminés au cours des années précédentes et qu'ils étaient déclarés pour correspondre au contrat de financement approuvé pour l'exercice.

Nous avons constaté que les heures de service et les coûts d'administration des programmes déclarés par les organismes ne correspondaient pas aux coûts réels. Là encore, les organismes nous ont dit que les montants alloués aux programmes étaient déterminés de façon arbitraire.

Nous avons également constaté que certains organismes ne présentaient pas les états financiers vérifiés requis, les lettres de recommandations postvérification ou d'autres informations pouvant justifier les dépenses et rajustements dans leur rapport de fin d'exercice, appelé *Rapport annuel de conciliation des paiements de transfert* (RACPT).

Nous reconnaissons que les organismes sont peu motivés à communiquer des données exactes sur les services et les dépenses réels, puisque les fonds approuvés par le Ministère se fondent principalement sur les données historiques et sont systématiquement reportés d'une année à l'autre, quels que soient les niveaux de services réellement fournis. En outre, dans la plupart des cas, aucune sanction n'est prévue pour les organismes qui présentent des résultats inexacts ou trompeurs.

- Le Ministère n'a pas institué de procédures adéquates pour déterminer l'exactitude de l'information reçue des organismes ou faire enquête sur les incohérences, même lorsqu'elles sont évidentes. Nous avons constaté que le Ministère ne demandait pas de

renseignements à l'appui, comme des listes de clients, pour confirmer si les données communiquées par les organismes étaient exactes et reflétaient la réalité et que, comme mentionné ci-dessus, le personnel des bureaux régionaux ne visitait pas les organismes pour recueillir de première main des renseignements sur les niveaux de services réellement offerts. Le Ministère ne vérifie pas non plus si les données ont été déclarées conformément aux instructions transmises aux organismes.

Nous n'avons trouvé aucun élément prouvant que le Ministère assurait un suivi en cas d'écart important entre les objectifs de service approuvés et ceux déclarés dans les rapports trimestriels, même lorsque les organismes n'avaient fourni aucune explication ou que leurs explications étaient insuffisantes. Le Ministère n'a pas non plus cerné et analysé les écarts dans les données d'un rapport trimestriel à l'autre. Par exemple, un organisme déclarait qu'il avait servi 15 personnes dans le cadre d'un programme au cours des trois premiers trimestres de l'exercice, mais seulement 4 personnes durant le quatrième trimestre.

Nous avons également conclu que l'unité du Ministère qui examine les rapports trimestriels et celle qui s'occupe des rapports de fin d'exercice fonctionnaient de façon indépendante et qu'elles ne bénéficiaient donc pas de leurs connaissances respectives des dossiers.

Lorsque les organismes soumettaient l'information financière requise dans leur RACPT de fin d'exercice, le Ministère ne faisait pas de rapprochement approprié entre les rapports et les états financiers vérifiés des organismes. Nous avons examiné l'information financière fournie dans un échantillon de RACPT et repéré un nombre de dépenses inappropriées que le Ministère aurait dû relever. Par exemple, nous avons découvert des achats d'immobilisations financés par des paiements de transfert approuvés au titre de la prestation des services de soutien. Dans la moitié des cas,

les organismes déclaraient dans leur RACPT que des fonds de fonctionnement annuels d'au plus 540 000 \$ étaient utilisés pour les achats d'immobilisations ponctuels, mais les détails n'étaient pas consignés. Le personnel du Ministère dans cette région nous a dit qu'il comparait les totaux au lieu de faire un examen ligne par ligne de l'information financière fournie. Notre analyse de l'information indiquait qu'un examen ligne par ligne aurait mis en évidence le suivi à effectuer concernant les achats non autorisés d'immobilisations importantes.

Nous avons également remarqué que, dans bien des cas, le personnel du Ministère chargé d'examiner et d'approuver les soumissions financières des organismes ne possédait pas la formation et l'expertise nécessaires à cette fin. Il ne pouvait donc pas examiner et interpréter efficacement l'information communiquée par les organismes. Par exemple, le personnel du Ministère comptait sur les états financiers vérifiés des organismes pour garantir que les paiements de transfert étaient dépensés avec prudence et aux fins prévues. Or, une vérification des états financiers ne vise pas à garantir que les fonds ont été dépensés avec prudence et aux fins prévues ou permises, mais bien que les fonds ont de fait été engagés aux fins déclarées dans les états financiers de l'organisme.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer une surveillance adéquate des organismes bénéficiaires de paiements de transfert et améliorer la responsabilisation au sein du Programme de services de soutien, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- examiner tous les rapports trimestriels et RACPT de fin d'exercice des organismes afin de détecter les écarts inhabituels ou inexplicables par rapport aux années précédentes et aux ententes contractuelles et donner suite à tous les écarts importants;

- faire des vérifications ponctuelles des organismes afin de valider l'information fournie dans les rapports trimestriels et les RACPT;
- vérifier si chaque bureau régional possède le niveau d'expertise financière requise et, sinon, déterminer la meilleure façon d'acquérir cette expertise.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'adoption de nouvelles normes applicables aux rapports sur les paiements de transfert en 2012-2013 et d'autres normes touchant les données financières aidera le Ministère à déterminer si les ressources ont été optimisées et lui permettra d'exiger des organismes qu'ils expliquent les écarts importants.

Le personnel du Ministère recevra une formation supplémentaire afin d'uniformiser la gestion des contrats et l'analyse des rapports trimestriels.

Deux cadres séparés de gouvernance des paiements de transfert et de responsabilisation sont en voie d'élaboration, l'un pour le personnel du Ministère et l'autre pour les fournisseurs de services. Les cadres aideront à mieux comprendre les pratiques commerciales du Ministère et de gestion des risques afin de responsabiliser la gestion des paiements de transfert.

Les nouvelles lois du Ministère sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle prévoient des mesures d'assurance de la qualité et autorisent le personnel du Ministère à visiter les organismes. Ces visites peuvent comporter l'inspection des dossiers financiers.

Gouvernance et responsabilisation

Les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent mettre en place des structures de gouvernance et des processus de responsabilisation efficaces pour bien administrer et gérer les fonds publics.

Cependant, contrairement aux attentes habituelles, particulièrement pour les organismes qui reçoivent des sommes importantes, le Ministère ne savait pas très bien si les organismes et leur conseil d'administration possédaient l'expertise et l'expérience nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités conformément aux exigences du Ministère, et s'ils s'étaient dotés de structures de gouvernance et de contrôle appropriées.

Les petits organismes reçoivent moins d'argent, mais une surveillance appropriée reste essentielle, car il est foncièrement difficile de séparer les fonctions dans les petits organismes, qui sont souvent administrés par une seule personne. En général, ces organismes n'ont pas suffisamment de ressources pour assurer une ségrégation appropriée des fonctions comme dans les organismes de grande taille. Certes, le rôle de surveillance incombe principalement aux conseils d'administration, mais le Ministère doit quand même connaître les risques, de façon à pouvoir rapidement donner suite aux préoccupations communiquées aux conseils et au Ministère.

Nous avons toutefois repéré des cas où ni le conseil d'administration ni le Ministère n'avaient pris de mesures, même lorsque des préoccupations avaient été soulevées. Dans un des organismes visités, nous avons remarqué que le directeur général exerçait toutes les fonctions comptables et qu'il était la seule personne à avoir accès à l'information financière telle que les registres bancaires et les écritures de journal. Les vérificateurs de l'organisme externe indiquaient dans leur rapport au conseil d'administration qu'en raison des erreurs et omissions présentes dans les registres financiers de l'organisme, les états financiers internes différaient substantiellement de la situation financière réelle et des résultats de fonctionnement de l'organisme. Le rapport des vérificateurs externes soulevait également des préoccupations au sujet des fonctions conflictuelles du directeur général. À la suite de ce rapport, le conseil d'administration a renvoyé les vérificateurs externes et en a nommé de nouveaux. Le Ministère a lui aussi obtenu le rapport des

vérificateurs, mais il n'a pas posé de questions ni assuré de suivi auprès du conseil ou de l'organisme.

Nous avons également repéré un certain nombre de dépenses douteuses dans des organismes de grande taille, comme des cadeaux de retraite et de fréquents repas de reconnaissance pour le personnel. Dans un organisme, lorsque nous avons porté ces exemples de dépenses inappropriées à l'attention des cadres supérieurs, l'un d'eux a répondu qu'à l'avenir, l'organisme imputerait simplement ces dépenses à un autre compte afin de ne pas éveiller de soupçons lors des vérifications futures. La haute direction ne semblait pas comprendre que le problème n'était pas que les dépenses avaient été imputées au mauvais compte, mais plutôt qu'il s'agissait d'une utilisation douteuse de l'argent des contribuables.

Selon les conclusions de ce rapport et nos discussions avec le personnel du Ministère et des organismes, nous croyons que les procédures de surveillance du Ministère ne lui permettent pas de s'assurer que les fonds publics sont dépensés à bon escient et gérés de façon appropriée par les organismes et leur conseil d'administration.

RECOMMANDATION 7

Pour que les organismes soient en mesure d'administrer les dépenses publiques de façon appropriée, le ministère des Services sociaux et communautaires doit encourager les bureaux régionaux à jouer un rôle plus proactif en s'assurant que les organismes – y compris les petits organismes qui reçoivent moins de fonds mais qui pourraient avoir plus de mal à maintenir des contrôles financiers appropriés – possèdent l'expertise, les structures de gouvernance et les processus de responsabilisation nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à renforcer la gouvernance et la responsabilisation dans l'utilisation des fonds publics. Deux cadres de gouvernance et de responsabilisation des paiements de

transfert sont en voie d'élaboration, l'un pour le personnel du Ministère et l'autre pour les fournisseurs de services. Les cadres aideront à mieux comprendre les pratiques commerciales du Ministère et la gestion des risques afin d'améliorer la responsabilisation en gestion des paiements de transfert. Le Ministère s'emploie aussi à améliorer ses outils d'évaluation des risques, introduits en 2008, pour l'automne 2011. Le personnel du Ministère utilise les outils pour évaluer un vaste éventail de risques, dont ceux associés à la gouvernance et la responsabilisation.

PROGRAMME DES SERVICES PARTICULIERS À DOMICILE (PSPD)

Dans le cadre de son Programme des services particuliers à domicile (PSPD), le Ministère finance directement, à raison de 4 200 \$ chacune en moyenne, 24 000 personnes ou familles qui ont choisi de gérer les services pour un adulte ou enfant admissible ayant une déficience intellectuelle ou un enfant ayant une déficience physique. Le financement fourni vise à aider la personne admissible et sa famille à acheter des services, par exemple pour prêter main-forte à la famille ou pour favoriser l'épanouissement ou le développement de la personne ayant une déficience intellectuelle.

En 2008-2009, le Ministère a décidé de bloquer le financement du PSPD en attendant l'examen des moyens de combler l'écart entre la demande croissante et les fonds disponibles. Depuis l'entrée en vigueur de ce gel, aucun autre paiement n'a été approuvé, ce qui a donné lieu à une liste d'attente de près de 9 600 personnes qui ont été jugées admissibles et qui attendaient de recevoir des fonds du PSPD au 31 mars 2011.

L'admissibilité aux fonds du PSPD se limite aux adultes et enfants ayant une déficience intellectuelle et aux enfants ayant une déficience physique qui habitent en Ontario, qui ont une limitation fonctionnelle permanente en raison de leur déficience, qui

ont besoin de services de soutien en plus de ceux habituellement fournis par la famille et qui vivent à la maison avec leur famille ou à l'extérieur du foyer familial mais qui ne reçoivent pas de soutien en établissement du personnel d'un fournisseur financé par le gouvernement. Pour être admissible, la personne doit présenter la documentation écrite établie par un médecin ou un psychologue qui confirme sa déficience.

En 2004, pour aider les bureaux régionaux à offrir un financement proportionné aux besoins du demandeur et veiller à ce que des niveaux de financement comparables soient offerts aux personnes ayant des besoins semblables, le Ministère a mis en oeuvre le guide de soutien à la décision. Ce guide contient 15 questions que le personnel du Ministère doit poser afin d'évaluer le niveau de services dont une personne a besoin selon un système de points avec classement en huit grandes catégories. Le total cumulatif des points attribués aux réponses aux 15 questions détermine le financement maximal auquel la personne est admissible.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers portant sur des personnes qui recevaient des fonds du PSPD et conclu que les formulaires étaient bien remplis et que, dans la plupart des cas, les personnes recevaient le soutien auquel elles avaient droit selon le guide de soutien à la décision.

Il y avait de nombreux cas dans lesquels la note obtenue par la personne variait d'une année à l'autre — ce qui pouvait modifier le montant auquel elle avait droit. Même dans les cas où ces variations ne modifiaient pas le financement, le dossier ne contenait aucune autre information expliquant pourquoi la note avait changé. Par exemple, une personne dont la note avait changé d'une année à l'autre sans documentation à l'appui avait vu son financement augmenter de 4 000 \$, ou 66 %, par rapport à l'année précédente. L'augmentation a été approuvée alors que le gel du financement du PSPD était en vigueur.

Remboursements du PSPD

Les fonds du PSPD aident les personnes admissibles et leur famille à acheter des services de soutien auxquels elles n'auraient pas accès autrement. Ces services doivent avoir pour but de favoriser l'épanouissement et le développement personnels du client ou d'offrir des soins de relève ou d'autres formes de soutien à la famille.

Des services sont offerts dans la collectivité, et les familles sont censées assumer une partie des coûts, quelle que soit leur situation. Certains coûts ne sont ni reconnus ni remboursés par le PSPD, dont ceux associés aux soins de base, aux services de garde, aux appareils et accessoires fonctionnels et à l'équipement spécialisé, aux soins dentaires et aux modifications domiciliaires. Le Ministère a établi une liste de dépenses inadmissibles qui ne seront pas remboursées, mais il n'a pas défini précisément les dépenses admissibles aux fonds du PSPD.

Les personnes peuvent choisir d'acheter elles-mêmes les services avec les fonds approuvés par le PSPD ou demander à un organisme d'administrer les fonds en leur nom en échange de frais d'administration négociés. Dans un cas ou l'autre, pour que les personnes et les familles puissent se faire rembourser les dépenses engagées dans le cadre du PSPD, elles doivent présenter des factures étayées par une documentation appropriée au bureau régional si elles administrent les fonds elles-mêmes, ou à l'organisme désigné pour administrer les fonds en leur nom.

Nous avons examiné des demandes soumises et des remboursements accordés directement aux familles par le Ministère ou par l'entremise d'un organisme et conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'information et qu'on ne faisait pas d'examen suffisant des demandes de remboursement pour s'assurer que les paiements répondent aux objectifs du programme. Voici quelques exemples :

- Dans certains cas, les demandes n'avaient pas été approuvées de façon appropriée et des remboursements avaient été accordés pour des services tels que les soins de base par le

principal fournisseur de soins et après présentation de factures en double. Par exemple, deux factures identiques de 4 100 \$ soumises par une famille au cours du même mois avaient été approuvées et le Ministère avait accordé des remboursements sans poser de question.

- Une facture de 4 560 \$ avait été remboursée, mais les détails pertinents, comme la date du service ainsi que les heures et le tarif du fournisseur, étaient introuvables.

Nous avons également remarqué que, dans le petit nombre de cas où les personnes choisissaient de faire administrer les fonds par un organisme, le Ministère ne demandait pas aux organismes de présenter des factures à l'appui des remboursements du PSPD, et qu'il n'avait pas effectué de vérifications ponctuelles des montants demandés par les organismes.

RECOMMANDATION 8

Pour que les remboursements du Programme des services particuliers à domicile (PSPD) aux familles ne soient accordés que pour les frais légitimes admissibles, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) doit établir des critères indiquant clairement ce qui constitue une dépense admissible et les communiquer aux intéressés.

De plus, le Ministère et les organismes qui administrent des fonds du PSPD doivent obtenir des factures suffisamment détaillées et, s'il y a lieu, des reçus, pour s'assurer que les montants demandés sont effectivement admissibles et raisonnables avant de verser les fonds.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En juin 2011, le Ministère a annoncé qu'il passerait à un seul programme de financement direct afin de rendre le système plus facile à naviguer et plus souple pour les clients et leur famille. Au 1^{er} avril 2012, les adultes qui demandent un financement direct devront s'adresser au

programme Passeport. Comme il est indiqué dans notre réponse à la Recommandation 4, le Ministère passera en revue les lignes directrices du programme Passeport afin de spécifier plus clairement les services et soutiens qui peuvent être achetés dans le cadre de ce programme ainsi que les exigences en matière de rapports et de responsabilisation. Le Ministère profitera de l'occasion pour examiner ses procédures de facturation dans le but d'améliorer sa surveillance financière.

Le PSPD continuera de servir les enfants et les jeunes. Les lignes directrices du PSPD seront examinées afin de répondre aux préoccupations du vérificateur général.

AUTRES QUESTIONS

Frais de déplacement, de repas et d'accueil

Au cours du deuxième semestre de 2009, après que les pratiques de dépenses douteuses dans d'autres organismes du secteur public ont beaucoup retenu l'attention du public, le ministère des Finances a annoncé que tous les organismes recevant des fonds du gouvernement devraient se conformer à la directive du gouvernement sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil. Le ministère des Services sociaux et communautaires a conseillé à tous ses organismes bénéficiaires de paiements de transfert de respecter la directive du gouvernement, qui entre autres :

- stipule que les demandes de remboursement doivent s'accompagner d'une documentation appropriée, dont des reçus détaillés;
- précise les dépenses inadmissibles à un remboursement, comme les boissons alcoolisées pour les employés;
- spécifie les conditions de remboursement des frais de déplacement et d'hébergement;
- définit les frais d'accueil acceptables.

Nous avons constaté que, dans bien des cas, la directive du gouvernement sur les frais de

déplacement, de repas et d'accueil n'avait pas été adoptée par les organismes.

Nous avons examiné un échantillon de demandes de remboursement de frais de déplacement, de repas et d'accueil présentées par la haute direction. La plupart de ces dépenses étaient imputées aux cartes de crédit des organismes. Dans l'ensemble, nous avons observé qu'il arrivait souvent aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert de ne pas se conformer à la directive du gouvernement ou aux bonnes pratiques commerciales. Nous avons relevé de nombreux cas où les remboursements des frais de déplacement, de repas, d'accueil et autres nous semblaient excessifs ou inappropriés. Nos observations détaillées sont présentées ci-après.

Frais de déplacement

Nous avons relevé plusieurs cas de déplacements aux États-Unis où des factures détaillées n'avaient pas été soumises à l'appui des dépenses effectuées. Par exemple, des factures n'avaient pas été présentées pour l'hébergement à l'hôtel Hyatt de Phoenix, en Arizona, où les frais d'hôtel imputés à la carte de crédit de l'organisme totalisaient 1 880 \$. Dans un autre cas, des frais de 1 300 \$ avaient été imputés pour un séjour à l'hôtel Hilton de Seattle, sans que des détails soient fournis sur les raisons du déplacement. Dans certains cas, des factures ont été soumises sans que les déplacements soient documentés ou justifiés. Par exemple, deux personnes ont imputé au total 3 587 \$ aux cartes de crédit de leur organisme pour le transport aérien aller-retour et l'hébergement à San Francisco. En réponse à nos questions, l'organisme a expliqué que les personnes en question avaient dû se déplacer pour assister à une « conférence d'entreprise sociale ». De plus, nous avons constaté que, dans certains organismes, les membres du personnel imputaient à leurs cartes de crédit des frais d'hébergement dans des hôtels proches de leur bureau principal, ce qui est contraire à la directive du gouvernement.

Frais de repas et d'accueil

Nous avons examiné un échantillon de frais de repas et d'accueil imputés aux cartes de crédit des organismes et repéré de nombreux cas où les frais nous semblaient excessifs ou douteux, y compris :

- 1 155 \$ dans une grilladerie, sans mention de l'objet du repas, du nombre de convives ou de leur identité, ni présentation d'un reçu détaillé;
- 1 090 \$ dans une grilladerie, sans explications sur l'objet du repas, le nombre de convives et leur identité, ni présentation d'un reçu détaillé;
- 747 \$ pour cinq gâteaux à l'occasion d'une « célébration des meilleurs employeurs »;
- 570 \$ pour un « dîner de retraite », sans mention du nombre de convives et de leur identité, ni présentation d'un reçu détaillé;
- 545 \$ pour des services de traiteur à une « réception d'adieu » sans mention du nombre d'invités.

D'autres dépenses douteuses incluaient :

- des cartes-cadeaux totalisant 800 \$ achetées par un organisme, sans que soit précisé le nom des employés ayant reçu une carte-cadeau ou le motif;
- 327 \$ pour l'achat de bijoux en guise de « cadeau de retraite » chez Tiffany;
- un montant de 11 000 \$ prélevé sur les fonds de l'organisme au nom du chef de la direction générale pour payer les frais annuels de location et d'assurance pour un véhicule de luxe personnel. Tous les frais d'entretien et d'essence engagés par le chef de la direction générale lui ont également été remboursés. Nous avons noté que le véhicule personnel mis à la disposition du chef de la direction générale n'avait pas été déclaré comme un avantage imposable sur son feuillet T4 annuel.
- des frais annuels de 1 400 \$ payés par un organisme en 2009 et 2010 pour l'adhésion à un centre de conditionnement physique avec piscine. Il était clairement indiqué que les frais d'adhésion étaient payés pour deux

personnes, soit le chef de la direction générale de l'organisme et l'autre membre du couple.

Au moment de notre vérification, tous les organismes devaient se conformer à la directive du gouvernement sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil en vigueur. La nouvelle *Loi sur la responsabilisation du secteur parapublic* entrée en vigueur en avril 2011 stipule toutefois que seuls les organismes qui reçoivent 10 millions de dollars ou plus par année de la province doivent maintenant se conformer à la nouvelle Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic, qui reflète la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil diffusée par le gouvernement en 2009.

Abstraction faite de la nouvelle directive, nous croyons que tous les organismes pourraient être guidés par les principes énoncés dans la directive de 2009.

RECOMMANDATION 9

Pour que tous les organismes soient tenus de mettre en oeuvre la nouvelle directive du gouvernement sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil, et que tous les autres organismes respectent l'esprit de la directive, le ministère des Services sociaux et communautaires doit renforcer les exigences en matière de conformité et envisager de demander à la présidence des conseils d'administration des organismes de produire une attestation annuelle en ce sens.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a renforcé son processus d'évaluation du risque de manière à inclure la surveillance des activités d'approvisionnement et des frais de déplacement, de repas et d'accueil. Il est en train de prévoir des mesures et d'élaborer d'autres stratégies pour tenir les conseils d'administration responsables de l'utilisation prudente des fonds du programme et de la conformité à la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, notamment

en demandant aux conseils de présenter des attestations de conformité et en leur offrant une formation, comme le vérificateur général l'a recommandé.

Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, depuis avril 2011, tous les organismes bénéficiaires de paiements de transfert du Ministère qui reçoivent 10 millions de dollars ou plus de la province doivent se conformer à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic, qui reflète la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil diffusée en 2009 par le gouvernement. Les organismes assujettis à la Loi et à la Directive ont été avisés de leurs obligations.

Les petits organismes non assujettis à la Loi ont reçu la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic et la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic et ont été encouragés à s'y conformer volontairement.

Administration du PSPD

Les neuf bureaux régionaux du Ministère administrent le PSPD, notamment en déterminant si les clients sont admissibles au programme et en traitant les remboursements admissibles. Nous avons toutefois remarqué certaines différences importantes dans la façon dont le programme était administré dans certaines régions.

Bien que tous les bureaux régionaux disposent de niveaux de dotation semblables pour administrer le PSPD, l'un d'eux a versé au total 2,1 millions de dollars à 6 organismes pour l'aider à administrer le programme. De plus, dans 5 régions, 3,2 millions ont été versés à 33 organismes pour qu'ils aident les clients du PSPD à remplir leurs formules de demande. Les montants reçus par les organismes variaient à l'intérieur des régions et à l'échelle de la province. Par exemple, certains organismes recevaient seulement 60 \$ en moyenne par client servi, alors que ce montant pouvait atteindre 1 500 \$

dans d'autres organismes. Le Ministère ne pouvait pas expliquer ces écarts.

En 2009, le Ministère a établi un groupe de travail chargé de déterminer si les dépenses administratives supplémentaires engagées étaient appropriées. Cependant, au printemps 2011, le Ministère n'avait donné suite à aucune des recommandations formulées par le groupe.

RECOMMANDATION 10

Comme les bureaux régionaux qui administrent le Programme des services particuliers à domicile (PSPD) ont des niveaux de dotation semblables, le ministère des Services sociaux et communautaires doit évaluer la nécessité des coûts administratifs additionnels versés aux

organismes et s'assurer que tous les coûts engagés sont raisonnables et nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les coûts d'administration des programmes devraient être raisonnables et nécessaires. Durant l'été et l'automne 2011, le Ministère a travaillé à la mise en place d'un seul programme de financement direct pour les adultes ayant une déficience intellectuelle. Dans le cadre de cette transition, le Ministère entreprendra un examen des fonds d'administration du PSPD et des lignes directrices connexes. Le Ministère examinera également les coûts administratifs du programme Passeport.

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2009

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources (VOR) et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le Chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que la direction a prises par suite des recommandations.

Le Chapitre 4 décrit brièvement les VOR qui étaient présentées dans le Chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2009* et précise l'état des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction.

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences et publié des rapports sur certaines de ces VOR. Cette année, pour la première fois, nous avons inclus dans les sections pertinentes du présent chapitre un résumé des recommandations formulées par le Comité dans le cadre des audiences qu'il a tenues. Nous croyons que cette communication supplémentaire des recommandations aidera les entités vérifiées à

prendre des mesures pour donner suite aux questions qui ont été soulevées par le Comité dans ses audiences et qui sont contenues dans les rapports qu'il a ensuite présentés à l'Assemblée législative. Le Chapitre 6 décrit plus en détail les activités du Comité.

Nous sommes heureux de signaler que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de près de 90 % des recommandations formulées en 2009, ces progrès étant substantiels dans près de 40 % des cas.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans un petit nombre de cas, des vérificateurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution de ce travail. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer celles-ci.

Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) administre le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme), dont l'objectif premier est d'aider à fournir des appareils fonctionnels personnalisés aux Ontariennes et Ontariens ayant des déficiences physiques de longue durée. Les dépenses du Programme s'élevaient à environ 343 millions de dollars en 2010-2011 (comparativement à 347 millions en 2008-2009).

Au moment de notre vérification de 2009, nous avons conclu que le Ministère avait amélioré sa capacité de surveiller et d'améliorer la prestation des services à la clientèle depuis notre vérification précédente, en 2001. Nous étions toutefois d'avis que le Ministère pouvait accroître le rapport coût-efficacité du Programme en gérant plus économiquement les paiements effectués et en appliquant rigoureusement les critères d'admissibilité et les autres exigences de la politique en vigueur. Nous avons notamment formulé les constatations suivantes dans notre *Rapport annuel 2009* :

- La majorité des personnes qui suivaient des traitements d'oxygénothérapie à domicile

utilisaient des concentrateurs d'oxygène, qui coûtaient entre 400 \$ et 1 000 \$ et qui duraient de cinq à sept ans avec l'entretien périodique requis. Le Ministère versait toutefois aux fournisseurs environ 23 000 \$ sur cinq ans pour l'achat et l'entretien de chaque appareil sans faire d'analyse pour déterminer si ces frais étaient raisonnables.

- Le Ministère avait déterminé que 33 % constituait un taux de rendement raisonnable pour les fournisseurs d'appareils ou accessoires fonctionnels. Nous avons toutefois constaté que les marges bénéficiaires des fournisseurs d'appareils d'aide à la mobilité, d'appareils d'assistance respiratoire et de systèmes informatiques s'établissaient en moyenne à 84 %, 117 % et 128 % respectivement. Au moment d'établir les prix, le Ministère n'avait pas tenu compte des importantes baisses de prix attribuables aux progrès technologiques ni des ristournes offertes à certains fournisseurs.
- Les fournisseurs touchaient des taux de rendement encore plus élevés sur la vente de matériel informatique, tel que les écrans, les imprimantes et les scanners. Par exemple, pour un écran qui coûtait seulement 250 \$ ou à peu près aux fournisseurs, le prix approuvé par le Programme était de 1 332 \$, ce qui

représentait un rendement potentiel de 400 %. Nous avons également observé que les propositions de prix des fournisseurs pour le même système informatique variaient considérablement, allant de 1 300 \$ à 4 400 \$.

- Le Ministère n'examinait pas systématiquement les demandes de remboursement du coût d'un triporteur ou quadriporteur afin de repérer les tendances inhabituelles et il ne prenait pas non plus des mesures appropriées pour prévenir les abus potentiels. Nous avons observé que le nombre de demandes de remboursement présentées par certains fournisseurs pour des triporteurs ou quadriporteurs avait augmenté de plus de 800 % au cours des trois dernières années.
- Dans notre échantillon, un tiers des évaluations qui devaient être menées par les fournisseurs afin de confirmer si les clients étaient toujours admissibles à une oxygénothérapie à domicile n'avaient pas été effectuées ou montraient que les clients ne satisfaisaient plus aux critères d'admissibilité. Le Ministère n'avait toutefois pas été informé de la situation et continuait de payer pour l'oxygénothérapie à domicile.
- La valeur des demandes de paiement présentées par des aînés pour des systèmes de modulation de fréquence (FM), appareils auditifs plus coûteux qui réduisent au minimum le bruit de fond afin d'accentuer le signal vocal, avait augmenté en flèche, passant de 250 000 \$ en 2004-2005 à 4,8 millions de dollars en 2008-2009. Certains clients avaient toutefois indiqué qu'ils n'avaient pas vraiment besoin d'un système FM ou qu'ils ne l'utilisaient pas.
- Nous avons constaté que certains fournisseurs avaient fait approuver plus de 90 % de leurs demandes par seulement un ou deux professionnels de la santé. L'un d'eux avait demandé le remboursement de plus de 10 millions de dollars au titre d'appareils auditifs depuis 2000. Certains signataires

autorisés orientaient régulièrement les clients vers les mêmes fournisseurs, même si d'autres fournisseurs étaient situés beaucoup plus près du domicile du client. Le Ministère était au courant de certains de ces cas depuis plusieurs années, mais il n'avait toujours pas pris de mesures correctives.

- L'Ontario ne recyclait pas les fauteuils roulants non motorisés usagés. D'autres provinces, telles que l'Alberta et le Québec, avaient réalisé des économies de 4 millions à 5 millions de dollars par année et protégé l'environnement en recyclant les fauteuils roulants non motorisés.

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

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

En mars 2010, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences sur notre vérification et exprimé des préoccupations concernant les progrès réalisés par le Ministère dans la résolution de plusieurs des problèmes identifiés. En août 2010, le président du Comité a écrit au sous-ministre pour remettre en question le modèle de fonctionnement du Programme et faire connaître les préoccupations particulières du Comité. Le Ministère a été rappelé pour une audience de suivi en novembre 2010, et le Comité a déposé son rapport en mai 2011. Une des recommandations du Comité demandait à notre Bureau d'assurer un suivi dans les cinq secteurs de préoccupation suivants :

- *Ristournes* — vérifier si le Ministère a réussi à bénéficier de ristournes tout en assurant un accès équitable au Programme partout en Ontario.
- *Comparaisons interprovinciales des prix* — déterminer si le Ministère effectue des comparaisons interprovinciales des prix dans les principales catégories d'appareils.

- *Système de TI* — déterminer si le Ministère respecte les délais fixés pour la mise en oeuvre de son nouveau système de TI et si le nouveau système aide à réduire le temps requis pour traiter les demandes.
- *Arriéré de demandes de paiement* — déterminer si le Programme a commencé à réduire son arriéré de demandes de paiement et s'il a atteint son délai cible de traitement de six à huit semaines.
- *Vérification et évaluation accrues des fournisseurs* — déterminer si le Ministère a renforcé ses procédures de prévention et de détection des abus potentiels.

Nous avons également, dans le cadre de notre travail de suivi, examiné l'état des mesures prises par le Ministère pour répondre aux préoccupations du Comité.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Entre l'automne 2010 et l'été 2011, le Ministère a mis en oeuvre un Projet de modernisation du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, qui donnait suite à la plupart de nos recommandations de 2009. Le Projet prévoyait notamment la mise en place d'un nouveau système de TI afin d'aider à améliorer la gestion et l'exécution du Programme, la modification des prix approuvés par le Programme pour les ordinateurs et les aides à la mobilité, un examen du modèle d'établissement des prix et de financement par un consultant de l'extérieur, ainsi que le lancement d'un projet-pilote de recyclage des fauteuils roulants non motorisés.

Selon l'information qui nous a été fournie par le Ministère, d'importants progrès ont récemment été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations et de celles du Comité permanent des comptes publics (le Comité).

Le Ministère a dit qu'il aurait besoin de plus de temps pour donner pleinement suite à certaines des recommandations. L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après :

TARIFICATION

Tarification de l'oxygénothérapie à domicile

Recommandation 1

Pour assurer la compétitivité des prix de l'oxygénothérapie à domicile, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit analyser rigoureusement les coûts de chaque méthode de fourniture avant de négocier un nouveau tarif. L'analyse doit prendre en compte les prix en vigueur dans d'autres provinces afin d'optimiser les dépenses de l'Ontario, eu égard, tout particulièrement, aux économies d'échelle dont la province devrait bénéficier, étant la plus peuplée.

Le Ministère doit demander au Conseil de gestion du gouvernement d'explicitier l'autorisation qu'il a donnée de ne pas lancer d'appel d'offres pour l'oxygénothérapie à domicile, à condition que « les dépenses totales du programme ne dépassent pas 54,6 millions de dollars par an ». Plus particulièrement, le Conseil de gestion doit confirmer s'il est permis de dépasser le maximum en cas d'accroissement du taux d'utilisation, à condition que l'excédent puisse être financé au sein même du Ministère et approuvé grâce à un arrêté du Conseil du Trésor.

État

Le 1^{er} avril 2010, le Programme a mis en oeuvre un système de fournisseurs attitrés avec 69 fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile sur la liste. Le système de fournisseurs attitrés exige des fournisseurs qu'ils donnent des renseignements sur le type de systèmes d'oxygénothérapie mis à la disposition de leurs clients. Le Ministère a indiqué que le Programme surveillait cette information depuis le 1^{er} avril 2011 afin de mieux comprendre le coût des services d'oxygénothérapie à domicile. En juin 2011, environ 70 % des 13 600 clients

utilisaient des concentrateurs stationnaires à cylindres, mais le Programme n'avait pas encore recueilli d'information auprès d'environ 20 400 autres clients. En conséquence du système de fournisseurs attirés, le Programme économise environ 2 millions de dollars par an en faisant une saisie plus exacte des dates de début et de fin des services d'oxygénothérapie à domicile pour s'assurer que le financement commence et se termine en même temps que l'oxygénothérapie.

Comme le système de fournisseurs attirés est relativement nouveau, le Ministère n'envisage aucune modification au modèle de prestation des services pour le moment. Il a toutefois indiqué qu'il avait entrepris un examen statistique, qui est censé se terminer d'ici avril 2013, afin de disposer de données de base pour la mise à jour des prix.

Au printemps 2008, le Programme a commencé à examiner les programmes d'oxygénothérapie à domicile en vigueur dans d'autres provinces, particulièrement en Saskatchewan et en Alberta. En septembre 2010, il a effectué un deuxième examen comparatif des coûts d'équipement et d'entretien et des périodes de remplacement. Le rapport d'examen faisait remarquer que les coûts payés par l'Ontario pour une période de 90 jours (1 172 \$) se rapprochaient beaucoup de ceux payés par la Saskatchewan (1 208 \$) et l'Alberta (1 155 \$). Le Programme procédera à d'autres examens et il envisagera d'actualiser les prix en conséquence en avril 2013.

Le Ministère a également demandé – et reçu du Bureau du Conseil du Trésor – la permission de dépenser plus de 56,4 millions de dollars par an au titre du programme d'oxygénothérapie à domicile, à condition que l'augmentation puisse être financée à l'interne par le Ministère et approuvée par arrêté du Conseil du Trésor.

Tarification d'autres appareils

Recommandation 2

Pour assurer que le prix du matériel acquitté par le Ministère et ses clients est concurrentiel, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- revoir régulièrement la tarification de chaque catégorie d'appareils et actualiser en conséquence les prix autorisés du PAAF;
- tenir compte des ristournes et des percées technologiques lorsqu'il met à jour les prix autorisés du PAAF.

État

Le Ministère a revu et actualisé les prix approuvés du Programme dans plusieurs catégories, dont les systèmes informatiques, les aides à la mobilité, les orthèses et les prothèses oculaires. En particulier, selon le Ministère :

- Le 1^{er} janvier 2011, les prix approuvés du Programme pour le matériel informatique dans les catégories Aides à la communication et Aides visuelles ont été réduits d'environ 60 % afin de mieux refléter les prix courants du marché. Ces réductions devraient permettre au Programme d'économiser 2,2 millions de dollars par an.
- Le 1^{er} avril 2011, les prix approuvés du Programme pour les aides à la mobilité ont été révisés à la baisse, ce qui devrait générer des économies d'environ 1,2 million de dollars par an.
- Le 1^{er} avril 2011, les prix approuvés du Programme pour les orthèses ont été augmentés sur la base de l'information fournie par l'Ontario Association of Prosthetists and Orthotists relativement aux coûts du matériel. Ces augmentations devraient coûter au Programme environ 600 000 \$ de plus par an.
- Le 1^{er} avril 2011, les prix approuvés du Programme pour les prothèses oculaires ont été haussés à la suite de discussions tenues avec des ophtalmologistes agréés et avec le personnel d'autres administrations canadiennes. Ces

hausse devraient coûter au Programme environ 500 000 \$ de plus par an.

Outre les modifications de prix susmentionnées, le personnel du Programme a mené des examens comparatifs entre les provinces sur les pompes à insuline et les machines de ventilation spontanée en pression positive continue (CPAP) et conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier les prix pour ces catégories d'appareils.

Le Programme effectue actuellement des examens semblables d'autres appareils coûteux à volume élevé, et le Ministère s'attend à examiner toutes les catégories d'appareils d'ici l'été 2012. Cet examen inclura des comparaisons de prix avec l'Alberta, le Québec et la Saskatchewan.

De surcroît, dans le cadre du Projet de modernisation, le Programme a engagé des experts de l'extérieur pour l'aider à faire un examen détaillé du modèle de financement et d'établissement des prix dans toutes les catégories d'appareils. Cet examen vise à trouver des moyens de bénéficier de ristournes, particulièrement dans les catégories d'appareils coûteux à volume élevé, qui offrent les plus grandes économies potentielles. Le Ministère a ajouté que le Programme continuerait d'examiner les prix et de les comparer à ceux des autres provinces dans l'avenir.

PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET D'EXAMEN

Surveillance des demandes de paiement

Demandes de paiement des frais de l'oxygénothérapie à domicile

Recommandation 3

Pour garantir que seules les personnes qui ont besoin d'oxygénothérapie à domicile pour des raisons médicales bénéficient de financement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer s'il y a lieu de soumettre les fournisseurs à une surveillance resserrée afin que les analyses périodiques obligatoires soient

effectuées et déclarées correctement ou, autre solution possible, évaluer dans quelle mesure il est pratique de charger des inhalothérapeutes indépendants, plutôt que le personnel des fournisseurs, d'évaluer l'admissibilité de la clientèle;

- établir des procédures et désigner clairement l'autorité chargée de mettre fin à l'oxygénothérapie à domicile des clients qui ne répondent plus aux critères d'admissibilité médicaux.

État

Le Ministère a dit que, depuis 2008-2009, le Programme avait récupéré environ 485 000 \$ auprès de fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile qui continuaient de facturer le Ministère après le décès d'un client. En octobre 2010, le Ministère a trouvé d'autres cas de trop-payés, notamment parce qu'il continuait de financer des services d'oxygénothérapie pour des clients qui étaient décédés dans des maisons de soins de longue durée, et le Programme a récupéré des dépenses d'environ 106 000 \$ qui remontaient à 2006. Durant la première moitié de 2011-2012, le Ministère a identifié des dépenses additionnelles de 132 000 \$ à récupérer et, en juin 2011, il a lancé un nouveau système d'information (Gestion des applications d'appareils et accessoires) qui devrait l'aider à détecter les demandes anormales semblables à l'avenir.

Selon le Ministère, le nouveau système de fournisseurs attitrés pour les services d'oxygénothérapie à domicile imposait de nouvelles exigences obligatoires pour que seules les personnes admissibles bénéficient d'un financement. En particulier :

- En plus des évaluations préalables, après 90 jours et après un an, il faudra réévaluer le client chaque année par la suite pour confirmer qu'il continue d'avoir besoin de services d'oxygénothérapie.
- Le système de fournisseurs attitrés stipule que c'est au médecin du client qu'il appartient d'évaluer les besoins médicaux de ce dernier et de déterminer s'il y a lieu de mettre fin à l'oxygénothérapie.

Aides à la mobilité – Demandes de paiement du coût de triporteurs et de quadriporteurs; Appareils auditifs – Demandes de paiement de systèmes FM; Demandes de paiement de fournitures pour stomisés; Demandes de paiement de pompes à insuline et de fournitures connexes

Recommandation 4

Pour que le financement des appareils et des fournitures prévu par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels ne soit accordé qu'aux personnes admissibles, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- effectuer des examens réguliers afin de repérer les tendances irrégulières des demandes de paiement et de faire enquête sur elles;
- prendre des mesures dissuasives à l'endroit d'autorisateurs et de fournisseurs soupçonnés d'abuser du financement accordé aux termes du PAAF, notamment suspendre leur inscription au PAAF et signaler les cas où l'on soupçonne une inconduite professionnelle à l'association ou à l'ordre dont ils relèvent.

État

Le Ministère a déclaré qu'il avait pris les mesures suivantes pour s'assurer que seules les personnes admissibles bénéficient d'un financement dans le cadre du Programme.

- En juin 2011, le Ministère a lancé un nouveau système informatique (Gestion des applications d'appareils et accessoires) pour l'aider à détecter les demandes suspectes en examinant les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils.
- Le Programme a élaboré une politique de vérification et d'examen des demandes, qui prévoit des examens périodiques des demandes et des tendances connexes pour tous les types d'appareils.
- Le Programme s'est employé avec la Direction de la méthode comptable et des rapports

financiers (la Direction) du Ministère à repérer les tendances inhabituelles dans les demandes et à faire enquête. La Direction a indiqué qu'elle continuait d'examiner les données associées aux demandes. Elle s'intéresse particulièrement aux secteurs à risque élevé et vérifie des échantillons de demandes dans toutes les catégories d'appareils.

Le Ministère a ajouté qu'après avoir été informé de la hausse marquée du nombre de demandes présentées pour des appareils auditifs de modulation de fréquence (FM) depuis 2006-2007, le Programme avait modifié sa façon de traiter ces demandes :

- En janvier 2009, le Programme et l'Unité de sensibilisation et de lutte contre la fraude du Ministère ont élaboré un plan d'examen des systèmes FM afin de prévenir les abus, notamment en chargeant les évaluateurs des demandes de règlement et les coordonnateurs du Programme de surveiller et d'examiner les demandes.
- Depuis 2009-2010, le Programme a récupéré 243 000 \$ auprès de 8 fournisseurs, et identifié 4,4 millions de dollars additionnels qu'il pourrait récupérer auprès de 40 fournisseurs. Le nombre de demandes a aussi connu une forte baisse, passant de plus de 5 000 en 2008-2009 à environ 1 000 en 2009-2010.
- Les critères d'admissibilité pour les systèmes FM ont été mis à jour et clairement énoncés dans le formulaire de demande et dans le manuel d'administration pour les appareils auditifs.

Processus d'examen postérieur aux paiements et enquêtes sur la fraude

Recommandation 5

Pour mieux repérer les abus, recouvrer les trop-payés et contrer l'inconduite, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *intensifier ses efforts et accroître les ressources dont il dispose pour surveiller le respect des politiques et des procédures du PAAF par les fournisseurs et les autorisateurs;*
- *mettre fin rapidement aux accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui ont clairement enfreint les politiques du PAAF;*
- *collaborer avec la Direction de la méthode comptable et des rapports financiers à sensibiliser le personnel au risque et à développer ses aptitudes à l'évaluation du risque;*
- *signaler ses préoccupations à l'association ou à l'ordre professionnel compétent, chargé de protéger le public, là où de l'information probante indique qu'il y a peut-être eu inconduite.*

État

Le Ministère a indiqué que, depuis juillet 2006, le Programme avait demandé à la Police provinciale de l'Ontario de faire enquête sur huit cas soupçonnés de fraude. Trois cas ont été clos sans que des accusations soient portées, un cas a abouti au recouvrement de 560 000 \$ et un autre, à une restitution judiciaire, et les trois autres cas étaient encore en cours d'enquête. La Direction de la méthode comptable et des rapports financiers du Ministère (la Direction) a annoncé qu'elle avait récupéré des trop-payés de 1,8 million de dollars entre novembre 2009 et juillet 2011.

Le Ministère a pris des mesures dans les cas soupçonnés d'inconduite ou d'infraction aux politiques du Programme par des fournisseurs ou des autorisateurs. Voir la section État des Recommandations 6 et 9.

La Direction a offert des séances de formation en gestion des risques et sensibilisation à la fraude au personnel du Programme en septembre 2010, et elle prévoyait d'organiser d'autres séances de formation en gestion des risques à l'intention des nouveaux employés en juillet 2011. Le Ministère nous a informés qu'il continuerait d'offrir des séances de formation périodiques dans l'avenir pour aider le personnel du Programme à améliorer la vérification et l'examen des demandes.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

Recommandation 6

Pour prévenir les conflits d'intérêts aussi bien que l'usage abusif du financement prévu aux termes du PAAF, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *surveiller étroitement les tendances de facturation et, surtout lorsque le nombre de paiements augmente très fortement, envisager de faire enquête sur les diverses parties intéressées pour déceler la preuve de pratiques d'autorisation ou de facturation inacceptables;*
- *annuler les accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui enfreignent la politique sur les conflits d'intérêts du PAAF;*
- *signaler à l'association ou à l'ordre professionnel compétent les professionnels de la santé dont le comportement ou les pratiques exposent le public à un risque de préjudice.*

État

Le Programme a renforcé sa Politique relative aux conflits d'intérêts ainsi que les procédures à suivre en cas de violation de l'entente d'autorisateur ou de vendeur dans le cadre du PAAF, qui décrivent le processus menant à la suspension et/ou la résiliation des contrats avec les fournisseurs et les autorisateurs après identification d'une rupture de contrat par le Programme. Les nouvelles procédures ont été affichées sur le site Web du Programme en novembre 2010, et des avis ont été envoyés à tous les fournisseurs et autorisateurs inscrits. Le Programme a également désigné des membres du personnel pour répondre aux demandes de renseignements concernant les conflits d'intérêts.

En juin 2011, un nouveau système informatique (Gestion des applications d'appareils et accessoires) a été mis en place afin d'aider à détecter les tendances anormales. Le système produit des rapports périodiques sur les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils. Selon l'exposé que le sous-ministre a présenté au Comité permanent des comptes publics

en novembre 2010, il faudra sans doute attendre au début de 2012 pour tirer pleinement parti du nouveau système. Le Programme sera alors mieux placé pour mener une analyse quantitative des avantages.

Le Ministère a indiqué que le Programme n'avait signalé aucun cas d'inconduite professionnelle aux ordres de réglementation depuis 2008, mais que les cas soupçonnés de facturation frauduleuse par des fournisseurs avaient été signalés à la Police provinciale de l'Ontario. Le Programme effectue des examens périodiques pour s'assurer que les autorisateurs respectent leurs engagements contractuels. En conséquence des examens de février et mai 2011, le Programme a résilié les ententes d'autorisateur conclues avec 7 physiothérapeutes, 35 ergothérapeutes et 21 audiologistes qui n'étaient pas en règle avec leurs ordres de réglementation.

PROGRAMMES DE RECYCLAGE ET DE REMISE À NEUF

Recommandation 7

Pour réaliser des économies et protéger l'environnement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager la possibilité de mettre en oeuvre une stratégie de recyclage et de remise à neuf des fauteuils roulants manuels en se fondant sur l'expérience d'autres administrations qui ont adopté une telle stratégie avec succès.

État

Le Programme a examiné les programmes de recyclage en vigueur dans d'autres administrations et déterminé que leurs modèles d'administration et de prestation de services variaient considérablement. Selon le Ministère, aucun modèle de recyclage en vigueur ailleurs ne répondrait pleinement aux besoins de l'Ontario, étant donné le vaste éventail de fauteuils roulants et de sièges financés par le Programme.

Afin d'évaluer le marché potentiel pour les fauteuils roulants recyclés en Ontario, le Ministère a conclu une entente avec la Croix-Rouge canadienne, qui administrera le Projet pilote de

recyclage des fauteuils roulants non motorisés, lancé le 30 juin 2011, et évaluera la disponibilité de certains types de fauteuils roulants non motorisés aux fins du recyclage. Les fauteuils roulants usagés seront recueillis dans toute la province, mais distribués seulement dans la région de Hamilton. Le Programme évaluera l'efficacité du Projet pilote après un an.

RECOUVREMENT DE TROP-PAYÉS

Recommandation 8

Pour assurer l'administration économique des subventions accordées par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit recouvrer rapidement les trop-payés, notamment ceux qui ont été effectués depuis 2005.

Pour éviter le financement double d'appareils aux frais du contribuable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit rétablir un accord sur l'échange d'information avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et conclure une entente avec le ministère des Anciens Combattants, suivant les recommandations de la Direction des programmes de lutte contre la fraude du Ministère.

État

Le Ministère a indiqué que, depuis 2008-2009, le Programme avait récupéré environ 334 000 \$ auprès de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) pour le financement en double d'appareils auditifs. Le Ministère a également signé une entente d'échange de renseignements avec la CSPAAT durant l'été 2011.

Le Programme continue de récupérer des fonds auprès de la CSPAAT dans les cas où il a été déterminé qu'un client est admissible à un financement de la CSPAAT pour un appareil auditif requis par suite d'un accident du travail, et il a engagé des discussions avec Anciens Combattants Canada (ACC), qui est disposé à négocier une

entente d'échange de renseignements. Le Programme a adopté de nouveaux formulaires qui exigent du client qu'il indique s'il est admissible à des prestations de la CSPAAT ou d'ACC. Dans l'affirmative, le Programme rejettera la demande et la transmettra à l'autorité appropriée. Tous les nouveaux formulaires demandent aussi au client s'il permet au Programme de partager des renseignements avec la CSPAAT et ACC.

INSCRIPTION DES AUTORISATEURS

Recommandation 9

Pour réduire le risque que des autorisateurs inscrits de manière illégitime au PAAF approuvent le financement d'appareils fonctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des réseaux de transmission avec les ordres professionnels pour pouvoir surveiller de façon permanente la qualité d'autorisateur;
- assurer un suivi auprès des autorisateurs qui n'ont pas présenté le formulaire obligatoire de mise à jour des renseignements les concernant.

État

Le Ministère a indiqué qu'il avait pris les mesures suivantes pour réduire le risque que des autorisateurs inscrits de manière illégitime au PAAF approuvent le financement d'appareils fonctionnels :

- Le Programme a rencontré des ordres de réglementation et signé des ententes d'échange de renseignements représentant plus de 99 % des autorisateurs inscrits. Il vérifiera manuellement le statut des autorisateurs non visés par une entente d'échange de renseignements en visitant le site Web de l'ordre de réglementation concerné.
- Le Programme vérifie périodiquement la conformité aux ententes d'autorisateur. Il envoyait auparavant aux autorisateurs un avis triennal leur demandant de confirmer leur statut comme membres en règle de leur ordre de réglementation. Les autorisateurs devront désormais confirmer leur statut au moins

une fois l'an. Sinon, le Programme pourrait suspendre ou résilier leur inscription.

- En janvier 2011, le Programme a affiché un nouveau document sur les rôles et responsabilités des autorisateurs sur son site Web. Ce document rassemble tous les renseignements concernant les rôles et responsabilités des autorisateurs qui se trouvent dans les manuels et les ententes.

État des mesures prises en réponse aux recommandations du Comité permanent

L'information qui nous a été fournie par le Ministère indique que d'importants progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations formulées par le Comité en novembre 2010. Le Ministère a néanmoins reconnu qu'il faudrait plus de temps pour donner pleinement suite à toutes les recommandations. L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après :

RISTOURNES

Préoccupation 1 du Comité

Le vérificateur doit vérifier si le Ministère a réussi à bénéficier de ristournes tout en assurant un accès équitable au Programme d'appareils et accessoires fonctionnels partout en Ontario. Si le Ministère ne bénéficie pas encore de ces ristournes, il doit expliquer au vérificateur comment il compte rectifier la situation et dans quels délais.

État

Cette question a été abordée dans la section État de notre Recommandation 2.

COMPARAISONS INTERPROVINCIALES DES PRIX

Préoccupation 2 du Comité

Le vérificateur doit déterminer si le Ministère effectue des comparaisons interprovinciales des prix dans les principales catégories d'appareils en plus d'examiner les prix des services d'oxygénothérapie à domicile. Le Ministère doit, par exemple, fournir de la documentation sur les comparaisons de prix pour différentes catégories d'appareils.

État

Cette question a été abordée dans la section État de nos Recommandations 1 et 2.

SYSTÈME DE TI

Préoccupation 3 du Comité

Le vérificateur doit déterminer si le Ministère respecte les délais fixés pour la mise en oeuvre de son nouveau système de TI et si le nouveau système aide à réduire le temps requis pour traiter les demandes du PAAF.

État

Cette question a été abordée dans la section État de nos Recommandations 3, 4 et 6. Le Ministère a respecté son délai de juin 2011 pour la mise en oeuvre d'un nouveau système de TI (Gestion des applications d'appareils et accessoires). Selon le Ministère, le nouveau système est censé réduire les délais et les erreurs de saisie des données grâce à des formulaires spécifiques à chaque catégorie qui sont uniformes et faciles à utiliser. Il devrait aussi aider à réduire les délais d'évaluation. Comme le système est nouveau, nous n'avons pas pu en évaluer le rendement réel au moment de notre suivi.

ARRIÉRÉ DE DEMANDES DE PAIEMENT

Préoccupation 4 du Comité

Le vérificateur doit déterminer si le PAAF a commencé à réduire son arriéré de demandes de paiement dans

le délai prescrit de janvier 2011 et s'il a fait des progrès vers l'atteinte du délai cible de traitement de six à huit semaines.

État

Un arriéré de demandes est apparu en 2010 à la suite d'une augmentation de la demande – qui a grimpé de 62 % –, hausse aggravée par des problèmes de processus et un manque de personnel. En septembre 2010, le Programme a commencé à surveiller les délais de traitement des demandes et constaté que, depuis mars 2011, il avait réussi à traiter les demandes pour les principales catégories d'appareils en respectant la norme de service approuvé de six à huit semaines.

Selon les données fournies par le Programme, les délais moyens de traitement des demandes pour les principales catégories d'appareils et les catégories à volume élevé auraient été ramenés de plus de dix semaines durant l'été 2010 à cinq semaines ou moins en mai 2011. Par exemple, le délai moyen de traitement des demandes est passé de 23 à 3 semaines pour l'oxygénothérapie à domicile, de 20 à 2 semaines pour les aides à la mobilité, de 15 à 4 semaines pour les appareils d'assistance respiratoire, et de 12 à 5 semaines pour les appareils auditifs.

VÉRIFICATION ET ÉVALUATION ACCRUES DES FOURNISSEURS

Préoccupation 5 du Comité

Le vérificateur doit déterminer si le Ministère a renforcé ses procédures de prévention et de détection des abus potentiels en renforçant la vérification et la surveillance des fournisseurs et de leurs tendances de facturation.

État

Cette question a été abordée dans la section État de nos Recommandations 4, 5 et 6.

Inspection et entretien des ponts

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

L'Ontario compte quelque 14 800 ponts, dont environ 2 800 font partie du réseau routier provincial et relèvent du ministère des Transports (le Ministère). Les 12 000 ponts restants sont situés dans des municipalités et relèvent donc de celles-ci.

La responsabilité de la sécurité et de l'entretien des ponts provinciaux est établie dans la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* (la Loi). La Loi exige d'inspecter tous les ponts provinciaux et municipaux tous les deux ans sous la direction d'un ingénieur et conformément à l'*Ontario Structure Inspection Manual* (manuel d'inspection) du Ministère. Aux termes du manuel, ces inspections biennales doivent consister en une évaluation visuelle « doigt sur la pièce » de chaque élément d'un pont afin de repérer les défauts de matériaux, les défauts de rendement ou les besoins en matière d'entretien et de réfection.

PONTS PROVINCIAUX

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons mentionné que le Ministère avait établi des normes complètes pour l'inspection des ponts dans le

manuel d'inspection et que, lorsque ces normes sont respectées, les procédures d'inspection exigées permettent bel et bien de repérer les défauts structuraux. En outre, le Ministère effectuait les inspections des ponts tous les deux ans, conformément aux exigences.

Cependant, nous avons repéré un certain nombre de domaines où les processus d'inspection et d'entretien du Ministère pouvaient être améliorés afin de minimiser les risques pour la sécurité, comme ceux causés par la chute de pièces de béton, ou le fait que des parties de la structure d'un pont ne remplissent pas leur fonction, soit protéger de façon adéquate les véhicules qui circulent sur ou sous le pont, et faire en sorte que les ponts relevant de la province demeurent sécuritaires. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- D'après l'évaluation du Ministère, plus de 180 ponts provinciaux, soit 7 %, étaient en mauvais état, c'est-à-dire qu'ils nécessitaient des travaux de réparation ou de réfection dans un délai d'un an après leur inspection. Or, malgré les importants besoins de réparation ou de réfection, nous avons constaté que plus du tiers des ponts ne faisaient pas partie du plan de travaux d'immobilisations du Ministère pour la prochaine année.

- Le Ministère n'avait pas pris de mesures pour s'assurer que l'information sur les éléments critiques de chaque pont est exacte et que tous les éléments sont pris en compte. L'état de ces éléments est essentiel pour déterminer l'état général d'un pont et estimer les coûts des travaux de réfection requis. De plus, le Système de gestion des ponts (SGP), base de données du Ministère sur l'inventaire des ponts, ne contenait pas d'information sur l'historique de réfection de près du tiers des ponts construits depuis 40 ans et plus.
- Le Manuel d'inspection exige une inspection visuelle minutieuse de chaque élément du pont. Ce genre d'inspection exige normalement de fermer des voies et des accotements à la circulation. Par exemple, il est impossible de faire une inspection doigt sur la pièce des éléments critiques de certains ponts de l'autoroute 401 dans la région du Grand Toronto sans fermer de voies; or, au moment de notre vérification de 2009, il n'y avait eu aucune fermeture de voies de ce genre au cours des trois années précédentes.
- Nous avons constaté que le processus de surveillance permanente des inspections comportait plusieurs faiblesses. Par exemple :
 - Le manuel d'inspection stipule qu'un inspecteur doit consacrer au moins de deux à trois heures en général à l'inspection d'un pont. Toutefois, les inspecteurs effectuaient souvent cinq inspections ou plus au cours d'une même journée. Par exemple, dans les séries d'inspections effectuées entre 2006 et 2008, nous avons remarqué, à 36 occasions, qu'un inspecteur avait inspecté à lui seul au moins 10 ponts au cours d'une même journée.
 - Une modification importante de l'évaluation de l'état d'un pont entre les inspections nécessite des explications et, possiblement, une nouvelle inspection. Nous avons remarqué que les derniers résultats d'inspection au moment de notre vérification de 2009

indiquaient une amélioration de l'évaluation de l'état général de plus de 300 ponts, même si ceux-ci n'avaient guère fait l'objet de travaux de réfection depuis la dernière inspection. Dans d'autres cas, l'évaluation globale n'avait pas changé du tout entre les inspections, et les rapports des inspections antérieures avaient été repris sans changements. Même si de nombreux dossiers contenaient des photos indiquant qu'une inspection avait été effectuée, la validité d'au moins quelques-unes de ces inspections aurait dû faire l'objet d'un suivi dans les cas où il n'y avait pas le moindre changement par rapport à l'inspection précédente, surtout dans le cas de vieux ponts, car les éléments d'un pont, normalement, se détériorent au fil du temps.

- Nous avons remarqué que les régions avaient tendance à ne pas donner suite à de nombreuses recommandations en matière d'entretien découlant des inspections biennales des ponts. Dans deux des trois régions que nous avons visitées, seulement un tiers environ des travaux d'entretien recommandés avaient été menés à terme, et la troisième région n'effectuait aucun suivi de ces travaux.

En ce qui a trait à l'acquisition de biens et services pour les grands projets de conception et de construction de ponts, nous avons remarqué que le Ministère recourait, en général, au processus d'appel d'offres. Toutefois, dans un grand nombre des contrats de services de conception, de consultation et de surveillance des travaux de construction que nous avons examinés, la portée des travaux avait fait l'objet de changements qui s'étaient traduits par un prix final dépassant d'au moins 50 % le prix contractuel initial.

PONTS MUNICIPAUX

Afin de garantir la sécurité des ponts municipaux, les municipalités sont aussi tenues d'effectuer des inspections biennales conformément au manuel

d'inspection. Au moment de notre vérification, nous avons constaté qu'aucune loi n'exigeait ou même ne permettait que le ministère des Transports ou un autre ministère provincial surveille le respect de cette exigence par les municipalités. Par ailleurs, il n'y avait pas de base de données centrale sur le nombre de ponts municipaux et leur état général.

D'après notre sondage auprès des municipalités, l'âge moyen des ponts municipaux était plus élevé en général que celui des ponts provinciaux. Toutefois, il était impossible d'obtenir un tableau précis de l'état général des ponts municipaux ou de faire des comparaisons pertinentes entre ceux-ci et les ponts provinciaux parce que les municipalités utilisent de nombreux différents systèmes pour classer et déterminer l'état de leurs ponts. Néanmoins, la majorité des municipalités (85 %) qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'elles avaient un arriéré de travaux de réfection. En général, les grandes collectivités en pleine croissance n'avaient pas d'arriéré important étant donné leur infrastructure plus jeune, contrairement aux municipalités comptant un grand nombre de ponts par rapport à leur population et à leur base de revenus, qui avaient plus de difficulté à financer les travaux de réfection des ponts.

La province avait octroyé aux municipalités un financement ponctuel au titre des projets d'immobilisations municipaux. Cependant, les décisions de financement étaient souvent fondées sur la population et le réseau routier plutôt que sur les besoins spécifiques aux ponts. Par ailleurs, les fonds étaient versés vers la fin de l'exercice de la province et beaucoup de municipalités n'étaient donc pas en mesure de bien planifier l'affectation des fonds et de les engager. Par exemple, une grande partie des fonds octroyés en 2008 n'avait toujours pas été engagée un an plus tard. Les municipalités nous ont dit que de meilleures pratiques de gestion des biens appuyées par un financement provincial plus durable étaient nécessaires pour garantir la sécurité des ponts municipaux et en maximiser la durée de vie. Au moment de notre vérification, un groupe de travail composé de représentants de la province et des municipalités examinait ces questions.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2010. En novembre 2010, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le rapport contenait neuf recommandations et demandait que le Ministère présente au Comité un rapport sur les éléments suivants :

- les modifications apportées aux politiques et aux pratiques ministérielles pour relever et distinguer les déficiences de pont qui présentent un risque pour la sécurité par rapport à celles qui entraînent une perte de valeur économique; il doit notamment indiquer si tous les ponts provinciaux jugés en mauvais état ou dans un état acceptable sont maintenant inclus dans ses plans d'immobilisations quinquennaux;
- les directives supplémentaires qu'il fournira sur les fermetures de voies et d'accotements dans son manuel d'inspection, de sorte que son personnel et les inspecteurs contractuels puissent effectuer des inspections uniformes et efficaces des ponts;
- s'il a contrôlé l'efficacité de ses initiatives de surveillance améliorées et de la formation plus stricte sur les inspections qu'il offre à son personnel et aux ingénieurs-conseils externes; il doit en outre communiquer les résultats de ses mesures de contrôle, et notamment indiquer si les augmentations ou les diminutions importantes de l'indice de l'état d'une structure d'une inspection à l'autre font l'objet d'un suivi;
- les mesures qu'il a prises pour assurer un meilleur suivi et expliquer les travaux non effectués par rapport à l'entretien planifié pour l'année;
- les mesures qu'il a prises pour intégrer les renseignements manquants et corriger les inexactitudes et les écarts dans son inventaire des ponts provinciaux et de leurs éléments;

- les conclusions qu'il tire de l'évaluation provisoire de son projet visant à consigner et surveiller les écarts entre les coûts de conception estimatifs et réels, et les résultats produits à ce jour par son initiative d'« approvisionnement intelligent »;
- l'état de la situation concernant l'étude sur les routes et les ponts (effectuée conjointement par des représentants de la province et des municipalités); on a demandé au Ministère d'orienter l'étude de manière à y inclure des options possibles pour la création d'un organisme de surveillance central chargé de contrôler les activités concernant l'inspection biennale des ponts et leur entretien au niveau municipal;
- son point de vue quant à la pertinence d'avoir un système uniforme d'information et de gestion relatif aux ponts dans les municipalités; le Ministère doit également faire rapport sur la possibilité de mettre son SGP à la disposition des municipalités pour faciliter la communication d'une meilleure information sur l'inspection et l'entretien des ponts au niveau local;
- une proposition en vue de permettre l'affectation de fonds d'infrastructure provinciaux aux projets d'amélioration ou de réparation prioritaires des ponts municipaux dans le cas où la sécurité est le critère principal.

Le Ministère a présenté sa réponse officielle au Comité en février 2011. Certaines des questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité sont semblables aux nôtres, le présent suivi inclut les mesures récentes que le Ministère mentionne avoir prises pour dissiper les préoccupations soulevées par le Comité, qui figurent également dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Ministère nous a fourni au printemps 2011 des renseignements sur l'état des mesures prises à l'égard de nos recommandations. Selon ces renseignements, d'importants progrès ont été réalisés pour ce qui est de donner suite à bon nombre des recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2009* au sujet des ponts provinciaux, mais il faudra plus de temps pour donner pleinement suite à certaines d'entre elles. En ce qui concerne les ponts provinciaux, on n'a répondu que partiellement à nos préoccupations, compte tenu du fait que la collecte de données et qu'un examen provincial municipal étaient toujours en cours au moment du présent suivi. L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

SÉCURITÉ DES PONTS PROVINCIAUX

Recommandation 1

Afin de garantir la prise de mesures appropriées en temps opportun dans le cas des ponts qui nécessitent des travaux de réparation et de réfection, le ministère des Transports doit :

- *renforcer son processus d'évaluation des risques et d'établissement des priorités, en tenant compte en particulier des ponts jugés en mauvais état, afin de donner la priorité aux travaux à effectuer de façon urgente;*
- *veiller à ce que les décideurs gouvernementaux reçoivent l'information dont ils ont besoin pour évaluer de façon adéquate les risques liés à la sécurité et à l'économie afin d'établir l'ordre de priorité des besoins en investissement dans les ponts provinciaux vieillissants de l'Ontario.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait renforcé ses politiques et procédures en vue de repérer et de consigner les défauts liés à la sécurité, en exigeant ce qui suit :

- que les inspecteurs de ponts consignent tous les éléments urgents dans la section du formulaire d'inspection réservée aux commentaires, et qu'ils en informent le représentant ministériel compétent;
- que la nature du travail effectué ou des autres mesures prises soit également indiquée dans la section du formulaire d'inspection réservée aux commentaires, afin que le travail accompli soit consigné de façon permanente.

En outre, des ateliers obligatoires sur l'inspection des ponts mettant l'accent sur le processus de détermination des défauts liés à la sécurité ont été offerts après notre vérification.

Le Ministère a également indiqué qu'il exigeait maintenant la production d'un formulaire de justification qui explique pourquoi un pont ayant un indice de l'état des ponts (BCI) inférieur à 60 n'est pas inclus dans le programme quinquennal de construction d'immobilisations et qui indique les mesures prises pour garantir la sécurité du pont.

Le Ministère a mentionné que, pour s'assurer que les décideurs gouvernementaux reçoivent l'information requise pour établir l'ordre de priorité des besoins d'investissement dans les ponts vieillissants de l'Ontario, il avait achevé en septembre 2011 l'élaboration de plans d'investissement régionaux pluriannuels énumérant les besoins et les investissements nécessaires correspondants pour les ponts et les chaussées sur une période de 25 ans. Les plans comprennent des renseignements sur les besoins liés à la structure des ponts, les coûts de construction, l'année recommandée pour l'apport d'améliorations ainsi que les résultats prévus des investissements.

INVENTAIRE DES PONTS

Recommandation 2

Afin de garantir que les résultats des inspections des ponts sont consignés avec exactitude et pour mieux estimer le coût des travaux de réparation et de réfection des ponts et en établir l'ordre de priorité, le ministère des Transports doit :

- assurer une surveillance plus étroite de la conformité des inspecteurs au manuel d'inspection des ponts pour garantir que l'information critique sur les ponts est mise à jour correctement;
- donner suite aux constatations de son examen d'assurance de la qualité et s'assurer de l'intégralité et de l'exactitude de l'information contenue dans le Système de gestion des ponts de l'Ontario.

État

À l'automne 2009, le Ministère a diffusé une note de service stratégique exigeant que les inspecteurs examinent l'exactitude de l'information sur l'inventaire des ponts et les différents éléments de chaque pont dans le cadre de l'inspection. Les ingénieurs du Ministère doivent procéder à des vérifications ponctuelles pour s'assurer du respect de cette exigence.

Le Ministère a aussi mis sur pied un projet en plusieurs étapes pour garantir l'exactitude de l'information sur les ponts contenue dans le SGP. Le projet comporte les éléments suivants :

- repérer les écarts importants entre les données sur le tablier d'un pont qui sont consignées dans les dessins techniques et celles qui figurent dans le SGP;
- faire en sorte que le SGP contienne des renseignements suffisamment détaillés sur les ponts (le « champ des aspects clés » du SGP);
- veiller à ce que la date des plus récents travaux de réfection soit saisie dans le système, s'il y a lieu;

- examiner les dessins techniques relatifs au pont pour s'assurer que les données d'inventaire contenues dans le SGP sont exactes en ce qui concerne les éléments du pont qui influent le plus sur le BCI;
- durant les inspections sur le terrain, confirmer l'information sur les éléments de chaque pont qui figure dans les dessins techniques.

Le Ministère a indiqué que le Bureau de la gestion des ponts examinera l'inventaire de tous les ponts et les données sur les éléments de chacun des ponts, après correction de cette information au niveau régional. On prévoit que ce travail sera achevé en décembre 2012. Les vérifications sur le terrain du Bureau de la gestion des ponts, dans le cadre desquelles on procède à une nouvelle inspection de 50 ponts tous les ans, incluront dorénavant un examen de l'inventaire des ponts et des données sur les éléments des ponts.

En 2011, le Ministère a aussi commencé à accroître la fréquence de ses inspections d'assurance de la qualité; ces inspections, qui avaient lieu tous les deux ans, seront désormais effectuées tous les ans. Elles incluront dorénavant un examen des recommandations découlant de précédentes inspections d'assurance de la qualité et la présentation d'un rapport sur l'état de ces recommandations.

OBTENIR L'ACCÈS AUX PONTS POUR LES INSPECTIONS

Recommandation 3

Pour garantir que les inspections sont exécutées en conformité avec la loi, le ministère des Transports doit :

- *prendre des dispositions pour assurer la fermeture des voies et des accotements dans tous les cas où ces fermetures sont nécessaires pour garantir qu'un pont est inspecté de façon adéquate;*
- *s'il n'est pas possible de fermer les voies et les accotements pour l'inspection d'un pont, envisager une méthode axée sur le risque qui prend en compte des facteurs comme l'âge du pont et*

la possibilité de faire des inspections rotatives, et aussi envisager la possibilité de fermetures en dehors des heures de pointe, par exemple le soir ou la fin de semaine, pour faciliter l'inspection des ponts;

- *envisager de préciser les fermetures nécessaires de voies et d'accotements dans les appels d'offres lancés pour des travaux d'inspection qui seront effectués par des consultants externes.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'en application de la note de service stratégique diffusée en 2009, les ponts nécessitant la fermeture de voies et d'accotements devaient être précisés dans la description des travaux d'inspection effectués par des consultants. Les ingénieurs en structure des bureaux régionaux du Ministère sont dorénavant tenus de procéder à une évaluation de l'accessibilité pour chaque pont avant d'annoncer les travaux d'inspection. Le nombre requis de fermetures de voies et d'accotements est communiqué aux consultants en fonction de ces évaluations.

En mars 2010, le Ministère a élaboré des lignes directrices sur l'accessibilité des ponts durant les inspections, sur lesquelles s'appuieront les ingénieurs en structure des bureaux régionaux pour établir les plans d'accessibilité relatifs aux ponts dont ils sont responsables. Les plans incluront de l'information sur les exigences d'accès (comme les fermetures de voies et d'accotements), l'équipement spécial requis aux fins d'accès (tel que des camions nacelles et des bateaux), les zones suspectes qui nécessitent une inspection approfondie ainsi que la fréquence des inspections approfondies. Le Ministère a indiqué qu'en avril et en juin 2010, il a fait suivre à tous ses inspecteurs des ateliers sur la production de plans concernant l'accessibilité.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que le cycle d'inspections de 2009 avait nécessité 50 fermetures de voies et d'accotements, et que 100 fermetures avaient eu lieu au cours du cycle de 2010.

SURVEILLANCE DES INSPECTIONS

Recommandation 4

Afin de garantir que les inspections sont exécutées en conformité avec la loi, le ministère des Transports doit adopter une approche axée sur le risque pour la surveillance permanente des inspections. Cette approche doit comprendre ce qui suit :

- *évaluer le caractère raisonnable du nombre de ponts que les entrepreneurs externes et le personnel du Ministère déclarent avoir inspectés au cours d'une seule journée pour avoir l'assurance que des inspections complètes ont bel et bien été effectuées;*
- *assurer le suivi de tout changement inhabituel de l'état d'un pont depuis l'inspection précédente;*
- *déterminer les ponts à risque élevé qui doivent faire l'objet d'une évaluation de l'état, qui est un examen plus approfondi.*

Le ministère des Transports doit également envisager d'uniformiser ses ententes avec les firmes d'ingénierie. Les ententes doivent au moins comprendre des dispositions relatives à l'expérience et aux compétences exigées du personnel affecté aux inspections par la firme.

État

Au moment de notre vérification, le Ministère a indiqué que la note de service stratégique de septembre 2009 exige que les ingénieurs en structure des bureaux régionaux et les gestionnaires de projet inscrivent une durée minimale estimative pour l'inspection de chaque pont; cette estimation est ensuite comparée à la durée réelle de l'inspection. On veut ainsi s'assurer que l'inspecteur a pris tout le temps nécessaire pour effectuer son inspection. Les ateliers sur l'inspection offerts en 2010 par le Ministère ont également porté sur l'uniformisation de la durée des inspections. Le Ministère a aussi mentionné que le SGP comportait de nouveaux champs de données dans lesquels on consigne le temps requis pour procéder aux inspections et les dates de début et de fin des inspections.

Les politiques et les procédures du Ministère exigent dorénavant que les ingénieurs en structure des bureaux régionaux examinent tous les ponts dont l'état a changé de façon importante (c'est-à-dire les ponts dont le BCI a augmenté de plus de trois points ou diminué de plus de cinq points), et que les inspecteurs de ponts justifient et expliquent ces changements. Le Ministère a aussi fait savoir qu'on a ajouté au SGP un nouveau champ de données où il faut fournir une explication des variations imprévues du BCI d'une inspection à l'autre.

Le Ministère a également élaboré une demande de propositions (DP) normalisée pour les travaux d'inspection qui sont impartis à des firmes d'ingénierie. La DP exige désormais que tous les inspecteurs principaux possèdent au moins cinq ans d'expérience en matière d'inspection et qu'ils aient suivi le cours d'inspection des ponts du Ministère.

ENTRETIEN DES PONTS

Recommandation 5

Le ministère des Transports doit :

- *élaborer un plan officiel de gestion des biens qui servira de base pour établir l'ordre de priorité des travaux d'entretien préventif des ponts;*
- *effectuer les travaux d'entretien préventif dans les plus brefs délais, y compris les travaux d'entretien recommandés à la suite de l'inspection des ponts.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait mis en place un processus provisoire pour faire le suivi des travaux d'entretien. Ce processus :

- permet de déterminer les besoins urgents en matière d'entretien qui peuvent avoir une incidence sur la sécurité;
- exige que les travaux prioritaires soient achevés en premier et établit l'ordre de priorité des autres travaux;
- comprend la production d'un tableau annuel énumérant les travaux d'entretien non urgents pour tous les ponts et consignants

tous les travaux d'entretien achevés; ces renseignements sont ensuite transmis aux sections responsables des structures dans chaque région.

Le Ministère nous a également informés que ses plans pluriannuels d'investissement régionaux (que nous avons mentionnés précédemment) comportent des renseignements sur les travaux d'entretien préventif optimal requis et l'incidence de ces travaux sur le prolongement de la durée de vie des structures. Les améliorations qu'on prévoit apporter au SGP permettront au Ministère de produire des rapports sur les travaux d'entretien requis, qui pourront être distribués aux bureaux régionaux.

SYSTÈME DE GESTION DES PONTS DE L'ONTARIO

Recommandation 6

Afin d'accroître l'utilité du Système de gestion des ponts de l'Ontario, le ministère des Transports doit :

- s'assurer que l'information sur la réfection des ponts contenue dans le système est à jour;
- évaluer si le système répond aux besoins des utilisateurs et déterminer s'il y a des façons économiques d'en améliorer la performance et les capacités, surtout en ce qui a trait à la communication de l'information nécessaire pour les travaux de réfection et les inspections.

État

Au moment de notre vérification, le Ministère a mentionné qu'il avait mis à jour l'historique des travaux de réfection pour tous les ponts et transféré les renseignements dans la section « historique des travaux » du SGP.

Le Ministère nous a également informés qu'il avait apporté un certain nombre d'améliorations à son SGP, surtout en ce qui concerne le rendement général du système, l'accès aux données et les capacités de production de rapports. Selon la documentation du Ministère, la vitesse globale de fonctionnement du SGP par rapport au réseau ministériel a augmenté. Le SGP permet dorénavant

de gérer plus facilement les documents relatifs aux ponts, tels que les dessins techniques et les photographies et rapports d'inspection. Les dessins techniques qui se trouvaient auparavant dans un système distinct de gestion des documents ont été versés dans la base de données du SGP.

Le Ministère a fait savoir qu'il avait commencé à élaborer un plan en vue de remplacer le SGP actuel.

GESTION DE L'APPROVISIONNEMENT ET DES CONTRATS

Recommandation 7

Pour garantir l'optimisation des ressources des grands projets d'immobilisations et l'équité de son processus d'acquisition, le ministère des Transports doit :

- examiner l'application de ses deux séries de critères d'évaluation pour les demandes de propositions pour s'assurer qu'elles sont appliquées de façon uniforme dans toutes les régions;
- réévaluer les critères d'évaluation dans lesquels le prix offert est un facteur relativement peu important dans la sélection du soumissionnaire retenu;
- compte tenu des différences importantes fréquentes entre l'estimation du coût d'un projet par le Ministère et le coût du soumissionnaire, examiner son processus d'estimation interne ainsi que l'incidence possible de la diminution progressive du nombre de soumissionnaires.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il prévoyait d'envisager une approche selon laquelle des missions d'ingénierie simples pourraient être assignées en se fondant uniquement sur le prix, tandis que dans le cas des contrats plus importants et plus complexes, il tiendrait compte d'autres facteurs tels que le rendement antérieur de l'entreprise de génie-conseil et la méthode de travail proposée.

Le Ministère a aussi fait savoir qu'il avait surveillé l'écart entre les coûts estimatifs et les coûts des soumissionnaires concernant les projets de

conception, et qu'il avait constaté une certaine amélioration dans ce domaine. Le Ministère nous a informés qu'il continuera de surveiller les coûts estimatifs et les coûts réels des projets de conception, et si les coûts réels moyens dépassent les coûts estimatifs de 5 %, il analysera les raisons de l'écart et mettra en œuvre des mesures en 2012 afin d'améliorer encore plus l'estimation des coûts. Ces mesures comprendraient le recours à la ventilation détaillée des soumissions relatives aux projets de conception antérieurs afin d'estimer les coûts des futurs projets de conception.

Afin de s'attaquer au problème de la diminution progressive du nombre de soumissionnaires, le Ministère a indiqué qu'il continue de rencontrer les principaux membres du secteur des services-conseils en vue de déterminer des occasions d'accroître l'intérêt à l'égard des travaux d'ingénierie qu'il propose.

PONTS MUNICIPAUX

Recommandation 8

Afin de garantir la sécurité et l'entretien approprié des ponts municipaux, et dans le cadre de son examen provincial-municipal actuel, le ministère des Transports doit collaborer avec les municipalités et les autres intervenants pour :

- examiner les pratiques en vigueur dans d'autres grandes provinces et États américains en ce qui a trait à la surveillance des responsabilités municipales relatives à l'entretien des ponts afin de déterminer si des changements devaient être apportés au lien de responsabilisation actuel;
- veiller à ce que l'état des ponts municipaux fasse l'objet d'une évaluation uniforme, que cette évaluation soit mise à jour tous les deux ans tel qu'il est exigé et qu'elle soit rendue publique;
- examiner les ententes de financement du Ministère avec les municipalités pour garantir que les fonds octroyés permettent vraiment d'assurer l'entretien et la réparation appropriés des ponts;
- promouvoir l'adoption de bonnes pratiques de gestion des biens.

État

À l'automne 2009, le Ministère, de concert avec l'Association des municipalités de l'Ontario et la Ville de Toronto, a lancé un examen provincial-municipal mixte en vue de déterminer des options concernant les responsabilités et les ententes de financement pour les routes et les ponts municipaux. Un comité directeur et trois groupes de travail ont été mis sur pied afin :

- de promouvoir l'élaboration de plans de gestion des biens pour les routes et les ponts municipaux;
- d'établir des critères objectifs et une méthodologie pour évaluer le réseau routier municipal et déterminer, à l'échelle de l'Ontario, quelles sont les routes municipales qui devraient relever de la province, d'une municipalité, ou à la fois de la province et d'une municipalité;
- d'élaborer un cadre de financement pour les routes et les ponts municipaux qui tienne compte des besoins en investissement des municipalités et de leur capacité de financer l'infrastructure requise.

Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait recevoir les recommandations définitives des groupes de travail à l'automne 2011.

Au moment de notre suivi, le Ministère a également fait savoir qu'un examen des pratiques de surveillance des ponts municipaux dans la plupart des provinces canadiennes et dans certains États américains était en cours, et qu'il serait tenu compte des renseignements recueillis dans l'évaluation des options concernant la surveillance des ponts municipaux en Ontario. Les recommandations définitives découlant de cet examen de diverses administrations devaient aussi être accessibles à l'automne 2011.

Au moment de notre suivi, le Ministère a mentionné qu'il continuait de fournir du financement aux petites municipalités pour les aider à recueillir des données sur l'état des ponts et à saisir l'information dans le Municipal Data Works (MDW), système Web visant à permettre la gestion des immobilisations corporelles municipales. On a mis

au point le MDW en utilisant la méthode décrite dans le manuel d'inspection du Ministère relative à l'exécution des inspections de ponts. Cette méthode consiste à diviser le pont en différents éléments (soit de 20 à 30), puis à déterminer pour chaque élément le nombre de défauts mesurés selon quatre états possibles de l'élément. À partir des résultats

des inspections, le MDW peut également établir le BCI des différents ponts. Le système peut aussi stocker les renseignements sur les besoins d'entretien et de réparation de chaque pont.

Selon le Ministère, en juin 2011, environ 70 % des municipalités avaient saisi leurs données sur les ponts dans le MDW ou étaient en train de le faire.

Protection du consommateur

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le ministère des Services aux consommateurs (le Ministère) a pour mandat de surveiller les pratiques commerciales et industrielles sur le marché de consommation de l'Ontario afin de protéger les consommateurs et la sécurité publique. Pour ce faire, il doit éduquer le public et les entreprises, traiter les plaintes du public, surveiller et inspecter les entreprises et assurer la conformité aux lois et règlements visant à protéger le consommateur, dont la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*.

En 2010-2011, la Division du Ministère assumant ces responsabilités comptait environ 113 employés (110 en 2008-2009), et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à 12,8 millions de dollars (12,6 millions en 2008-2009).

La responsabilité pour certains secteurs du marché a été déléguée à huit organismes d'application désignés (organismes d'application), qui sont des sociétés sans but lucratif (voir la Figure 1). Les sociétés sont financées par les industries qu'elles surveillent et elles font appel à leur connaissance du secteur et à leur expertise technique pour protéger le public. Le Ministère supervise le rendement et les activités de ces organismes d'application.

Au moment de notre vérification de 2009, nous avons noté que le Ministère avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de bon nombre des recommandations figurant dans notre vérification de 2003, et qu'il avait notamment amélioré sa surveillance des organismes d'application. Plusieurs modifications législatives avaient également renforcé la protection du consommateur, et le Ministère avait lancé des initiatives pour promouvoir la conformité de certaines industries aux lois touchant la protection du consommateur. Nous avons toutefois remarqué que des mesures correctives devaient être prises dans les secteurs suivants :

- Le Ministère devait mieux promouvoir son mandat et ses services auprès des consommateurs. Les près de 40 000 demandes de renseignements et plaintes écrites reçues en 2008-2009 représentaient une baisse de 12 % par rapport au niveau record de 2004-2005, mais le Ministère n'avait rien fait pour déterminer les raisons de cette réduction. Par contraste, l'Office de la protection du consommateur du Québec recevait chaque année plus de 250 000 plaintes et demandes de renseignements. De plus, notre propre enquête externe indépendante révélait que le Ministère ne figurait pas parmi les principaux organismes que les Ontariens consulteraient pour la résolution d'une plainte.

Figure 1 : Organismes d'application du Ministère

Source des données : plus récent rapport annuel de chaque organisme d'application

Organisme d'application (année de création)	Principale loi administrée et responsabilités clés	Dépenses annuelles (en millions de dollars)	Nombre d'employés
Conseil des services funéraires (CSF) (1914)	<i>Loi sur les directeurs de services funéraires et les établissements funéraires</i> réglemente les services funéraires; délivre des permis à 3 300 entreprises et personnes	1,8	10
Office de la sécurité des installations électriques (OSIE) (1999)	<i>Loi de 1998 sur l'électricité</i> réglemente l'utilisation de l'électricité et du matériel électrique; applique l' <i>Ontario Electrical Safety Code</i> ; délivre des permis à plus de 17 000 électriciens et entrepreneurs en électricité	85,2	482
Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) (1997)	<i>Loi de 2002 sur les commerçants de véhicules automobiles</i> réglemente environ 7 800 commerçants de véhicules automobiles et 24 000 vendeurs	10,0	78
Conseil ontarien de l'immobilier (COI) (1997)	<i>Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier</i> réglemente 60 000 maison de courtage, courtiers et vendeurs d'immeubles	10,7	87
Tarion Warranty Corporation (Tarion) (1976)	<i>Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario</i> administre un régime obligatoire de garanties des logements neufs; enregistre 5 400 constructeurs; a inscrit plus de 1,5 million de logements	20,7	250
Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) (1997)	<i>Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité</i> délivre des permis, enregistre et certifie environ 115 000 dispositifs, installations, entrepreneurs, ingénieurs d'exploitation et travailleurs dans les industries suivantes : chaudières et appareils sous pression, appareils de levage et attractions, combustibles hydrocarbonés, articles rembourrés	45,5	340
Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) (1997)	<i>Loi de 2002 sur le secteur du voyage</i> réglemente quelque 2 500 détaillants et grossistes en voyages	4,0	23
Vintner's Quality Alliance of Ontario (VQA Ontario) (2000)	<i>Loi de 1999 sur la société appelée Vintners Quality Alliance</i> réglemente les normes VQA pour plus de 120 établissements vinicoles enregistrés	1,2	3

- Le Ministère devait prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des industries à problème et des récidivistes, comme les agences de recouvrement, qui étaient restés sur la liste des dix secteurs à propos desquels le Ministère a reçu le plus de plaintes entre 2000 et 2008. De plus, en raison des ressources limitées dont dispose le personnel d'inspection,

aucune visite proactive n'avait été effectuée en 2008-2009 dans les types d'entreprises figurant sur cette liste, et le Ministère avait procédé à seulement 148 inspections et visites éducatives sur place en lien direct avec les 6 000 plaintes écrites reçues. Par ailleurs, la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* – qui vise la vaste majorité des entreprises –

n'octroyant pas au Ministère certains pouvoirs généralement conférés aux inspecteurs d'autres programmes gouvernementaux de l'Ontario et d'autres provinces, l'absence de tels pouvoirs empêchait le Ministère de repérer les infractions à la législation sur la protection du consommateur et d'y remédier.

- Le Ministère avait réalisé certains progrès depuis notre dernière vérification en obligeant les propriétaires de cimetières à se conformer aux exigences relatives aux déclarations en vertu de la *Loi sur les cimetières*. Nous avons toutefois constaté un certain nombre d'écarts financiers qui n'avaient pas fait l'objet d'un suivi de la part du Ministère.
- Le Ministère avait entrepris d'urgence un examen approfondi des organismes d'application seulement après l'explosion tragique de propane survenue à Toronto le 10 août 2008, quatre ans après avoir reçu une recommandation en ce sens du Comité permanent des comptes publics.
- Les conseils d'administration des organismes d'application étaient composés majoritairement de représentants des industries réglementées. Le Ministère n'avait pas encouragé une plus grande représentation du gouvernement, des consommateurs et du public au sein de ces conseils.
- Le Ministère devait surveiller les organismes d'application, mais il n'avait pas accès à leurs documents sur des questions telles que les programmes d'assurance de la qualité, les plans stratégiques et la rémunération des cadres ni aux procès-verbaux des réunions.
- Nous avons constaté qu'une seule mesure de rendement était rendue publique pour tous les programmes de protection du consommateur exécutés directement par le Ministère et nous nous étions demandé s'il s'agissait d'une mesure fiable et significative.

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

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information reçue du ministère des Services aux consommateurs, certains progrès auraient été réalisés dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations, plusieurs d'entre elles ayant même vu d'importants progrès. Le Ministère a examiné les mesures prises par d'autres provinces pour promouvoir leurs mandats et services de protection du consommateur et appliquer les lois, en vue de l'intégration possible de ces mesures à ses propres pratiques. Le Ministère a également amélioré ses systèmes d'information et processus internes afin de mieux identifier les entreprises qui ont commis des infractions dans le passé. Nous reconnaissons qu'il faudra plus de temps au Ministère pour assurer la pleine mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations et que la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* limite ses pouvoirs d'inspection et d'exécution à l'égard des entreprises réglementées par cette loi. L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

PROGRAMMES DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR EXÉCUTÉS DIRECTEMENT PAR LE MINISTÈRE

Sensibilisation du public au mandat du Ministère et aux lois sur la protection du consommateur

Recommandation 1

Pour sensibiliser le public à son mandat de protection du consommateur et à ses services de règlement des plaintes, le Ministère doit :

- *consulter d'autres administrations beaucoup plus sollicitées par le public afin de déterminer si leurs pratiques exemplaires peuvent s'appliquer en Ontario;*

- évaluer ses programmes d'éducation et de sensibilisation afin d'identifier les changements requis pour en accroître l'efficacité;
- établir des mécanismes afin d'évaluer périodiquement la sensibilisation du public aux droits des consommateurs et aux programmes du Ministère.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait fait un examen approfondi des pratiques d'éducation et de sensibilisation du public en vigueur dans d'autres administrations canadiennes. Il avait recensé des pratiques exemplaires qu'il envisageait d'adopter en Ontario. Le Ministère a notamment constaté que les applications Internet qui facilitent le partage de l'information, comme les blogues et le réseautage social, étaient des outils utiles pour informer les jeunes consommateurs et communiquer avec eux.

Le Ministère nous a informés qu'une campagne de relations avec les médias avait été lancée en janvier 2010 pour faire connaître le mandat du Ministère et informer les consommateurs de leurs droits et responsabilités. Le Ministère a indiqué que la campagne incluait environ 650 initiatives de sensibilisation du public, dont des entrevues avec les médias et d'autres événements, et qu'elle portait sur des sujets tels que les entreprises de déménagement, les rénovations domiciliaires et les réparations de véhicules automobiles.

Le Ministère a reconnu que les trois récents remaniements et changements de nom du Ministère avaient sans doute eu pour effet d'abaisser le profil public du Ministère. En juin 2009 cependant, le ministère des Services aux consommateurs est devenu un ministère autonome et il a créé un nouveau site Web le mois suivant. Le nombre de visites au nouveau site Web a augmenté de façon constante, passant de 7 800 en 2007 et 28 000 en 2008, comme nous le faisons remarquer dans notre rapport de 2009, à plus de 540 000 en 2010 et 235 000 durant les trois premiers mois de 2011. Le Ministère a créé 21 nouveaux vidéos informatifs et les a affichés sur son site Web.

Le Ministère a également reçu 40 000 demandes de renseignements téléphoniques et 7 300 plaintes écrites en 2010-2011, ce qui représente une augmentation d'environ 19 % par rapport à 2008-2009.

Le Ministère a fait faire une enquête à l'automne 2010 et une analyse de marché à l'hiver 2011 afin de déterminer le degré de sensibilisation du public à la protection du consommateur et au Ministère. Les résultats de ces enquêtes confirmaient en grande partie ceux de l'étude réalisée en 2008 – c'est-à-dire que le public ne considérait pas le Ministère comme une des principales sources d'assistance pour les questions de consommation. Le Ministère nous a dit qu'il comptait comparer ces résultats à ceux des futures enquêtes afin de mesurer les progrès réalisés dans la sensibilisation du public aux lois sur la protection du consommateur et aux services du Ministère.

Depuis l'automne 2010, le Ministère a élaboré et commencé à mettre en oeuvre une stratégie à long terme de sensibilisation du consommateur. Cette stratégie vise à éduquer les consommateurs sur leurs droits et responsabilités, à répondre rapidement à leurs questions et préoccupations et à sensibiliser le public au rôle du Ministère comme source d'information et de protection du consommateur. La stratégie prévoit également des activités pour atteindre ces objectifs et mesurer les progrès réalisés.

Enregistrement et délivrance des permis

Recommandation 2

Pour que ses processus d'enregistrement satisfassent aux exigences législatives selon lesquelles seules les entreprises financièrement responsables et susceptibles d'exercer leurs activités commerciales avec intégrité et honnêteté peuvent être inscrites et recevoir un permis, le Ministère doit :

- examiner les procédures, les exigences en matière de documentation et les processus de contrôle de la qualité que son personnel doit suivre pour faire un examen approprié et complet d'une demande;

- *établir une politique et des lignes directrices qui obligeraient son personnel à tenir dûment compte du nombre et du type de plaintes présentées au sujet d'un demandeur.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait examiné et mis à jour ses procédures d'enregistrement et de délivrance des permis, y compris les exigences en matière de documentation, pour les agences de recouvrement, les cimetières, les sociétés de prêt sur salaire et les huissiers. Il a établi et mis en oeuvre des listes de vérification pour ces secteurs afin d'aider à assurer un examen uniforme des demandes par le personnel.

Le Ministère nous a informés que, si le nombre et le type de plaintes portées contre une entreprise autorisée donnée ne permettaient pas à cette entreprise de conserver son enregistrement et de continuer d'exercer ses activités, des mesures seraient prises pour suspendre ou révoquer l'enregistrement au moment de la décision au lieu d'attendre, par exemple, à la date de renouvellement de l'enregistrement. Il a toutefois ajouté qu'au cours des deux dernières années, aucune entreprise n'avait vu son permis révoqué ou suspendu par suite de ses infractions antérieures ou pour toute autre raison.

Le Ministère a apporté des modifications au Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC), que le personnel utilise pour consigner les plaintes et demandes de renseignements des consommateurs ainsi que les mesures prises par le Ministère pour y donner suite. Le Ministère nous a dit que les modifications permettraient d'améliorer la surveillance en assurant un suivi des problèmes et en signalant les contrevenants dont la conduite pourrait nécessiter l'intervention directe du Ministère.

Le Ministère a également créé le poste d'analyste des plaintes et de la conformité, dont la titulaire doit prendre des mesures proactives en cas de non-conformité des sociétés de prêt sur salaire et des agences de recouvrement.

Traitement des plaintes des consommateurs

Initiatives récentes et systèmes d'information

Recommandation 3

Pour que le personnel soit davantage en mesure d'utiliser l'information consignée dans le Système de suivi des dossiers consommateurs pour analyser les problèmes par type d'industrie et par type de plainte ou de demande de renseignements, le Ministère doit :

- *consigner l'information sur les inspections et visites éducatives sur place par industrie et par type d'infraction et sur le type de renseignements fournis au public;*
- *veiller à ce que la nature des appels et des demandes de renseignements soit consignée dans le système.*

État

Le Ministère nous a informés qu'à l'hiver 2010, il avait apporté un certain nombre d'améliorations au Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC) :

- Des champs ont été ajoutés aux modules des inspections pour que le personnel puisse consigner la nature de l'inspection ou de la visite éducative sur place ainsi que le type d'industrie et de service inspecté.
- La vérification des données oblige les inspecteurs à décrire les lacunes et à fournir d'autres renseignements.
- Les nouvelles capacités de rapport permettent de vérifier la suite donnée à toutes les plaintes écrites et verbales reçues au sujet des agences de recouvrement et des sociétés de prêt sur salaire pour une période donnée.

Nous avons également appris que les formulaires d'évaluation du rendement pour le personnel chargé de recevoir les plaintes du public avaient été révisés et incluaient maintenant une évaluation de la documentation, par l'employé, des plaintes reçues et des mesures prises.

Industries à problème et récidivistes

Recommandation 4

Pour surveiller avec efficacité les industries et les entreprises qui font l'objet de nombreuses plaintes ou de plaintes répétées de la part des consommateurs, le Ministère doit :

- *faire des recherches sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces que l'Ontario pourrait adopter afin d'améliorer la conformité de certaines industries et entreprises;*
- *identifier les industries et entreprises qui ont l'habitude de générer de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, évaluer l'efficacité des mesures prises contre ces industries et entreprises dans le passé, et élaborer des stratégies d'éducation et d'exécution efficaces à leur endroit.*

État

Le Ministère nous a informés qu'entre juillet 2010 et mai 2011, il avait passé en revue les techniques et pratiques exemplaires en matière de conformité adoptées dans d'autres provinces. Il prévoyait d'utiliser les résultats, résumés dans un rapport en date du 21 juin 2011, pour recenser les stratégies susceptibles d'améliorer la fonction de surveillance de la conformité et d'application des lois en Ontario.

Le Ministère nous a informés qu'il avait actualisé son système d'évaluation des priorités en matière d'enquête (Investigation Priority Assessment System ou IPAS), qui attribue chaque année une priorité relative aux dossiers retenus pour enquête, ainsi que son processus d'examen annuel de répartition des inspections, qui désigne les industries devant faire l'objet d'inspections et de visites sur place. Étant donné les ressources humaines limitées dont il dispose, le Ministère fait enquête sur les cas qui pourraient présenter un risque plus élevé de perte financière pour les consommateurs, générer un plus grand nombre de plaintes et/ou faire plus de victimes. Une priorité plus élevée est également attribuée aux industries qui, d'après le gouvernement, poseraient plus de risques pour la

société et pour les plus vulnérables. Le Ministère nous a informés que les ressources en observation et application des lois mettaient l'accent sur les industries donnant lieu à un nombre élevé de plaintes, dont les entreprises de location de chauffe-eau, de déménagement résidentiel, de conditionnement physique et de rénovation domiciliaire.

Au printemps 2011, le Ministère a demandé à un cabinet-conseil d'examiner les opérations et la structure organisationnelle de la Direction de la protection du consommateur. Le cabinet-conseil a conclu que, pour que le Ministère puisse faire l'utilisation la plus efficace possible de ses ressources, son approche axée sur le risque devait être mieux définie et intégrée aux processus de priorisation du travail et de répartition des ressources. Il a aussi déterminé que le Ministère devait intensifier ses activités d'éducation et de sensibilisation auprès des entreprises et des consommateurs.

Le Ministère a ajouté qu'il avait pris certaines mesures pour améliorer la capacité de la Direction à faire face aux risques identifiés. Il a notamment prévu des ressources additionnelles afin de renforcer son programme d'enquête et d'exécution; mis à jour l'IPAS afin de mieux cerner les risques, les priorités et les mécanismes d'exécution appropriés; mis en place une surveillance périodique des statistiques sur le nombre de plaintes afin de repérer les secteurs où des mesures de conformité ou communications ciblées pourraient être justifiées; et modifié le SSDC pour qu'il soit plus facile d'accéder aux données pertinentes et de les analyser.

Inspections et visites éducatives sur place

Recommandation 5

Pour élargir l'étendue de ses activités d'inspection pour la protection des consommateurs et ses capacités à cet égard, le Ministère doit :

- *faire une évaluation formelle du nombre d'inspecteurs qu'il devrait avoir pour remplir son mandat de façon appropriée et assurer la protection la plus complète possible;*

- envisager la possibilité d'obtenir, pour ses inspecteurs, des pouvoirs semblables à ceux conférés à leurs homologues dans d'autres organismes ontariens de protection du consommateur et dans d'autres provinces, qui permettraient à ceux-ci de donner suite aux plaintes des consommateurs et de repérer les infractions possibles de façon plus efficace et plus efficiente.

État

Nous avons noté que, grâce à l'accroissement du personnel d'inspection et à la priorité accordée par le Ministère à l'inspection des entreprises de prêt sur salaire et des propriétaires de cimetières qui n'avaient pas déposé de rapports annuels, le nombre d'inspections et de visites éducatives sur place était passé de 352 en 2008-2009 à 500 en 2010-2011.

Le Ministère a demandé au ministère des Services sociaux et communautaires de préparer une analyse de la dotation en personnel d'inspection, qui a été soumise le 31 mars 2011. L'analyse concluait que les six inspecteurs employés par le Ministère, dont deux avaient été engagés depuis notre rapport de 2009, étaient suffisants pour traiter le nombre actuel de demandes. Or, l'analyse visait uniquement à déterminer si les ressources en personnel étaient suffisantes pour répondre aux demandes internes d'inspection en 2010; les analystes n'ont pas vérifié si le Ministère avait fait suffisamment d'inspections pour remplir son mandat de réglementation et encourager la conformité volontaire.

L'exemple récent qui suit illustre la nécessité d'une dotation adéquate en personnel d'inspection. Le Ministère avait lancé un projet pilote dans le cadre duquel les agents des services d'un bureau régional du ministère du Revenu effectueraient des inspections ou visites éducatives sur place pour les Services aux consommateurs en même temps que leurs propres inspections pour le ministère du Revenu. Entre février 2009 et janvier 2010, les agents des services régionaux ont inspecté 23 points de vente de vidéos et DVD en vertu de la

Loi de 2005 sur le classement des films et 32 centres de réparation de véhicules automobiles en vertu de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*. Dans tous les cas, les agents des services régionaux ont repéré des infractions, principalement parce que les établissements qui vendaient des vidéos n'étaient pas titulaires de permis ou que les affiches des établissements de réparation ne divulguaient pas les renseignements requis aux consommateurs. Lors des visites de suivi, le ministère des Services aux consommateurs a constaté que tous les vendeurs de vidéos avaient respecté les exigences, mais que 29 des 32 établissements de réparation des véhicules ne s'y étaient pas encore conformés. Le projet pilote du ministère du Revenu a pris fin, et il n'est pas prévu de le reprendre pour le moment.

Le Ministère a remarqué que le ministère des Services sociaux et communautaires avait mis au point un modèle d'inspection que la Direction pourrait utiliser pour faire une répartition plus efficace de ses ressources en inspections de conformité, de manière à cibler les priorités établies, y compris les 10 principales sources de plaintes. Il a ajouté que la mise en oeuvre des recommandations formulées à la suite de l'examen, au printemps 2011, des opérations et de la structure organisationnelle de la Direction l'aiderait à renforcer son approche de répartition des ressources axée sur le risque et à cibler les activités d'éducation et de sensibilisation de façon plus efficace.

Le Ministère nous a également dit qu'il avait forgé un partenariat avec le ministère de l'Environnement pour que les inspecteurs du MEO recensent les infractions à la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* touchant les droits de réacheminement des déchets (appelés éco-droits).

Dans notre rapport de 2009, nous faisons remarquer que les lois sur la protection du consommateur en vigueur dans d'autres provinces donnaient aux inspecteurs de ces provinces le pouvoir de pénétrer dans les locaux d'une entreprise « à toute heure raisonnable », d'inspecter, de vérifier ou d'examiner les livres et registres, les biens ou autres objets ou la prestation des services sur les lieux,

et de faire des copies des documents au besoin. Le Ministère peut inspecter les entreprises enregistrées en vertu des pouvoirs conférés par certaines lois, dont celles concernant les prêts sur salaire et les agences de recouvrement. Cependant, la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, qui vise la vaste majorité des entreprises, permet seulement au Ministère de faire des « visites éducatives sur place » et non de demander ou d'inspecter des livres ou registres. Le Ministère a pris notre recommandation en considération et conclu que des pouvoirs d'inspection en vertu de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* n'étaient ni nécessaires ni appropriés, parce que leur application aux établissements de détail en général constituerait une intervention disproportionnée et que leur mise en oeuvre présenterait des risques juridiques. Il a plutôt déterminé qu'il serait plus approprié d'obliger les entreprises à lui fournir des copies des documents visant les consommateurs, comme les contrats, les formulaires de demande, les états de compte mensuels et les annonces publicitaires, mais seulement des documents types plutôt que des documents réellement échangés avec les consommateurs. Le Ministère ne savait pas quand des changements seraient apportés à la loi, si nécessaire, car cela dépend de l'approbation du gouvernement.

Mesures d'enquête et d'exécution

Recommandation 6

Pour que ses efforts d'application de la loi viennent à point nommé et qu'ils aident à assurer la conformité et à prévenir les infractions aux lois sur la protection du consommateur, le Ministère doit :

- *songer à introduire des outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, dont des sanctions administratives pécuniaires et des contraventions, pour les infractions moins graves qui ne justifient pas des poursuites au criminel;*
- *entreprendre des examens périodiques de son programme d'enquête, de ses mesures d'exécution et de sa Liste de mises en garde pour les consommateurs afin d'en évaluer l'efficacité et*

de déterminer les points à améliorer, notamment en étudiant les pratiques exemplaires en vigueur dans des organismes semblables.

État

Dans notre rapport de 2009, nous faisons observer que les activités et résultats d'enquête du Ministère avaient beaucoup baissé entre 2002-2003 et 2008-2009. Comme le montre la Figure 2, les résultats des deux dernières années étaient mitigés.

Le Ministère nous a informés que la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, qui exige des prêteurs sur salaire et des courtiers en prêts qu'ils s'enregistrent, est la seule loi qui prévoit des sanctions administratives pécuniaires. Un règlement prévoyant des sanctions de 100 \$ à 3 000 \$ en cas d'infraction est entré en vigueur en juillet 2009. Au moment de notre suivi, le Ministère préparait un cadre stratégique visant à assurer une application uniforme des sanctions en cas d'infraction par des sociétés de prêt sur salaire. Le Ministère nous a informés que, durant la première série d'inspections qui ont suivi l'entrée en vigueur du règlement et conformément à l'approche progressive du Ministère en matière de conformité et d'application, ses inspecteurs avaient émis près de 120 avertissements à des entreprises contrevenantes. Le Ministère prévoit d'effectuer des visites de suivi dans les entreprises qui ont reçu des avertissements. Si celles-ci continuent d'enfreindre le règlement et si les inspecteurs, exerçant leurs pouvoirs discrétionnaires, le jugent approprié, des sanctions administratives pécuniaires seront imposées. (En avril 2011, un inspecteur a imposé une sanction pécuniaire après que des lacunes eurent été notées lors d'une visite de suivi.) Nous avons également été informés qu'avec l'augmentation du nombre d'inspections des sociétés de prêts sur salaire, les raisons invoquées pour imposer des sanctions administratives pécuniaires et la mesure dans laquelle ces sanctions aident à assurer la conformité feraient l'objet d'une surveillance.

Le Ministère nous a dit qu'il avait envisagé la possibilité d'émettre des contraventions en vertu de

Figure 2 : Activités d'enquête et résultats obtenus par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2008-2009-2010-2011

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Changement entre 2008-2009 et 2010-2011 (%)
nombre d'enquêtes closes	114	131	91	(20)
nombre de personnes et d'entreprises accusées	158	182	124	(21)
nombre de déclarations de culpabilité	161	257	320	100
durée des périodes d'incarcération et de probation imposées par les tribunaux (en mois)	474	606	787	66
règlements négociés par les enquêteurs avant que des poursuites soient intentées* (\$)	100 283	32 812	72 127	(28)
ordonnances de restitution rendues par les tribunaux (\$)	327 656	673 464	430 103	31
montant des amendes imposées par les tribunaux (\$)	384 850	324 500	317 800	(17)

* Ce chiffre exclut les sommes remboursées chaque année (437 645 \$ en 2008-2009; 334 052 \$ en 2009-2010; 330 099 \$ en 2010-2011) par le biais du processus de traitement des plaintes et des services de médiation du Ministère avant qu'une enquête soit entamée.

la *Loi sur les infractions provinciales* mais qu'il l'avait rejetée, principalement parce que la loi ne prévoit pas de contraventions supérieures à 1 000 \$ et qu'à son avis, les infractions aux lois de protection du consommateur sont surtout motivées par la perspective de gains financiers et que des sanctions plus lourdes s'imposent pour promouvoir la conformité.

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère a récemment jeté un coup d'oeil aux techniques et pratiques exemplaires en matière de conformité en vigueur dans d'autres administrations et il prévoit d'examiner les résultats afin d'évaluer la possibilité de les appliquer en Ontario. En novembre 2010, le Ministère a également examiné l'information affichée en ligne par les bureaux de protection du consommateur d'autres administrations. Cette étude a abouti à plusieurs recommandations sur les moyens d'améliorer la divulgation par le biais de la Liste de mises en garde pour les consommateurs que le Ministère affiche sur son site Web. Le Ministère nous a informés qu'il faudrait modifier le règlement d'application de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* pour permettre la publication de renseignements additionnels mais qu'aucun délai n'avait été fixé à cette fin, car cela dépend de l'approbation du gouvernement.

Comptes en fiducie des cimetières

Recommandation 7

Pour que les propriétaires de cimetière présentent les rapports exigés par la loi, qu'il soit rendu compte des fonds et que ceux-ci soient suffisants pour assurer l'entretien à long terme des cimetières, le Ministère doit :

- *veiller à ce que tous les propriétaires de cimetière produisent une déclaration chaque année;*
- *prendre des mesures efficaces en temps opportun pour faire respecter les exigences en matière de rapports, pour réaliser une évaluation adéquate des rapports reçus et pour régler les écarts financiers repérés.*

Étant donné la charge de travail que la Loi sur les cimetières impose à ses ressources humaines limitées, le Ministère devrait aussi examiner la possibilité de faire administrer cette loi par un organisme d'application.

État

Le Ministère a amélioré son suivi de la conformité des propriétaires de cimetière aux exigences en matière de rapports. Nous avons appris que le taux global de conformité pour le dépôt des déclarations annuelles s'établissait à 92 % pour 2009. En août 2011, le Ministère avait reçu 82 % des déclarations

annuelles pour 2010. De plus, 97 % des accords de fiducie pour les grands cimetières (qui sont censés poser un risque financier plus élevé) avaient été soumis et examinés. Les accords non soumis faisaient l'objet d'un suivi. En novembre 2010, le Ministère a envoyé par la poste aux propriétaires de cimetière un guide mis à jour accompagné d'une feuille d'instructions et de formulaires de déclaration annuelle. Le Ministère s'attendait à ce qu'à la fin de l'année civile 2011, le pourcentage de propriétaires qui ont produit des déclarations annuelles en 2010 soit semblable à celui de 2009.

Le Ministère nous a informés qu'il avait apporté des modifications à la base de données du SSDC afin de signaler les écarts des fonds en fiducie et de saisir l'information concernant les ententes relatives aux fonds en fiducie et les écarts des fonds en fiducie des cimetières. Le Ministère a déclaré que les améliorations apportées au SSDC lui permettent de s'assurer que les déclarations annuelles sont examinées et rapprochées et que les propriétaires de cimetière alimentent le fonds d'entretien en fiducie dans les délais prescrits.

Le Ministère n'avait pas encore examiné l'option de faire administrer la *Loi sur les cimetières* par un organisme d'application.

SURVEILLANCE DES ORGANISMES D'APPLICATION PAR LE MINISTÈRE

Recommandation 8

Pour mieux protéger les consommateurs et le public, le Ministère doit renforcer son rôle de surveillance et ses ententes de responsabilisation avec les organismes d'application désignés (les organismes d'application) :

- *en concluant avec chaque organisme d'application une entente de responsabilisation détaillée précisant les exigences financières et opérationnelles qui protégerait l'intérêt du public;*
- *en encourageant un équilibre plus approprié et plus juste entre les membres des conseils d'administration qui représentent les gouvernements, les consommateurs, le public et l'industrie;*

- *en s'assurant qu'il possède les pouvoirs voulus pour accéder aux données des organismes d'application, par exemple sur les programmes d'assurance de la qualité et l'utilisation des ressources financières, qui lui permettraient de faire une évaluation approfondie de leur rendement financier et opérationnel et, si ses pouvoirs à cet égard sont mis en doute ou limités, en demandant les modifications législatives nécessaires pour accéder à tous les renseignements utiles;*
- *en obligeant les organismes d'application à uniformiser leurs données sur le rendement et à comparer leur rendement à celui d'organismes semblables dans d'autres administrations.*

État

Le Ministère nous a informés qu'en avril 2010, il avait conclu avec la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) un nouveau protocole d'entente prévoyant de nouvelles exigences en matière de rapports ainsi que des protocoles améliorés de partage de l'information et réitérant les nouvelles dispositions de vérification contenues dans la version révisée de la *Loi sur les normes techniques et la sécurité*. En novembre 2010, le Ministère a établi avec Tarion Warranty Corporation (Tarion) une nouvelle entente de responsabilité prévoyant d'autres exigences en matière de rapports et de partage de l'information. Au moment de notre suivi, le Ministère négociait des ententes administratives révisées avec le Conseil ontarien de l'immobilier (COI), le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO), le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) et l'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE). La version provisoire des ententes révisées a été présentée aux organismes, et le Ministère s'attendait à ce que de nouveaux accords soient en place d'ici l'automne 2011. Il a ajouté que des exigences en matière de responsabilisation pour le Conseil des services funéraires devraient être intégrées à la nouvelle loi prévue pour 2012 qui régira ce secteur.

Le Ministère avait demandé à un consultant de faire des recherches sur les pratiques en vigueur

dans d'autres administrations pour établir les conseils d'administration des organismes d'application. L'étude, censée se terminer en septembre 2011, devait porter sur les pratiques exemplaires en matière de nomination, la composition des conseils d'administration, les compétences des membres, la structure des comités et la durée des mandats. Le Ministère a également haussé son pourcentage de représentants au sein des deux organismes : de 29 % à 46 % pour la CNTS (cette augmentation, qui était prévue au moment de notre vérification de 2009, faisait suite à la tragique explosion d'un réservoir de propane en août 2008) et de 27 % à 33 % pour le CITO (suivant la soudaine faillite, en avril 2009, d'un grand détaillant en voyages). Le pourcentage de représentants du Ministère au sein des autres conseils, qui se situe entre 25 % et 33 %, est le même qu'au moment de notre vérification de 2009.

Le Ministère nous a informés qu'il continuait de recevoir et d'examiner périodiquement des informations provenant de tous les organismes, y compris :

- les procès-verbaux des réunions des comités consultatifs;
- les plans d'activités;
- les rapports annuels incluant les états financiers vérifiés;
- les rapports trimestriels comprenant des renseignements sur les revenus, les dépenses et la dotation; les inspections et mesures d'application; les statistiques sur les plaintes portées contre l'administration même ou une entité réglementée; les délais de règlement des plaintes et la durée des inspections.

Exception faite de Tarion, l'entente du Ministère avec les organismes d'application stipule que ceux-ci doivent fournir toute information demandée par le ministre en temps opportun. L'entente de responsabilité de Tarion stipule que la société doit fournir au Ministère une fiche de renseignements annuelle qui vient compléter l'information figurant dans ses rapports trimestriels, et que son PDG doit rencontrer périodiquement le ministre pour mener des discussions et des consultations et pour partager des renseignements sur les affaires opérationnelles de Tarion.

Le Ministère nous a également rappelés que les organismes n'étaient pas financés par des fonds publics. C'est au conseil d'administration de chaque organisme d'application qu'il appartient de régir le rendement financier et opérationnel des organismes. Ainsi, le Ministère ne demande ni ne reçoit à l'heure actuelle les procès-verbaux des réunions, les rapports des comités de vérification, les évaluations d'assurance de la qualité, ainsi que l'information sur les dépenses associées aux consultants ou la rémunération des cadres et du personnel.

En ce qui concerne les rapports sur le rendement, le Ministère nous a informés qu'il avait dressé la liste des renseignements transmis par les organismes et qu'il était en train de confirmer les objectifs et mesures de rendement qui serviront à surveiller le rendement de chaque administration en matière de protection du consommateur et/ou de sécurité publique. Ces objectifs et mesures feront l'objet de rapports publics à compter de l'exercice 2011-2012.

MESURES DE RENDEMENT DU MINISTÈRE

Recommandation 9

Pour mieux rendre compte de la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat de protection du consommateur, le Ministère doit :

- publier les objectifs et mesures de rendement applicables à toutes ses activités clés;
- à intervalles périodiques, par exemple tous les deux ou trois ans, faire faire des enquêtes indépendantes afin de savoir si les consommateurs sont satisfaits de la façon dont il traite les plaintes présentées par téléphone ou par écrit.

État

Au moment de notre vérification de 2009, le Plan axé sur les résultats (PAR) du Ministère pour 2009-2010, qui avait été rendu public, prévoyait quatre mesures de rendement. Une seule de ces mesures couvrait tous les programmes de protection des consommateurs exécutés directement par le Ministère, soit la mesure dans laquelle les

consommateurs étaient satisfaits du traitement, par le Ministère, de leurs plaintes et demandes de renseignements téléphoniques. Les trois autres mesures de rendement se rapportaient aux processus ministériels de surveillance des organismes d'application. Dans son PAR de 2010-2011, le Ministère remplaçait les trois mesures de rendement concernant les organismes d'application par une mesure de la satisfaction des organismes à l'égard du rendement du Ministère en gestion des relations et élaboration de politiques, mesure fondée sur les réponses reçues au questionnaire en ligne distribué en janvier 2010. Le PAR contenait aussi des renseignements sur les résultats des efforts de règlement des problèmes déployés par la Direction de la protection du consommateur, dont les sommes recouvrées pour les consommateurs et les activités d'exécution, et la conformité des propriétaires de cimetières à l'obligation de présenter des rapports financiers annuels.

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère était en train de finaliser les objectifs et mesures à utiliser pour le suivi public des réalisations de chaque organisme d'application en ce qui concerne la protection et la sensibilisation des consommateurs ainsi que la sécurité publique. Cette information sera directement accessible sur le site Web du Ministère.

Comme l'exige la nouvelle directive des services de la fonction publique de l'Ontario, le Ministère a affiché son engagement à respecter les normes de service de la Direction de la protection du consommateur sur son site Web en janvier 2010. Ces normes de service concernaient le temps requis pour régler les plaintes des consommateurs ainsi que la rapidité, l'utilité et la courtoisie des services fournis. Le site Web mentionnait également les résultats obtenus par le Ministère, qui avait dépassé ou atteint la plupart des objectifs fixés pour 2010. Cependant, le membre du personnel qui, à la fin de l'appel, demande au consommateur s'il est satisfait du service obtenu est encore le même que celui qui répond à la plainte ou demande de renseignements téléphonique.

Enfin, le Ministère a demandé à une société d'étude de marché et de sondage de faire une enquête auprès des consommateurs qui avaient sollicité l'aide du Ministère pour régler un problème ou obtenir des renseignements. Le rapport de mars 2011 portait notamment sur la façon dont les consommateurs avaient appris l'existence du Ministère, leur utilisation du centre d'appels et du site Web et leur satisfaction à l'égard de l'information et de l'aide reçues.

Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le gouvernement de l'Ontario a constitué l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) en société d'État en 1996, avec le mandat d'élaborer des tests provinciaux pour évaluer le rendement des élèves. Ces résultats d'évaluation visent à fournir des données fiables et objectives au ministère de l'Éducation (le Ministère) et aux 72 conseils scolaires de la province pour leur permettre de planifier des façons d'améliorer l'apprentissage des élèves.

Chaque année, l'OQRE évalue les élèves de toutes les écoles publiques de l'Ontario qui sont en 3^e, 6^e, 9^e et 10^e années. Les élèves de 3^e et 6^e années passent des tests de lecture, d'écriture et de mathématiques, tandis que ceux de 9^e année sont évalués seulement en mathématiques. Pour obtenir leur diplôme d'études secondaires, tous les élèves, y compris ceux qui fréquentent des écoles privées, doivent passer le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL), normalement en 10^e année. Les dépenses de l'OQRE, qui s'élevaient à 33 millions de dollars en 2010-2011 (31,7 millions de

dollars en 2008-2009), sont entièrement financées par le Ministère.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons constaté que l'OQRE avait mis en place des méthodes et des mécanismes de contrôle adéquats pour s'assurer que ses tests tiennent bien compte des objectifs du curriculum du Ministère. Nous avons également observé que l'OQRE, pour s'assurer que le niveau de difficulté des tests est comparable d'une année à l'autre, impose des critères rigoureux d'élaboration et de mise à l'essai sur le terrain des questions et examine soigneusement le contenu des tests. Les intervenants, dont les membres de la direction et du personnel enseignant des écoles, convenaient du fait que les tests donnaient une image généralement fidèle du rendement des élèves par rapport aux attentes du curriculum. Nous avons toutefois relevé certains domaines où des améliorations pourraient être apportées :

- L'OQRE a engagé un entrepreneur externe pour visiter les écoles sélectionnées en vue d'examiner la préparation des tests préliminaires, d'assurer la sécurité des cahiers d'examen, d'observer l'administration des tests et de procéder à d'autres contrôles d'assurance

de la qualité. De façon générale, l'entrepreneur externe a signalé un degré élevé de conformité aux procédures administratives de l'OQRE, mais un processus amélioré de sélection des écoles était nécessaire afin de réduire le risque de tricherie par les élèves et de non-conformité aux procédures administratives. Par exemple, 10 des 72 conseils scolaires de la province n'avaient pas reçu la visite de l'entrepreneur externe au cours des cinq dernières années au sujet du Test provincial de compétences linguistiques – alors que certaines écoles privées où aussi peu que cinq élèves passent le test avaient été visitées.

- L'OQRE doit s'assurer que les évaluateurs qu'il engage et forme, dont le nombre peut atteindre 1 700, font preuve d'uniformité lorsqu'ils notent les copies d'examen. Pour ce faire, il glisse parmi les examens réguliers des « examens-contrôles » (des examens déjà notés par un groupe d'experts). L'OQRE surveille les notes attribuées à ces examens-contrôles par les évaluateurs afin de déterminer s'il y a lieu de refaire la formation. L'OQRE vise à ce que l'écart entre la note accordée par un évaluateur et la note accordée par le groupe d'experts ne dépasse pas un niveau de notation dans 95 % des examens-contrôles, et cet objectif a été atteint systématiquement. Toutefois, si l'on examine les tests question par question, on constate que, dans bien des cas, l'OQRE n'a pas atteint l'objectif visé, c'est-à-dire que la même note soit accordée par l'évaluateur et le groupe d'experts dans 70 % des questions.
- L'OQRE examine les résultats de manière informelle à l'échelle des écoles et des conseils scolaires. Une analyse et un suivi formels pourraient toutefois s'avérer nécessaires pour faire une utilisation plus efficace du processus afin d'évaluer la fiabilité des résultats. Par exemple, nous avons remarqué que, dans certaines écoles, les résultats de l'OQRE pouvaient varier dans une proportion allant

jusqu'à 50 % d'une année à l'autre, mais que l'Office ne faisait pas un suivi systématique de ces cas afin de savoir pourquoi.

- Chaque année, l'OQRE présente un rapport sur les résultats des tests des élèves et sur les réponses aux questionnaires remis aux élèves, aux enseignants et aux directeurs d'école concernant ses activités. Les membres du personnel des écoles que nous avons interrogés ont mentionné que les questionnaires ne permettaient pas de fournir suffisamment de commentaires sur les façons d'améliorer le processus d'évaluation. Ils estiment également que l'OQRE devrait jouer un rôle plus important dans l'explication de ce processus aux parents et aux autres intervenants.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2010. En novembre 2010, pour donner suite à cette audience, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative. Ce rapport formulait neuf recommandations et demandait que le ministère de l'Éducation, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) et l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario fassent rapport au Comité sur les points suivants :

- Si le Ministère et l'OQRE ont envisagé d'autres options en ce qui concerne le fait que des élèves soient exemptés des tests de l'OQRE pour des motifs valables par la direction des écoles et que l'on évalue ensuite ces élèves comme s'ils n'avaient pas atteint la norme provinciale, en particulier pour les écoles où le nombre d'élèves exemptés est disproportionnellement élevé;
- Le nombre d'élèves exemptés au cours des cinq dernières années, accompagné d'une explication des tendances constatées, le cas échéant, au cours de cette période;

- Un sommaire des constatations et conclusions principales des enquêtes en ce qui concerne les irrégularités et la tricherie dans les tests de l'OQRE de l'an dernier (confirmées dans la presse) incluant une description des changements de politique ou de procédure que l'OQRE compte mettre en oeuvre pour décourager ou combattre de telles irrégularités à l'avenir;
- Les sanctions, le cas échéant, que l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario recommande d'appliquer au personnel enseignant qui enfreint les règles d'administration des tests de l'OQRE;
- Si l'OQRE a adopté un processus formel pour enquêter et pour documenter les mesures prises quand ses responsables prennent connaissance de variations inhabituelles dans les résultats des tests, et s'il envisage d'ajouter une section au rapport standard des écoles qu'il produit à l'intention de chaque école élémentaire et secondaire de l'Ontario;
- Les conclusions que le Ministère et l'OQRE ont tirées des résultats publiés des questions de sondage de l'OQRE qui demandaient aux enseignants et aux élèves de 9^e année si l'utilisation des notes d'évaluation de l'OQRE dans la note finale influe sur le rendement de l'élève au test, et si le Ministère a envisagé de fixer un pourcentage minimum (en plus du maximum de 30 %) du test de mathématiques de 9^e année pouvant compter dans la note finale de l'élève;
- Les points de vue du Ministère et de l'OQRE sur la meilleure façon d'expliquer clairement au public qu'à cause des différences qui existent entre les attentes des programmes cadres de langue anglaise et de langue française du curriculum de l'Ontario et des différences dans les tests connexes de l'OQRE, il est impossible de comparer les résultats;
- Un sommaire des commentaires qu'a reçus l'OQRE à propos de sa stratégie de communications pilote.

Le Ministère, l'OQRE et l'Ordre ont répondu officiellement au Comité le 30 mars 2011. Certaines des questions soulevées par le Comité correspondaient à nos observations. Lorsque c'est le cas, le suivi comprend les mesures récemment prises par le Ministère pour répondre à la fois aux préoccupations du Comité et à notre vérification de 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

L'OQRE nous a informés que des progrès substantiels avaient été faits en ce qui concerne la mise en oeuvre de presque toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2009*. Plusieurs recommandations – notamment celles qui concernent la mise en oeuvre d'un processus plus formel de traitement des plaintes, l'amélioration de la méthode de sélection des écoles aux fins des visites d'assurance de la qualité et la mise en oeuvre d'un nouveau processus de recours à des superviseurs afin d'améliorer l'exactitude des évaluateurs – ont notamment été entièrement mises en oeuvre. Au moment de notre suivi, l'OQRE évaluait encore certaines initiatives, par exemple la formation en ligne des évaluateurs et l'intégration d'un plus grand nombre de questions ouvertes à la direction des écoles, au personnel enseignant et aux élèves dans ses questionnaires. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PRÉPARATION ET ADMINISTRATION DES TESTS

Recommandation 1

Pour améliorer le processus d'élaboration et d'administration des tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), maintenir la fiabilité et l'objectivité des évaluations, et faire en

sorte que tous les élèves aient l'occasion de démontrer leur compétence, l'OQRE doit :

- indiquer aux membres du personnel enseignant et de la direction tout changement notable apporté aux exigences en matière de conformité énoncées dans ses guides d'administration des tests;
- améliorer le processus de sélection des écoles visitées par les surveillants de l'assurance de la qualité pour que tous les conseils scolaires et grandes écoles privées fassent l'objet d'une surveillance périodique;
- déterminer s'il est équitable d'inclure les élèves exemptés dans les résultats globaux comme s'ils n'avaient pas atteint la norme provinciale;
- identifier les écoles et conseils scolaires où le nombre d'élèves exemptés semble relativement élevé et effectuer un suivi pour s'assurer que les exemptions sont justifiées.

État

Dans l'édition 2011 de ses guides d'administration, l'OQRE a ajouté une section « Quoi de neuf » qui présente les procédures et renseignements nouveaux. L'OQRE a aussi mis en place un nouveau *Bulletin à l'intention du personnel enseignant* qui résume les principaux éléments des processus qui se déroulent avant, pendant et après l'administration des tests. Ce bulletin insiste davantage sur les principales exigences en matière de conformité et, combiné aux nouveaux guides d'administration, permet au personnel des écoles de se tenir au courant des procédures d'évaluation en vigueur.

À la suite de notre vérification de 2009, l'OQRE a mis en place des procédures de suivi pour s'assurer que tous les conseils scolaires reçoivent périodiquement la visite de surveillants de l'assurance de la qualité durant l'administration des tests. On a examiné la répartition sur cinq ans des visites aux conseils scolaires de langue anglaise et de langue française afin de déterminer si certains d'entre eux sont sur-représentés ou sous-représentés. Au moment de sélectionner les écoles à visiter durant l'année en cours, l'OQRE remplacera les conseils

scolaires sur-représentés par d'autres conseils scolaires de la même région qui ont été visités moins souvent. Ainsi, la fréquence des visites sera répartie plus également sur chaque période de cinq ans. En outre, des surveillants de l'assurance de la qualité visiteront toutes les écoles où des irrégularités administratives ou d'autres problèmes ont été signalés l'année précédente. Au moment de notre suivi, de telles procédures de suivi n'avaient pas été mises en place pour les écoles privées. L'OQRE a indiqué qu'il réviserait son processus afin de s'assurer que de grandes écoles privées soient sélectionnées pour des visites au cours des prochaines années.

Le site Web public de l'OQRE contient des rapports sur chaque école qui indiquent les résultats globaux des élèves qui ont participé aux évaluations de l'OQRE et de l'ensemble des élèves, incluant ceux exemptés des examens. L'OQRE évalue les options possibles pour divulguer et afficher les résultats de l'ensemble des élèves et des élèves participant aux évaluations sur la même page dans les rapports publics à compter de 2012.

L'OQRE mène une enquête lorsqu'un conseil scolaire dépasse le seuil fixé de 6 % d'élèves exemptés d'un type d'évaluation quelconque (lecture, écriture ou mathématiques). En 2010, quatre conseils scolaires de langue anglaise et un conseil scolaire de langue française des cycles primaire et moyen ont dépassé ce seuil pour au moins un type d'évaluation; on leur a donc demandé de justifier le nombre exceptionnel d'exemptions ou de produire un plan visant à réduire le nombre d'exemptions. De plus, l'OQRE a demandé à tous les conseils scolaires d'examiner la situation de chacune de leurs écoles et de discuter avec la direction concernée des taux d'exemption anormalement élevés. L'OQRE nous a informés qu'aucune exemption n'était autorisée pour les élèves suivant le programme de l'Ontario de 9^e année en mathématiques ni pour le TPCL, et que ce sont donc des élèves participant à des cours mis au point localement qui entrent dans la catégorie des « exemptions ». Une fois cette anomalie de classification prise en compte, les taux d'exemption réels sont en-deçà du seuil fixé.

NOTATION DES TESTS ET ANALYSE DES ÉVALUATIONS

Notation des tests de l'OQRE

Recommandation 2

Pour améliorer le processus d'évaluation et assurer la validité, l'uniformité et la fiabilité continues des résultats, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation doit :

- envisager d'adopter la formation en ligne pour les évaluateurs;
- examiner différentes façons d'augmenter le nombre de contrôles de validité par évaluateur, particulièrement au début du processus de notation;
- envisager d'avoir recours à des superviseurs pour aider à améliorer l'exactitude des évaluateurs.

État

L'OQRE nous a informés qu'il avait eu recours aux services d'un expert-conseil au début de 2011 pour établir les spécifications d'un programme pilote de formation en ligne à l'intention des évaluateurs chargés de noter les réponses aux tâches d'écriture longues du Test provincial de compétences linguistiques (TPCL). Le programme pilote (mené à l'été et à l'automne 2011) permettra d'étudier la faisabilité de l'élaboration d'une formation en ligne pour les évaluateurs, qui serait offerte en 2012.

En 2009, l'OQRE a mis en oeuvre un processus formel de validation de l'uniformité des notes attribuées en demandant aux évaluateurs de noter un certain nombre d'examens-contrôles chaque jour. L'OQRE fait le suivi du nombre moyen d'examens-contrôles notés pour déterminer si les évaluateurs atteignent leur objectif quotidien. Les évaluateurs chargés de noter les examens en anglais doivent noter 10 examens-contrôles par jour; aucun examen-contrôle n'est généralement noté le premier et le dernier jour de la formation, qui sont réservés à l'exécution d'autres tâches. Dans le cas des examens en français, le temps consacré à la correction des

examens et à l'exécution d'autres tâches, incluant les activités de formation, est plus court; en conséquence, ces évaluateurs notent en moyenne aussi peu que cinq examens-contrôles par jour. Si les évaluateurs ne notent pas les examens avec suffisamment d'exactitude, le processus de recours à des superviseurs est mis en oeuvre.

Ce processus prévoit l'intervention de superviseurs. Lorsque le superviseur constate que les notes attribuées par un évaluateur ne sont pas valides, comme en font foi les rapports sur la notation des examens-contrôles, l'évaluateur reçoit une formation axée sur les points particuliers qui lui posent problème. Lorsque cette formation de rappel est terminée, l'évaluateur note de manière indépendante six cahiers de test, que le superviseur vérifie ensuite. Si le superviseur et l'évaluateur notent les cahiers dans des paramètres acceptables, l'évaluateur est réintégré dans le processus de notation. Cependant, si les notes attribuées par l'évaluateur sont en dehors des paramètres acceptables, le superviseur lui donne de nouveau une formation, dans le cadre de laquelle il examine aussi la validité des examens corrigés par l'évaluateur le jour suivant.

Analyse et suivi des évaluations

Recommandation 3

Pour assurer la fiabilité, l'uniformité et la validité continues des résultats à ses tests, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) doit améliorer ses procédures d'assurance de la qualité, c'est-à-dire :

- mettre en oeuvre un processus formel de traitement des plaintes pour aider à cerner les tendances et à déterminer les mesures qui permettraient de prévenir la non-conformité aux lignes directrices en matière d'évaluation ou de décourager la tricherie chez les élèves;
- envisager de divulguer plus de renseignements lorsqu'il s'abstient de révéler les résultats d'une école donnée, afin de décourager la

non-conformité aux lignes directrices en matière d'évaluation;

- *mentionner dans ses guides d'administration les sanctions potentielles en cas d'infraction à la politique de l'OQRE;*
- *adapter son processus d'assurance de la qualité de façon à tenir compte des risques associés à chaque test;*
- *examiner les résultats obtenus en mathématiques appliquées, 9^e année afin de déterminer si l'intégration des résultats de l'OQRE à la note finale aide à motiver les élèves et, dans l'affirmative, proposer une approche plus uniforme;*
- *faire enquête sur les variations interannuelles anormales dans les résultats des écoles et veiller à ce qu'elles soient justifiées.*

État

L'OQRE continue de consulter les intervenants afin de déterminer le processus que les membres du milieu de l'enseignement ou du public pourraient suivre pour lui signaler les irrégularités dans l'évaluation des tests. Ce genre d'apport aide l'OQRE à trouver des moyens d'améliorer la conformité aux lignes directrices en matière d'administration. Le processus en voie d'élaboration pour assurer l'intégrité et la validité des résultats d'évaluation devrait être affiché sur le site Web de l'OQRE à l'automne 2011. Ce processus est censé guider les personnes qui désirent signaler des irrégularités d'évaluation à l'OQRE. Le site Web précisera toutefois que les irrégularités impliquant des élèves doivent être portées à l'attention de la direction de l'école.

En 2010, l'OQRE a remis aux médias une liste des écoles dont les résultats ont été retenus en raison d'irrégularités d'ordre administratif. L'OQRE a souligné qu'il continuerait cette pratique et a dressé une liste semblable pour 2011. En outre, lorsque les résultats d'une école sont retenus à cause de telles irrégularités, le rapport de l'école publique, le bulletin individuel de l'élève et la lettre envoyée séparément aux parents portent la mention « R » au lieu d'une note.

Les guides d'administration 2011 de l'OQRE comprennent une section où sont décrites les diverses conséquences si le personnel recense des irrégularités durant l'administration des tests. Par exemple, aucune note n'est attribuée à l'élève qui reçoit des explications à propos d'un concept ou à qui on fournit du matériel pédagogique. Le guide précise qu'une telle situation peut avoir des répercussions sur les résultats de l'école et sur ceux du conseil scolaire. Le sommaire des responsabilités professionnelles remis au personnel des écoles précise en outre que les responsables de l'administration des tests ne doivent encourager d'aucune façon les élèves à revoir leurs réponses. À ce sujet, il est précisé que « toute circonstance pouvant affecter la notation du travail d'une ou d'un élève doit être documentée et mentionnée à l'OQRE ». En mars 2011, l'OQRE a conçu et publié dans son site Web un document audiovisuel intitulé *Vidéo de l'OQRE sur les procédures à suivre lors de l'administration des tests*, dans lequel il est expliqué que toute mesure prise délibérément par un membre du personnel enseignant ou du personnel de l'école qui contrevient aux procédures d'administration de tests constitue une faute professionnelle, et que l'OQRE signalera les cas confirmés à l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario lorsqu'il le jugera nécessaire.

Pour réduire le risque accru d'intervention des enseignants ou de la direction aux niveaux inférieurs, l'OQRE nous a informés que pour l'année scolaire 2010-2011, il avait augmenté de 21 % ses visites d'assurance de la qualité aux cycles primaire et moyen, tout en réduisant de 34 % ses visites dans les écoles secondaires. Les surveillants de l'OQRE ont fait une deuxième visite non annoncée dans un petit nombre d'écoles où des irrégularités durant l'administration de tests avaient été constatées à la première visite. Pour réduire le risque plus élevé de collusion entre élèves dans les écoles secondaires (9^e année et TPCL), l'OQRE choisit d'effectuer une visite d'assurance de la qualité dans toutes les écoles pour lesquelles l'analyse du schéma des

réponses aux questions à choix multiples indique au moins une probabilité « élevée » de collusion entre deux élèves.

En 2011, l'OQRE a ajouté des questions au sondage auprès des enseignants visant à déterminer si ceux-ci tenaient compte ou non des résultats aux tests de mathématiques de 9^e année pour établir la note finale des élèves. En vertu de la politique du ministère de l'Éducation, un examen final ne doit pas compter pour plus de 30 % de la note globale pour le cours. Les enseignants de 9^e année sont donc autorisés à tenir compte du test de mathématiques de 9^e année dans la note finale jusqu'à hauteur de 30 %. La grande majorité des enseignants ont indiqué qu'ils tenaient effectivement compte de l'évaluation de l'OQRE pour calculer la note finale des élèves. Environ 65 % des élèves du cours théorique et 40 % des élèves du cours appliqué ont dit que leur enseignant tiendrait compte de leur résultat au test de l'OQRE pour leur note finale. Le nombre d'élèves atteignant la norme provinciale était systématiquement supérieur chez ceux qui disaient savoir que leur note au test de l'OQRE serait prise en compte pour la note finale que chez ceux qui disaient ne pas le savoir. Toutefois, selon les résultats du sondage mené par l'OQRE, on ne constate aucune tendance particulière dans la variation du rendement des élèves en fonction de la pondération affectée au résultat au test de l'OQRE. Les détails et les résultats complets de ce sondage seront remis au personnel enseignant, à la direction des écoles, aux conseils scolaires et au ministère de l'Éducation pour examen. Au début de l'année scolaire, l'OQRE conseillera d'inclure l'information dans les plans de cours et les plans d'évaluation remis aux élèves.

En août 2009, l'OQRE a commencé à recenser les écoles affichant depuis l'année précédente une hausse importante du pourcentage des élèves atteignant le niveau 3 ou un niveau supérieur à n'importe lequel des tests administrés. Une hausse importante s'entend d'une augmentation de 20 % à 30 %, selon les résultats de l'année précédente; une échelle mobile est appliquée parce

que l'on s'attend à ce que les écoles ayant un fort pourcentage d'élèves atteignant la norme soient moins susceptibles d'afficher un gain important l'année suivante. Pour l'année scolaire 2009-2010, on a communiqué avec 39 conseils scolaires à propos d'écoles où la hausse constatée justifiait une enquête. La responsabilité de cette enquête incombe aux surintendants dont relevaient les écoles, qui peuvent faire appel à la direction des écoles et au personnel du conseil scolaire pour recueillir l'information nécessaire. La plupart des enquêtes concluaient que le rendement supérieur des élèves était attribuable aux programmes d'enseignement et à d'autres initiatives. Le rapport d'assurance de la qualité préparé par l'OQRE souligne que, dans tous les cas, les écoles affichant une hausse importante ont été en mesure de fournir des justificatifs expliquant la hausse, et aucune preuve d'irrégularité n'a été constatée. En 2011, l'OQRE a commencé à inclure dans son rapport des lignes directrices pour aider la direction à interpréter et à expliquer les résultats de l'école.

Recommandation 4

Pour améliorer ses politiques et processus ainsi que les procédures conçues pour produire des rapports exacts et fiables qui peuvent servir à améliorer le rendement des élèves, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) doit :

- envisager de formaliser son initiative pilote de poser plus de questions ouvertes à la direction, au personnel enseignant et aux élèves des écoles afin d'obtenir une meilleure rétroaction sur le processus d'évaluation et les moyens de l'améliorer;
- élaborer une stratégie de sensibilisation plus formelle pour que les écoles et les conseils scolaires aient une meilleure idée de la valeur de ses données et de leur utilité dans l'amélioration de l'apprentissage des élèves;
- aider les parents et le grand public à comprendre comment le processus d'évaluation peut améliorer l'apprentissage des élèves.

État

On remet aux surveillants de l'assurance de la qualité qui visitent un échantillon d'écoles durant l'administration de tests un questionnaire renfermant des questions ouvertes à poser durant les entrevues avec les enseignants et la direction. L'OQRE a indiqué que des contraintes de ressources l'empêchaient d'administrer des questionnaires ouverts directement à tous les membres de la direction, enseignants et élèves, mais qu'il envisagerait la possibilité d'ajouter de nouvelles questions ouvertes chaque année afin d'obtenir une meilleure rétroaction sur son processus d'évaluation.

L'OQRE a mis sur pied une équipe Soutien aux écoles et liaison qui tient des ateliers régionaux peu après que les écoles reçoivent leurs résultats. Cette équipe présente aussi des exposés sur différents sujets, diffuse les histoires de réussite des écoles, organise des séminaires et répond aux demandes individuelles de soutien présentées par les conseils scolaires et les écoles. Selon l'OQRE, l'équipe a offert plus de 250 ateliers et présentations depuis 2009. L'OQRE a indiqué qu'il élargirait sa stratégie de liaison en 2011 en établissant dans son site Web une section consacrée à la liaison, en donnant des présentations aux futurs enseignants diplômés dans les facultés d'éducation de l'Ontario, en offrant aux membres de son conseil d'administration la

possibilité de participer à diverses initiatives de liaison et en utilisant les médias numériques pour offrir d'autres possibilités de liaison avec les enseignants et les parents.

L'OQRE a en outre indiqué qu'il avait élaboré une stratégie quinquennale d'engagement des parents afin d'améliorer les ressources qu'il offre aux parents, de faire connaître ces ressources, de perfectionner les compétences des personnes oeuvrant en éducation pour les aider à promouvoir l'OQRE auprès des parents et de poursuivre des initiatives d'engagement fructueuses. En 2010, première année de mise en oeuvre de cette stratégie, l'OQRE a fourni au personnel de direction des écoles de nouvelles ressources et de nouveaux modèles pour discuter des résultats des tests avec les parents. Des éditoriaux d'opinion et des communications axées sur les parents faisaient également partie de la campagne médiatique de l'OQRE. Un nouveau guide d'information générale à l'intention des parents a été remis aux parents des élèves du primaire en septembre 2010 et aux parents des élèves passant le test de mathématiques de 9^e année et le TPCL au printemps 2011. L'OQRE nous a informés que son conseil d'administration avait demandé que soit élaborée une campagne d'information destinée au grand public, qui sera lancée en 2011-2012.

Chapitre 4

Section 4.05

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario et ministères de l'Environnement, des Finances, des Services gouvernementaux et des Transports

Tarification gouvernementale

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

En 2010-2011, l'Ontario a perçu près de 2 milliards de dollars au titre des frais d'utilisation (comparativement à 2,2 milliards de dollars en 2008-2009), ce qui représente environ 2 % du total des revenus provinciaux annuels pour chacun des deux exercices. Des frais d'utilisation sont généralement imposés afin de recouvrer la totalité ou une partie des coûts associés à l'offre d'un bien ou d'un service en particulier, tel que l'immatriculation d'un véhicule, auprès de la personne ou entreprise qui en fait la demande. En revanche, une taxe est utilisée pour générer des recettes pour l'ensemble du gouvernement et financer les biens et services qui, selon le gouvernement, sont un « bien public », tel que les soins de santé. Le pourcentage des revenus totaux provenant des frais d'utilisation est moins élevé en Ontario que dans la plupart des autres provinces; inversement, le pourcentage provenant des taxes et impôts y est plus élevé.

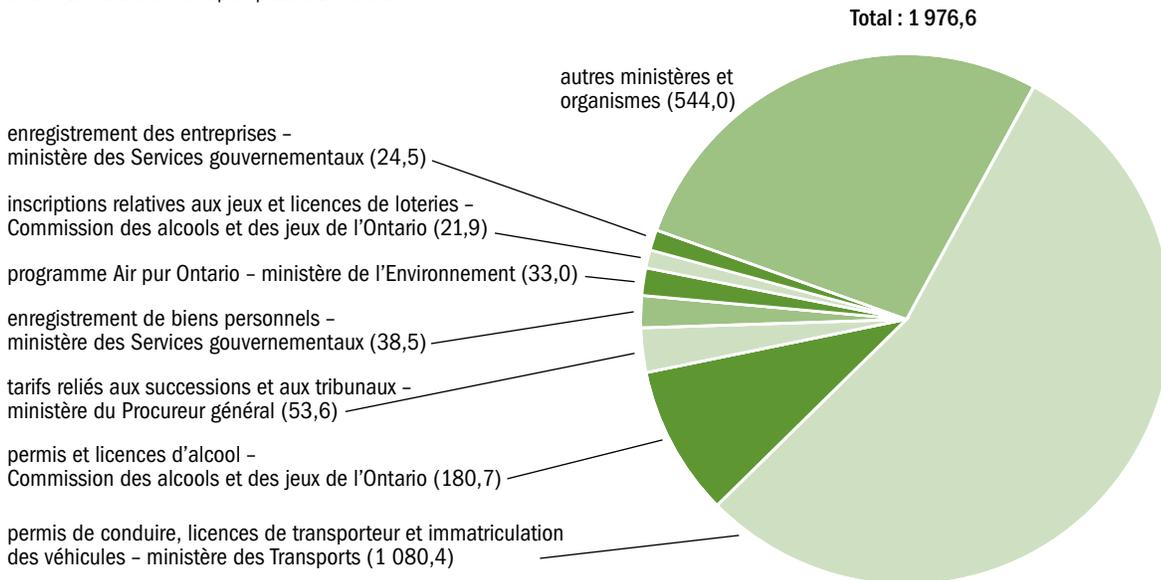
En 2008-2009 et 2010-2011, le ministère des Transports a perçu environ la moitié des revenus tirés des frais d'utilisation pour les permis de conduire, les licences de transporteur et l'immatriculation des véhicules. La Figure 1 montre les

revenus provenant des frais d'utilisation perçus en 2010-2011, ventilés par activité et ministère ou organisme. Notre travail de vérification pour l'exercice 2008-2009 portait non seulement sur le ministère des Finances mais aussi sur le ministère de l'Environnement, le ministère des Services gouvernementaux, le ministère des Transports et la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, qui représentaient alors 78 % du total des frais d'utilisation.

Dans une décision rendue en 1998, la Cour suprême du Canada concluait que les frais d'utilisation peuvent être jugés illégaux et ainsi devoir être remboursés si un tribunal détermine que les frais en question sont une taxe qui n'a pas été établie en vertu d'une loi adoptée ou si le montant des frais imposés est excessif et qu'il n'y a aucune relation raisonnable entre ceux-ci et le coût des services dispensés. Bien que le gouvernement de l'Ontario ait pris certaines mesures pour se conformer à cette décision au cours des dix dernières années, au moment de notre vérification de 2009, certains frais d'utilisation imposés par la Commission des alcools et des jeux et le ministère des Services gouvernementaux, qui généraient des revenus de plus de 500 millions de dollars par année, pouvaient être contestés comme ne satisfaisant pas aux critères de validité établis par la Cour suprême.

Figure 1 : Revenus de tarification, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Comptes publics de l'Ontario



La *Non-Tax Revenue Directive* (directive sur les revenus non fiscaux) instaurée en 1991 vise à maximiser les revenus non fiscaux du gouvernement de l'Ontario, notamment les tarifs, et à faire en sorte que les ministères examinent régulièrement les services et les tarifs et tiennent à jour les taux des revenus non fiscaux. Toutefois, nous faisons observer dans notre *Rapport annuel 2009* que la plupart des processus existants ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la directive. De plus, contrairement à la législation sur les frais d'utilisation en vigueur au niveau fédéral et dans certaines autres provinces, les politiques et procédures de l'Ontario n'étaient pas transparentes et ne prévoyaient pas la participation du public aux décisions clés concernant la modification des taux de tarification, et il n'y avait pas suffisamment de rapports publics sur les tarifs perçus, leur utilisation et les coûts associés à la prestation des services tarifés.

Selon l'un des principes clés de la directive, le coût de la prestation des services au public doit être assumé, dans la mesure où cela est raisonnable et possible, par ceux qui bénéficient du service. L'examen mené par le ministère des Finances dans le cadre du processus budgétaire de 2008 révélait que

les revenus tarifaires prévus permettraient de récupérer moins de 75 % du coût des services tarifés. Lorsqu'un ministère décide de ne pas facturer le coût total d'un service – lorsque cette mesure n'est ni pratique ni économique ou lorsque les usagers n'ont pas les moyens de payer –, le ministère doit, en vertu de la directive, documenter les raisons justifiant l'établissement de frais à un taux réduit. Nous avons noté en 2009 que, dans la plupart des cas, ces raisons n'étaient pas fournies.

De plus, il n'y avait généralement pas de processus récurrents en place pour maintenir les taux de frais d'utilisation à jour, malgré l'exigence énoncée par la directive. Nous avons relevé de nombreux exemples de tarifs dont les taux n'avaient pas augmenté en 10 ou 20 ans, alors que les taux en vigueur permettaient de recouvrer seulement de 23 % à 45 % du coût total de la prestation des services.

Selon les lignes directrices du ministère des Finances, les ministères devaient réduire les frais des services fournis par voie électronique pour encourager le public à les utiliser davantage. Nous avons constaté qu'aucun rabais n'était offert dans le cas des permis de conduire et des immatriculations de véhicule dont les frais étaient acquittés

par Internet ou aux kiosques électroniques. Au contraire, une surcharge de « commodité » d'un dollar par transaction est exigée pour les services dispensés aux kiosques électroniques à l'échelle de la province.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et les ministères s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Sur la base de l'information reçue du ministère des Finances, qui a également coordonné les réponses des autres ministères, nous avons remarqué que certains progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Par exemple, une loi remplaçant les *droits* sur la bière et le vin par des *taxes* sur la bière et le vin à compter de juillet 2010 a été adoptée afin de clarifier les dispositions législatives applicables à ces revenus, qui représentent 470 millions de dollars par an. Ces taxes sont d'ailleurs déclarées séparément dans les états financiers 2010-2011 de la province. Le ministère des Finances a également obtenu l'engagement de chaque ministère à examiner tous les revenus non fiscaux perçus au cours des prochaines années dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats. La mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations dépendra toutefois du comité de travail interministériel qui est censé recommander, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, les modifications à apporter aux politiques du ministère des Finances et à la directive sur les revenus non fiscaux.

Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

CADRE STRATÉGIQUE ET DE CONTRÔLE DE LA TARIFICATION

Tarifs et impôts

Recommandation 1

Pour ne pas risquer de devoir rembourser des revenus de tarification qui seraient inconstitutionnels, le ministère des Finances doit obtenir la certitude juridique dont il a besoin ou envisager d'apporter des modifications législatives ou d'autres changements qui protégeraient la validité de ces revenus.

État

La *Loi de 2009 sur le plan fiscal de l'Ontario pour accroître l'emploi et la croissance* (Budget 2010 de l'Ontario) imposait de nouvelles taxes sur la bière et le vin pour remplacer les droits sur la bière et le vin et compenser les pertes de revenus qui auraient découlé d'une réduction du taux de la taxe de vente sur l'alcool associée à ces droits. Le 1^{er} juillet 2010, environ 470 millions de dollars en droits de fabrication auparavant versés à la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario par les brasseries, les microbrasseries et les établissements vinicoles ont été remplacés par des taxes sur la bière et le vin que les fabricants doivent percevoir auprès des consommateurs et payer au ministère du Revenu. Selon le Budget 2010 de l'Ontario, cette modification n'aurait pas d'incidence sur les revenus de la province.

Nous faisons également remarquer, dans notre *Rapport annuel 2009*, que le ministère des Services gouvernementaux percevait des frais pour certains services d'enregistrement qui présentaient un risque de contestation constitutionnelle, car les revenus dépassaient le coût de la prestation des services d'environ 60 millions de dollars, et le Ministère n'avait pas élaboré de plan d'action pour compenser ce risque. Le ministère des Services gouvernementaux a depuis effectué un examen des coûts et des prix associés à ses frais d'utilisation dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012 et il a conçu des stratégies pour remédier au problème, dont l'élaboration possible

d'un plan de réduction graduelle des frais. Nous avons été informés que le ministère des Services gouvernementaux s'employait actuellement avec le ministère des Finances à mettre au point une stratégie à soumettre à l'examen du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Aucun délai n'a toutefois été fixé pour cette tâche.

Cadre stratégique et processus

Recommandation 2

Afin d'améliorer la reddition de comptes, l'ouverture et la transparence des décisions liées à la tarification et la conformité aux politiques, le ministère des Finances doit examiner les mesures législatives, les politiques et les processus en vigueur ou prévus dans d'autres administrations pour cerner les pratiques exemplaires pouvant être appliquées en Ontario. Il doit également envisager de mettre à la disposition de l'Assemblée législative et du public, à l'instar d'autres provinces, l'information sur les décisions reliées à la tarification, comme la mesure dans laquelle les tarifs sont censés permettre de recouvrer les coûts, et sur les exigences à respecter pour proposer de nouveaux tarifs ou des hausses de tarifs.

État

Le Groupe de travail sur les revenus non fiscaux a été établi en juillet 2010 pour examiner l'approche adoptée par le gouvernement face aux revenus non fiscaux. Il met l'accent sur l'harmonisation des lignes directrices existantes en matière d'établissement des coûts et des prix et de la directive sur les revenus non fiscaux avec les choix en matière de politiques publiques dans le respect de la jurisprudence applicable. Le groupe se compose de représentants du ministère des Finances et de plusieurs autres ministères qui perçoivent d'importants revenus non fiscaux, comme le ministère des Transports, le ministère des Services gouvernementaux et le ministère de l'Environnement. En plus d'examiner les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2009*, le Groupe de travail devait, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, proposer aux décideurs

principaux des modifications possibles à la politique et aux lignes directrices du ministère des Finances sur l'établissement des coûts et des prix ainsi qu'à la directive sur les revenus non fiscaux.

En novembre 2010, le ministère des Finances a fait une comparaison interadministrative des pratiques exemplaires en matière de revenus non fiscaux, en examinant entre autres les lois, les politiques, le recouvrement des coûts, la transparence, les rapports et l'indexation. Il a reçu des réponses détaillées de six provinces, d'un territoire et du gouvernement fédéral. Le Ministère a constaté que le type d'information mise à la disposition du public en ce qui concerne les décisions relatives aux frais d'utilisation variait selon l'administration. Nous avons appris que le Groupe de travail allait, d'ici la fin de 2011-2012, évaluer les réponses et recommander les pratiques qui pourraient être applicables en Ontario, notamment sur le plan des rapports publics et de la transparence, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement.

TARIFS ET COÛTS

Recouvrement du coût des services

Recommandation 3

Afin de maximiser les revenus non fiscaux comme le veut la directive connexe, il faut fixer des taux de tarification permettant de recouvrer les coûts de la prestation des services dans la mesure où cela est raisonnable et possible. La décision de ne pas recouvrer les coûts totaux doit être justifiée par écrit. De plus, le ministère des Finances, de concert avec les autres ministères et avec l'approbation du Conseil du Trésor, doit envisager d'établir des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouverts.

État

Le ministère des Finances nous a informés que le processus annuel de planification axé sur les résultats avait été modifié et que les analyses de rentabilisation préparées par les ministères pour

proposer de nouveaux revenus non fiscaux ou modifier les frais existants devaient inclure des renseignements additionnels sur le recouvrement des coûts. Le ministère des Finances n'exige pas des ministères qu'ils établissent des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouverts, mais les ministères doivent indiquer si le tarif proposé est inférieur au coût total de la prestation des services et, le cas échéant, expliquer pourquoi puis calculer le pourcentage de recouvrement des coûts que représentent les frais nouveaux ou modifiés proposés.

Nous avons appris que, dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012, le ministère des Finances avait demandé aux ministères de s'engager à élaborer un plan pluriannuel prévoyant l'examen de toutes les sources existantes de revenus non fiscaux afin d'assurer la conformité aux politiques et lignes directrices du gouvernement. Les ministères devront élaborer leurs plans au cours des prochaines années, en leur donnant la portée et en fixant les délais les mieux adaptés aux circonstances, mais le ministère des Finances n'a imposé aucune date limite aux ministères pour l'achèvement de ces plans. Nous avons également été informés qu'au moment de notre suivi, le Groupe de travail s'employait, de concert avec les ministères, à déterminer les options les plus appropriées de recouvrement des coûts.

Mise à jour des tarifs

Recommandation 4

Afin de garantir que les ministères alignent les tarifs sur les coûts effectifs conformément aux politiques en vigueur, le ministère des Finances doit collaborer avec les ministères à l'instauration de processus réguliers permettant de suivre l'évolution des coûts de la prestation des services et de recommander des mises à jour périodiques des tarifs au Conseil du Trésor.

État

Le Ministère nous a informés qu'un examen pluriannuel de tous les revenus non fiscaux, que les ministères se sont engagés à mener dans le cadre de leurs futurs processus annuels de planification axés sur les résultats, permettra de repérer les tarifs inférieurs au taux de recouvrement intégral et de déterminer l'impact de tout changement aux tarifs en question.

Dans le cadre de son étude comparative des pratiques exemplaires en vigueur dans différentes administrations, le Groupe de travail a recensé les processus d'examen périodique utilisés ailleurs, comme les examens annuels et la mise à jour périodique des tarifs en fonction d'indices tels que l'indice des prix à la consommation. Le Groupe de travail était en train d'évaluer ces pratiques de même que la possibilité de les mettre en oeuvre en Ontario, et il en tiendra compte dans ses recommandations au moment de présenter les résultats de son examen d'ici la fin de 2011-2012.

Le Ministère nous a informés que le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement envisageaient séparément chaque modification à apporter aux droits non fiscaux dans le cadre des processus annuels de planification axée sur les résultats. Ils fondent chacune de leurs décisions sur une analyse de rentabilisation documentée en tenant compte de la jurisprudence applicable, des lignes directrices existantes en matière d'établissement des coûts et des prix et des choix de politique publique.

Tarification des services électroniques

Recommandation 5

Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux, doit comparer les coûts des services offerts aux guichets électroniques et en ligne avec ceux des services au comptoir afin de déterminer si l'ajout de frais de « commodité » au coût des transactions par guichet électronique est justifié et s'il devrait accorder une remise pour les services offerts à ces guichets et en ligne.

État

En décembre 2010, le ministère des Services gouvernementaux a examiné les coûts et les frais associés aux produits et services fournis par ServiceOntario et présenté ses conclusions dans le cadre du processus de planification axé sur les résultats de 2011-2012. L'examen incluait une analyse des coûts engagés par ServiceOntario pour les programmes où il perçoit des droits au nom de ministères partenaires, comme le ministère des Transports (par exemple, pour l'immatriculation des véhicules et la délivrance des permis de conduire). Les résultats de l'examen ont été communiqués aux ministères partenaires, mais nous avons appris que les coûts de ServiceOntario n'avaient pas encore été intégrés à ceux des ministères partenaires afin de comparer les coûts des différents modes de prestation des services (p. ex., par voie électronique plutôt qu'en personne), et de déterminer si les frais de « commodité » d'environ 749 000 \$ perçus aux guichets en 2010-2011 (849 000 \$ en 2008-2009) étaient justifiés. Nous avons été informés que le ministère des Services gouvernementaux examinerait les frais perçus aux guichets dans le cadre de la stratégie en voie d'élaboration qui entrera en vigueur à l'expiration du contrat actuel en 2013.

Coûts d'application et de conformité

Recommandation 6

Afin de s'assurer de disposer de renseignements exacts et cohérents pour prendre des décisions éclairées en matière de tarification, le ministère des Finances doit modifier sa politique et ses lignes directrices sur l'établissement des coûts et des prix pour exiger que les ministères prennent en compte les coûts de conformité et d'application dans la détermination du coût total des services tarifés.

État

Nous avons appris que le Groupe de travail avait notamment pour mandat d'examiner la politique et les lignes directrices utilisées par les ministères pour établir les coûts et les prix, notamment pour

déterminer s'il sera tenu compte des coûts de conformité et d'application dans le calcul du coût total des services tarifés. Les résultats devraient être diffusés d'ici la fin de 2011-2012.

PERCEPTION DES RECETTES

Recommandation 7

Le ministère de l'Environnement doit obtenir une assurance procurée par une vérification interne ou externe périodique ainsi que d'autres assurances que les revenus perçus et versés par les exploitants privés de son programme Air pur Ontario sont du juste montant.

État

Le ministère de l'Environnement a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario de vérifier l'exactitude des revenus perçus pour le programme Air pur Ontario. Pour la période allant de novembre 2008 à novembre 2009, il a examiné l'exactitude des revenus perçus et remis par les administrateurs de programme du secteur privé et évalué les processus du Bureau d'Air pur Ontario et les contrôles de gestion des revenus de son fournisseur de services du secteur privé qui assurent l'exactitude des revenus perçus. Ces contrôles incluaient les processus d'enregistrement et de vérification des tests d'émission ainsi que les processus de facturation et de perception pour les revenus des installations approuvées. Dans leur rapport de juillet 2010, les vérificateurs internes concluaient qu'en général, les contrôles en place aidaient à ramener le risque de pertes de revenus à un niveau acceptable, et ils recommandaient plusieurs façons d'améliorer les contrôles. Nous avons été avisés qu'une autre vérification interne du processus de perception des revenus du programme était prévue pour 2011-2012.

En janvier 2011, le ministère de l'Environnement a conclu un nouveau contrat avec l'entrepreneur du secteur privé qui administre le programme Air pur Ontario. Le contrat exige de l'entrepreneur qu'il fasse faire une vérification annuelle par un vérificateur indépendant de l'extérieur suivant un processus

approuvé par la province afin d'assurer la conformité des systèmes et applications informatiques ainsi que des procédures opérationnelles aux spécifications approuvées par la province. Le ministère de l'Environnement s'attend à recevoir le premier rapport de vérification externe en janvier 2013.

Le ministère de l'Environnement assure également le rapprochement des résultats des tests du programme Air pur Ontario consignés dans la base de données véhiculaires du ministère des Transports avec les revenus du programme.

NORMES DE SERVICE ET RAPPORTS

Recommandation 8

Afin d'améliorer la reddition de comptes et les rapports sur les services tarifés, le ministère des Finances, en collaboration avec les ministères qui imposent les tarifs, doit repérer et mettre en oeuvre les pratiques exemplaires utilisées dans d'autres administrations pour l'instauration et le compte rendu public des normes de service et des niveaux de service réellement atteints.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous notions que certaines autres administrations obligeaient leurs ministères, organismes, conseils et commissions à

présenter des rapports établissant une comparaison entre leurs normes et celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente et qui permettent de mesurer le rendement. Il faut également expliquer aux clients comment les frais d'utilisation de même que les coûts et revenus connexes sont déterminés. Ainsi, les clients peuvent voir clairement les coûts payés par rapport aux services reçus.

Le ministère des Services gouvernementaux a indiqué qu'il travaillait avec d'autres ministères de la fonction publique de l'Ontario à mettre en oeuvre la nouvelle directive sur les services entrée en vigueur en janvier 2010. Cette directive exige des ministères qu'ils établissent des normes propres aux programmes pour les services offerts, pour la surveillance et l'évaluation de la qualité des services fournis et pour la communication aux clients du niveau de service effectif. Nous avons appris que le ministère des Services gouvernementaux travaillait avec le Groupe de travail à évaluer les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres administrations, y compris les pratiques liées aux rapports publics, et qu'il devait se pencher sur ce point dans ses recommandations prévues pour la fin de 2011-2012.

Chapitre 4

Section 4.06

Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Les foyers de soins infirmiers de longue durée et les foyers pour personnes âgées (maintenant collectivement appelés foyers de soins de longue durée) offrent des soins, des services et un logement aux personnes qui ne peuvent pas vivre en autonomie et qui ont besoin de soins 24 heures sur 24. Il existe plus de 600 établissements de la sorte en Ontario, qui s'occupent de quelque 75 000 pensionnaires dont la plupart sont âgés de 65 ans ou plus. En 2010-2011, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé les foyers de soins de longue durée par le biais des réseaux locaux d'intégration des services de santé à hauteur de 3 milliards de dollars (2,8 milliards de dollars en 2008-2009), les pensionnaires payant généralement une quote-part au foyer de 1 600 \$ à 2 200 \$ par mois.

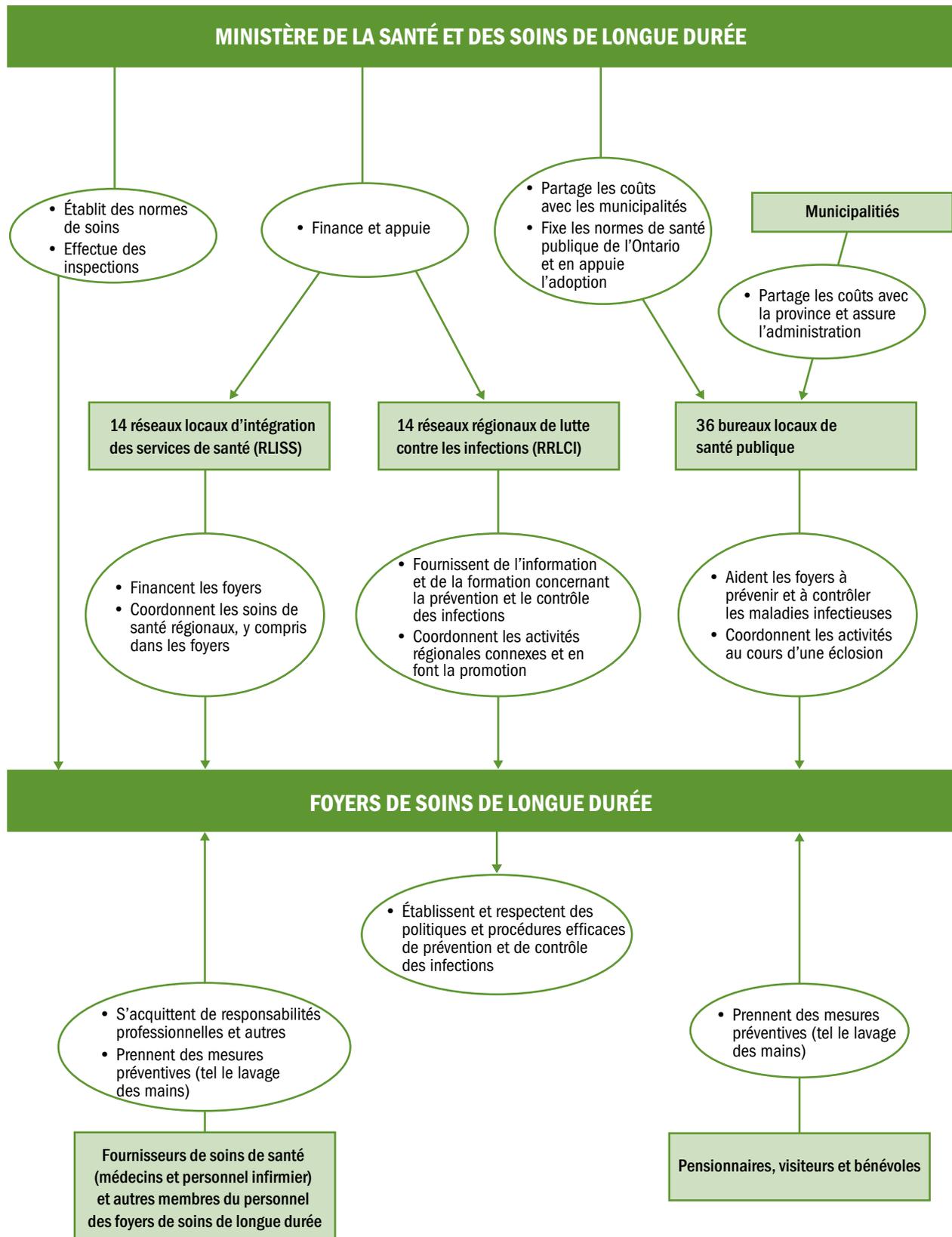
Puisque les pensionnaires des foyers de soins de longue durée sont généralement ensemble pour manger et participer à des activités et qu'ils partagent souvent des chambres, le risque de propagation des maladies infectieuses telles que l'infection

au *Clostridium difficile* (*C. difficile*), les maladies respiratoires fébriles (MRF) (par ex., rhume, grippe, pneumonie), l'infection au *Staphylococcus aureus* résistant à la méthicilline (SARM) et l'infection à l'entérocoque résistant à la vancomycine (ERV) est élevé. De plus, les pensionnaires plus âgés sont généralement plus susceptibles de contracter des maladies. Lorsqu'un pensionnaire est infecté dans un foyer, on considère qu'il s'agit d'une infection associée aux soins de santé (IASS). De nombreuses parties jouent un rôle dans la prévention et le contrôle de la propagation des infections dans les foyers de soins de longue durée, comme le montre la Figure 1.

En 2008, nous avons procédé à une vérification de mesures de prévention et de contrôle des infections dans les hôpitaux. En 2009, nous avons utilisé les connaissances acquises dans le cadre de cette vérification pour mener une vérification comparable dans l'environnement des foyers de soins de longue durée. Nous avons observé qu'à chacun des trois foyers de soins de longue durée que nous avons visités – Extendicare York à Sudbury, Nisbet Lodge à Toronto et Regency Manor à Port Hope –, des processus étaient en place pour prévenir et

Figure 1 : Principaux rôles et responsabilités choisis en vue de la prévention et du contrôle des infections dans les foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



contrôler les IASS. De plus, les responsables de ces foyers avaient tous récemment procédé à leur premier examen de la conformité du personnel à certaines politiques d'hygiène des mains, puisque le lavage des mains est la plus importante mesure à prendre pour lutter contre la propagation des infections. Toutefois, nous avons constaté que ces foyers pourraient améliorer leurs pratiques dans certains domaines. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'avait pas de données sur le nombre total de cas d'IASS dans les foyers de soins de longue durée. En règle générale, il était impossible de comparer les renseignements recueillis dans les foyers que nous avons visités, car ils définissaient et recensaient les IASS de manière différente.
- Même si les foyers visités avaient des politiques de dépistage des IASS visant les nouveaux pensionnaires, la documentation consultée dans deux des foyers indiquait que seulement 60 % à 80 % des nouveaux pensionnaires échantillonnés avaient passé des tests de dépistage. Au troisième foyer, rien n'indiquait que les IASS faisaient officiellement l'objet d'un dépistage.
- Chaque foyer avait une politique en vertu de laquelle tous les nouveaux pensionnaires doivent passer un test de dépistage de la tuberculose dans les 14 jours suivant leur admission, comme l'exige la loi. Un foyer avait testé tous les nouveaux pensionnaires de notre échantillon, mais les deux autres n'en avaient testé que 70 % et 80 % respectivement, et ce, souvent bien après l'expiration du délai prévu de 14 jours.
- Les foyers n'avaient généralement pas de chambres libres pour isoler les pensionnaires atteints de maladies infectieuses. Même si le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) indique qu'il faut tirer le rideau autour du lit d'un pensionnaire atteint d'une MRF s'il partage une chambre, les trois foyers ont indiqué qu'ils tirent le rideau autour

du lit d'un pensionnaire seulement si celui-ci en fait la demande.

- Malgré le fait que le CCPMI recommande de nettoyer deux fois par jour les chambres des pensionnaires atteints du *C. difficile*, aucun des foyers ne se conformait à sa recommandation.
- En 2008-2009, 81 cas de *C. difficile* dans des foyers ont été déclarés au Ministère. Il a été montré que l'usage accru d'antibiotiques augmente le risque d'infection à *C. difficile*. Aucun des foyers n'avait un formulaire énumérant les antibiotiques que les médecins pouvaient prescrire, comme le recommande le CCPMI.
- Au contraire des hôpitaux, les foyers ne sont pas tenus de rendre compte publiquement de certains indicateurs de la sécurité de leurs patients, par exemple le nombre de cas de *C. difficile*, de SARM ou d'ERV contractés par l'intermédiaire des soins de santé, ni du respect par les travailleurs de la santé des politiques sur l'hygiène des mains.
- Aucun des professionnels en matière de prévention et de contrôle des infections désignés par les responsables des foyers n'avait suivi la formation spécialisée recommandée par le CCPMI.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mai 2010. En février 2011, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le rapport contenait 11 recommandations et demandait au Ministère de rendre des comptes au Comité sur les questions suivantes :

- la meilleure façon de s'assurer que les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée partagent l'information sur les patients atteints de maladies infectieuses qui sont transférés d'un foyer de soins de longue durée ou vers un foyer de soins de longue durée;

- les mesures que prendront les foyers de soins de longue durée afin de regrouper en cohorte ou d'isoler les patients que l'on soupçonne d'être atteints d'une IASS, particulièrement dans le contexte de l'accessibilité limitée à des chambres individuelles;
- la décision du Ministère d'exiger ou non de chaque foyer de soins de longue durée qu'il rende publics les taux d'immunisation de ses pensionnaires et de son personnel contre la grippe, ainsi que la décision du Ministère de rendre publique cette information pour chaque foyer de soins de longue durée;
- l'évaluation par le Ministère des avantages et inconvénients des programmes obligatoires d'immunisation contre la grippe pour le personnel des foyers de soins de longue durée;
- les mesures prises pour examiner périodiquement l'utilisation des antibiotiques dans chaque foyer de soins de longue durée;
- la décision d'exiger ou non que les foyers qui n'ont toujours pas entrepris une auto-évaluation de l'utilisation sécuritaire des médicaments soient tenus de le faire et, dans l'affirmative, dans quel délai et à quelle fréquence l'auto-évaluation devra être effectuée;
- la décision du Ministère d'établir ou non des normes repères pour les taux d'infection enregistrés dans les foyers de soins de longue durée par type d'infection, ainsi que la décision d'exiger ou non que les foyers de soins de longue durée rendent publiques les données comparables sur les taux d'infection;
- le nombre et le pourcentage de foyers de soins de longue durée qui emploient un professionnel formé et agréé en prévention et contrôle des infections et, si ce n'est pas le cas, la façon d'accéder à une expertise en prévention et contrôle des infections si nécessaire.

Le Ministère a formellement répondu au Comité en juillet 2011. Un certain nombre de questions soulevées par le Comité ressemblaient à nos observations. Dans les cas où les recommandations du Comité ressemblent aux nôtres, le présent suivi

comprend les mesures récentes signalées par le Ministère pour répondre aux préoccupations soulevées par le Comité et dans notre rapport 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Les foyers de soins de longue durée et le Ministère nous ont fournis au printemps et à l'été 2011 de l'information indiquant s'ils avaient mis en oeuvre nos recommandations et dans quelle mesure. Selon cette information, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de bon nombre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2009*. Un résumé de l'état actuel des mesures prises par le Ministère et les foyers suit chaque recommandation.

DÉPISTAGE

Recommandation 1

Pour assurer le dépistage des maladies infectieuses chez les pensionnaires assez rapidement pour réduire au minimum le risque de leur propagation, les foyers de soins de longue durée doivent effectuer un contrôle périodique visant à confirmer que leurs processus de dépistage sont conformes aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses et aux exigences des lois en vigueur.

État

Au moment de notre suivi, les trois foyers de soins de longue durée vérifiés ont tous indiqué qu'ils effectuaient une surveillance pour confirmer que leurs politiques de dépistage sont conformes aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) et aux exigences des lois en vigueur. Ils ont indiqué qu'ils avaient mis à jour ces politiques ou qu'ils étaient en voie de le faire. Un des foyers a commenté que son Réseau

régional de lutte contre les infections (RRLI) lui envoie régulièrement des avis de mise à jour du CCPMI dont il s'inspire pour mettre à jour ses pratiques. Un autre foyer a commenté que son comité de prévention et de lutte contre les infections analyse régulièrement ses processus de dépistage. Ce foyer a également indiqué qu'il continue de collaborer avec les hôpitaux de sa région pour obtenir les résultats des tests de dépistage menés à l'hôpital des patients qui viennent ou reviennent au foyer à titre de pensionnaires. Le troisième foyer a indiqué qu'il avait vérifié la conformité à ses protocoles de dépistage du SARM et de l'ERV au moment de l'admission ou de la réadmission pour la période de 2009 à 2011 et a souligné que la conformité s'était améliorée depuis que le personnel met plus soigneusement en application les protocoles. Le Ministère a indiqué que tous les foyers de soins de longue durée en Ontario ont maintenant mis en oeuvre un nouveau système informatisé d'évaluation et de planification dans le cadre d'une initiative ministérielle. Selon le Ministère, ce système peut aider à prévenir les infections et à lutter contre celles-ci en assurant la surveillance des foyers et en signalant les symptômes de façon plus uniforme.

SOINS AUX PENSIONNAIRES

Recommandation 2

Pour mieux prévenir la transmission des maladies infectieuses :

- *les foyers de soins de longue durée doivent déterminer si des pratiques exemplaires de prévention (p. ex. hygiène des mains et utilisation de matériel de protection individuelle) sont appliquées et si des précautions propres aux infections (notamment nettoyage deux fois par jour des chambres des pensionnaires infectés au C. difficile) sont prises conformément aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), et ils doivent examiner leur méthode de surveillance*

afin de confirmer que des taux de conformité anormalement élevés témoignent des pratiques réelles;

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit élaborer des consignes de manière à aider les foyers à déterminer le meilleur moyen de donner suite aux recommandations du CCPMI concernant l'isolement et le regroupement en cohorte des pensionnaires qui ont contracté ou risquent fortement de contracter des maladies infectieuses, compte tenu de la disponibilité limitée de chambres individuelles;*
- *les foyers doivent continuer à promouvoir et à surveiller l'immunisation des pensionnaires et du personnel.*

Pour prévenir les ruptures de l'épiderme infectées chez les pensionnaires, les foyers doivent adopter des processus, par exemple noter les changements de position des pensionnaires sur une feuille de contrôle, qui aideront le personnel de surveillance à contrôler le respect des procédures en vigueur.

État

Au moment de notre suivi, les trois foyers vérifiés ont indiqué qu'ils procédaient tous à une surveillance de leurs initiatives sur l'hygiène des mains. Ils ont souligné qu'ils avaient mis en oeuvre le programme « Se nettoyer les mains », qui comprenait la formation du personnel et des vérifications de l'hygiène des mains. Les trois foyers ont également indiqué que des commentaires étaient immédiatement donnés aux membres du personnel qui ne respectaient pas les protocoles d'hygiène des mains. De plus, deux des foyers surveillaient l'utilisation de matériel de protection individuelle, et le troisième foyer a indiqué qu'il prévoyait entreprendre la surveillance à la fin de 2011. Les trois foyers ont indiqué que le nettoyage des chambres des pensionnaires infectés au *C. difficile* était maintenant effectué deux fois par jour conformément aux recommandations du CCPMI. Deux des foyers ont commenté qu'ils utilisaient une liste de vérification pour assurer la conformité, et le troisième a indiqué qu'il prévoyait mettre en oeuvre, d'ici

l'automne 2011, une liste de vérification pour assurer le nettoyage de la salle de bains des pensionnaires infectés au *C. difficile* à raison de deux fois par jour. Un de ces foyers a souligné que son gestionnaire examinait et signait les listes de vérification remplies par le personnel de l'entretien ménager et que les listes de vérification étaient également utilisées pour déterminer l'ordre de nettoyage des chambres durant les éclosions afin de limiter la propagation et la gravité de l'infection. Un autre foyer a souligné qu'il fournissait une chaise d'aisance à tout pensionnaire infecté au *C. difficile* pour éviter qu'il utilise la même salle de bains que les autres pensionnaires avec qui il partage une chambre.

Le Ministère nous a informés que, même s'il n'avait pas émis de directives précises sur l'isolement ou la mise en cohorte des pensionnaires qui sont plus susceptibles d'être atteints d'une maladie infectieuse, il s'attendait à ce que le nouvel aménagement des chambres (dans le cadre de sa stratégie de renouvellement, annoncée en 2007, visant 35 000 places dans des foyers de soins de longue durée plus anciens) aide les foyers à suivre les recommandations du CCPMI. Le Ministère a également indiqué que la première phase de la stratégie, visant près de 4 100 places en foyers de soins de longue durée, serait terminée d'ici 2015, alors que les autres phases prendraient fin dans 10 à 15 ans. Il a aussi indiqué qu'en cas de déclaration d'une éclosion dans un foyer par un bureau local de santé publique, les inspecteurs du Ministère travaillent en collaboration avec le personnel du bureau pour déterminer les stratégies et les pratiques exemplaires à adopter pour gérer l'éclosion.

Les trois foyers de soins de longue durée ont indiqué qu'ils continuaient de promouvoir et de surveiller l'immunisation des pensionnaires et du personnel. Un foyer a déclaré que sa campagne contre la grippe saisonnière comprenait un volet d'éducation ainsi qu'un volet d'immunisation. Un autre foyer a commenté qu'il organisait des cliniques de vaccination à l'intention des pensionnaires, du personnel, des bénévoles et des visiteurs et qu'il offrait des incitatifs aux membres du personnel

pour qu'ils reçoivent le vaccin annuel contre la grippe. Le troisième foyer a souligné qu'il faisait la promotion de l'immunisation en utilisant les affiches et d'autres outils promotionnels fournis par son bureau local de santé publique et le Réseau régional de lutte contre les infections, ainsi qu'en fournissant de l'information tant aux pensionnaires qu'aux membres du personnel. Toutefois, ce foyer a commenté que ses taux d'immunisation contre la grippe en 2011 ont été inférieurs aux attentes. Ce résultat serait, semble-t-il, attribuable à la mauvaise compréhension de la vaccination contre le virus H1N1. Le Ministère a souligné qu'en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, les foyers de soins de longue durée sont spécifiquement tenus de mettre en place un programme d'immunisation à l'intention des pensionnaires et des membres du personnel.

Pour prévenir les ruptures de l'épiderme infectées, un foyer a indiqué qu'en octobre 2010, il a mis en oeuvre une feuille de contrôle pour noter les changements de position des pensionnaires. Les deux autres foyers ont indiqué qu'ils avaient des systèmes électroniques de suivi au point de service (c.-à-d., des systèmes de consignation aux dossiers des patients qui peuvent être utilisés à l'endroit même où le pensionnaire reçoit des soins). Un de ces foyers a souligné que son système lui a permis d'assurer, au besoin, une surveillance particulière pour un pensionnaire. Ce foyer a également indiqué que les cadres supérieurs surveillaient de façon informelle les changements de position des pensionnaires pendant l'examen des pratiques de soins de leur personnel. L'autre foyer a indiqué que, dans le cas des pensionnaires qui devaient être fréquemment changés de position, le personnel documentait le changement de position dans le système électronique de suivi au point de service du foyer. Le foyer a mentionné qu'il surveillait également les pensionnaires présentant des ruptures de l'épiderme et analysait les données relatives aux ruptures de l'épiderme nouvellement apparues et

dont l'état s'aggrave. De plus, pour aider à prévenir les ruptures de l'épiderme infectées, le coordonnateur des soins des plaies et de la peau évaluait les ruptures d'épiderme des pensionnaires chaque semaine et, au besoin, examinait les plans de traitement des pensionnaires, formait le personnel et assurait la liaison avec les médecins.

UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES

Recommandation 3

Pour prévenir la résistance d'organismes aux antibiotiques et réduire la sensibilité des pensionnaires à certaines infections, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec d'autres parties intéressées, doit :

- *aider les foyers de soins de longue durée à dresser un formulaire de médicaments;*
- *examiner périodiquement le taux d'utilisation des antibiotiques dans les foyers de soins de longue durée afin de prendre des mesures de suivi s'il est constaté qu'il est particulièrement élevé.*

État

Le Ministère a souligné dans sa réponse de suivi à l'égard de cette recommandation qu'il continuait de se fier aux médecins pour déterminer quels antibiotiques peuvent être prescrits aux pensionnaires et au personnel des pharmacies pour examiner régulièrement l'utilisation des antibiotiques dans les foyers de soins de longue durée. Le Ministère a également déclaré qu'en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, les foyers de soins de longue durée doivent élaborer un système interdisciplinaire de gestion des médicaments. Le système doit permettre d'assurer une utilisation sûre et adéquate des médicaments, y compris les antibiotiques, et d'optimiser les résultats de la pharmacothérapie des pensionnaires.

Le règlement exige également que chaque foyer de soins de longue durée établisse une équipe multidisciplinaire pour examiner chaque trimestre les tendances et les habitudes en matière

d'utilisation de médicaments et prendre des mesures au besoin. L'équipe multidisciplinaire doit comprendre le directeur médical du foyer (qui est souvent le médecin qui prescrit les médicaments à bon nombre des pensionnaires du foyer), ainsi que l'administrateur et le directeur des soins du foyer et, dans la majorité des cas, un pharmacien. Le Ministère a indiqué qu'il s'attendait à ce que l'examen des tendances et habitudes en matière d'utilisation de médicaments englobe un examen de l'usage des antibiotiques. Il a également souligné que les foyers de soins de longue durée peuvent réduire le besoin de recourir aux antibiotiques en encourageant les pensionnaires à se faire immuniser contre certaines maladies infectieuses, telles que la pneumonie à pneumocoques, le tétanos et la diphtérie.

Au moment de notre suivi, les trois foyers vérifiés nous ont informés qu'ils examinaient l'utilisation des antibiotiques chaque trimestre.

SURVEILLANCE

Recommandation 4

Pour accroître l'efficacité des programmes de prévention et de contrôle des infections, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit conjuguer ses efforts à ceux des foyers de soins de longue durée et :

- *exiger que les foyers recensent les infections et en assurent le suivi d'une manière cohérente et comparable, en utilisant à cette fin des définitions et des méthodes de surveillance normalisées;*
- *établir des taux/données comparatives maximums cibles dans le cas des infections les plus prévalentes;*
- *envisager d'obliger les foyers à déclarer publiquement, à la manière des hôpitaux, certains indicateurs de la sécurité des patients, tels le nombre de cas de C. difficile et le respect des consignes sur l'hygiène des mains par le personnel chargé du soin des pensionnaires, et à utiliser à cette fin des définitions et des méthodes de surveillance normalisées.*

En outre, les foyers doivent s'assurer que les employés, y compris les professionnels en prévention des infections, ont reçu la formation à la surveillance des infections recommandée pour leur poste.

État

La Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, exige des foyers de soins de longue durée qu'ils établissent un programme de prévention et de contrôle des infections. Cela comprend une surveillance quotidienne visant à déceler les infections. De plus, le règlement pris en application de la Loi exige que les symptômes indiquant la présence d'une infection fassent l'objet d'une surveillance conformément aux pratiques fondées sur des données probantes lorsqu'elles existent et, dans le cas contraire, conformément aux pratiques courantes. Le règlement exige également que les symptômes soient analysés quotidiennement et examinés au moins une fois par mois pour déceler des tendances et réduire ainsi l'incidence des infections et la fréquence des éclosions. Le Ministère a mentionné qu'il incombe à chaque foyer de déterminer la meilleure façon de repérer les infections et d'en assurer le suivi, plutôt que de se référer à une définition standard d'une infection et à des méthodes de surveillance uniformisées. Le Ministère travaillait néanmoins à l'uniformisation des définitions et des méthodes de surveillance. Un des foyers a indiqué qu'il utilisait une feuille de calcul pour suivre les données sur les infections provenant de chacune des unités du foyer. Le foyer utilisait les résultats pour élaborer un plan d'action visant à réduire le nombre d'infections chez ses pensionnaires.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il encourage les foyers de soins de longue durée à respecter les principes de surveillance de base, incluant la détermination des taux d'infections respiratoires et entériques (tractus gastrointestinal), généralement appelés taux de base, pour permettre la comparaison avec les taux futurs de ces infections. Le Ministère a déclaré que cette mesure permettrait aux foyers de soins de longue durée

d'évaluer l'incidence de leur programme de prévention et de lutte contre les infections au fil du temps. Le Ministère a également mentionné qu'il s'agissait d'une approche plus appropriée que l'utilisation de points de repère systémiques dans la mesure où les taux de certaines infections, telles que la grippe, observés d'un foyer dépendent davantage de la présence de l'infection dans la collectivité locale plutôt que des pratiques de prévention et de lutte contre les infections du foyer.

Le Ministère a indiqué qu'il avait évalué si les foyers de soins de longue durée devraient être tenus de rendre publics les indicateurs en matière de sécurité des patients, tels que les taux d'IASS, comme le font les hôpitaux. Le Ministère a souligné qu'il avait consulté les foyers de soins de longue durée et d'autres intervenants et qu'il y avait un niveau élevé de satisfaction à l'égard de la portée actuelle des déclarations publiques volontaires par l'entremise de Qualité des services de santé Ontario. Même si Qualité des services de santé Ontario ne publie pas de données sur les cas d'infection au *C. difficile* ou sur le respect des règles d'hygiène des mains par le personnel chargé des soins dispensés aux pensionnaires, il rend publics d'autres indicateurs en matière de sécurité des patients tels que le pourcentage de pensionnaires dont la défaillance de la vessie s'aggrave et le pourcentage des pensionnaires qui avaient une nouvelle plaie de pression (telle qu'une plaie de lit) ou une plaie de pression dont l'état s'était récemment aggravé. Au moment de notre suivi, seulement près de 125 foyers de soins de longue durée, incluant les trois foyers vérifiés, rendaient publics des renseignements sur le site de Qualité des soins de santé Ontario. Toutefois, le Ministère prévoyait que tous les foyers participeraient à cette initiative d'ici mars 2012. Le Ministère a également indiqué qu'il réévaluerait à l'avenir la décision de ne pas obliger les foyers à publier des données sur les cas d'infection au *C. difficile* et sur le respect des règles d'hygiène des mains par le personnel chargé des soins dispensés aux pensionnaires.

Un foyer a indiqué que son professionnel en prévention des infections a assisté à plusieurs ateliers sur la lutte contre les infections et la gestion de la qualité tenus par son Réseau régional de lutte contre les infections et son Réseau local d'intégration des services de santé. De plus, le professionnel en prévention des infections avait demandé de suivre le cours sur les soins non aigus destiné aux professionnels en prévention des infections et offert par le Réseau régional de lutte contre les infections, mais sa demande n'a pas été retenue en raison du très grand intérêt suscité par le cours. De plus, ce foyer a souligné qu'une formation sur la lutte contre les infections est offerte à tous les membres du personnel conformément aux exigences de leur poste. Cela comprend une formation sur les pratiques courantes et les précautions particulières, le nettoyage et la désinfection et l'hygiène des mains.

Un autre foyer a indiqué que son professionnel en prévention des infections prévoyait suivre un cours officiel de formation sur la surveillance dans un collège à l'automne 2011. Ce foyer nous a égale-

ment dit que les membres de son personnel avaient terminé une formation générale sur la lutte contre les infections en 2010, qui comprenait une formation sur l'hygiène des mains et l'utilisation appropriée de l'équipement de protection individuelle. Ce foyer a également souligné que la formation sur la lutte contre les infections avait été donnée à nouveau en mai 2011.

Le troisième foyer a indiqué qu'il avait recruté un nouveau directeur adjoint des soins qui assumerait le rôle de professionnel en prévention des infections du foyer. Si la personne engagée n'a pas une formation suffisante dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les infections, le foyer prendra des mesures pour offrir cette formation. Entre-temps, le foyer a accès à l'expertise de professionnels employés par le propriétaire collectif du foyer, incluant une personne détentricice d'une certification dans le domaine de la lutte contre les infections.

Secrétariat de la littératie et de la numératie

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable du fonctionnement du réseau public d'éducation élémentaire et secondaire en Ontario. Il lui revient d'élaborer les programmes d'études des écoles élémentaires et secondaires, d'établir les conditions d'obtention des diplômes par les élèves et de fournir du financement aux conseils scolaires. Le Ministère a également créé l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) – un organisme gouvernemental – pour procéder à des évaluations indépendantes du rendement scolaire en faisant passer aux élèves des tests de lecture, d'écriture et de mathématiques. Le Secrétariat de la littératie et de la numératie (le Secrétariat) du Ministère, sur lequel a porté l'une de nos vérifications en 2009 et qui fait l'objet du présent suivi, a été établi en novembre 2004 pour aider plus de 4 000 écoles élémentaires réparties entre 72 conseils scolaires à atteindre les objectifs en matière de rendement des élèves. Entre sa création en 2004 et le 31 mars 2011, le Secrétariat a engagé 505 millions de dollars (340 millions au 31 mars 2009), dont une tranche de près de 423 millions (288 millions au 31 mars 2009) a été transférée aux conseils scolaires.

Le gouvernement de l'Ontario s'est fermement engagé à améliorer le rendement des élèves lorsque, en 2004, il a fixé l'objectif suivant : que 75 % de tous les élèves de 12 ans (6^e année) satisfassent à la norme de niveau 3 (moyenne de B environ) aux tests provinciaux de lecture, d'écriture et de mathématiques en 2008. Bien que cet objectif n'ait pas été atteint, des progrès considérables ont été réalisés au cours des cinq années ayant précédé notre vérification, et le pourcentage d'élèves de 12 ans qui ont satisfait à la norme provinciale est passé d'une moyenne de 56 % en 2003-2004 à 65 % en 2007-2008. Au moment de notre vérification en 2009, nous avons dit qu'il serait difficile d'augmenter encore plus ce pourcentage, et nous avons mentionné certaines améliorations qui pourraient aider à atteindre l'objectif souhaité. Nous avons notamment observé ce qui suit lors de notre vérification de 2009 :

- Même si le Secrétariat et les conseils scolaires que nous avons visités avaient évalué sommairement l'efficacité des programmes du Secrétariat, une analyse plus approfondie serait nécessaire si le Secrétariat veut s'assurer que ses fonds de près de 288 millions de dollars ont été affectés aux initiatives qui offrent le plus d'avantages.

- Des plans d'amélioration des conseils scolaires avaient été mis en branle pour aider les enseignants, les directions et le personnel des conseils à planifier et à employer des stratégies visant à améliorer le rendement des élèves. Le Ministère avait élaboré un cadre pour favoriser la planification efficace de l'amélioration du rendement. Cependant, au Secrétariat et aux conseils que nous avons visités, les plans ne faisaient pas l'objet de documentation, de surveillance et de rapports suffisants pour évaluer s'ils contribuaient à améliorer le rendement des élèves. De plus, puisqu'il n'assure qu'une supervision limitée, le Secrétariat ne disposait pas des renseignements nécessaires pour cerner les modèles et les tendances au sein des conseils scolaires et ne pouvait donc pas repérer les initiatives les plus fructueuses et les communiquer aux autres conseils.
- Le financement des programmes du Secrétariat n'avait pas toujours été affecté aux conseils scolaires et aux écoles ayant les plus grands besoins. Dans certains cas, l'affectation des fonds était plutôt fondée sur l'effectif moyen quotidien, alors que dans d'autres, le Secrétariat n'arrivait pas à bien expliquer la raison justifiant le versement d'un montant donné à un conseil scolaire. Nous avons observé que, dans le cadre d'un important programme, le conseil scolaire ayant le plus grand nombre d'écoles considérées comme des établissements à faible rendement n'avait reçu que 17 \$ par élève, alors que plusieurs conseils scolaires ne comptant aucune école à faible rendement avaient reçu plus que le double de ce montant par élève.
- Certains conseils agissent couramment à titre de « banquiers » pour le compte du Secrétariat et se chargent de distribuer les fonds à des tiers ou à d'autres conseils. Nous avons remis en question la nécessité de tels arrangements et avons constaté l'absence d'entente ou de protocole d'entente entre le Secrétariat et les

conseils scolaires faisant office de banquiers décrivant les rôles et responsabilités respectifs, les relations de responsabilisation, les exigences en matière de rapports et les niveaux de services à dispenser. De plus, les frais d'administration payés par le Secrétariat aux conseils scolaires faisant office de banquiers paraissaient excessifs dans certains cas.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience au sujet de cette vérification en mai 2010. En décembre 2010, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le rapport contenait six recommandations et demandait que le ministère de l'Éducation présente au Comité un rapport sur les éléments suivants :

- les mesures qu'entend prendre le Ministère en vue de faire une utilisation plus efficace du suivi des cohortes pour évaluer les progrès réalisés au fil du temps par un même groupe d'élèves;
- les critères qu'utilise le Ministère pour évaluer les plans d'amélioration des conseils scolaires ainsi qu'une mise à jour du modèle qu'il a élaboré à l'intention des conseils scolaires et les moyens qu'il entend prendre pour communiquer les pratiques exemplaires à l'ensemble des conseils scolaires;
- les résultats de l'examen ministériel de l'efficacité des différents programmes du Secrétariat; le Ministère doit également préciser les critères d'examen employés, fournir les résultats des examens antérieurs et indiquer tous les changements apportés aux programmes à la suite des examens;
- les données les plus récentes dont dispose le Ministère sur le montant du financement

affecté aux programmes du Secrétariat en fonction des besoins et le montant affecté en fonction de l'effectif, les critères utilisés pour déterminer si les fonds des programmes sont dépensés de façon efficace, s'il a ciblé des fonds de programmes à réaffecter, et le pourcentage du financement total réellement utilisé aux fins des services souhaités;

- un rapport provisoire du Ministère sur son examen du recours à des conseils responsables ou des conseils bancaires, qui indique :
 - si le Ministère est en voie d'achever l'examen avant la fin de l'exercice 2010-2011;
 - les initiatives anciennement administrées par des conseils responsables ou des conseils bancaires qui ont été réintégrées au Ministère;
 - si le Ministère continue de recourir à des conseils responsables ou des conseils bancaires et, le cas échéant, les critères qui seront utilisés pour choisir les conseils et surveiller leurs dépenses;
 - les critères que le Ministère utilisera pour déterminer les niveaux appropriés de paiements pour les services offerts par les conseils responsables ou les conseils bancaires et examiner leurs dépenses;
- le point sur l'évaluation ministérielle des données tirées de l'étude que le Ministère a commandée en vue de comparer l'uniformité des notes des bulletins et des résultats obtenus aux tests de l'OQRE par les élèves de 3^e et de 6^e année, et si le Ministère envisage d'effectuer un suivi continu de la corrélation.

Le Ministère a présenté sa réponse au Comité en mars 2011. Certaines des questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité sont semblables aux nôtres, le présent suivi inclut les mesures récentes que le Ministère mentionne avoir prises pour répondre aux préoccupations qui ont été soulevées par le Comité et qui figurent également dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après les renseignements obtenus du Ministère, des progrès importants ont été réalisés concernant la mise en oeuvre de toutes les recommandations qui figuraient dans notre *Rapport annuel 2009*. Le Ministère a notamment mentionné qu'il avait procédé à des examens approfondis du processus de planification de l'amélioration des conseils, de l'ensemble des initiatives de programme du Secrétariat et de la corrélation entre les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE. Ces examens ont donné lieu, par exemple, à l'élaboration de nouveaux critères pour le processus de planification des conseils et l'élimination, la révision ou l'expansion de plusieurs programmes. Le Ministère a aussi achevé la mise en oeuvre de l'outil Statistiques voisines de l'Ontario, un système fournissant des renseignements sur la démographie, les écoles et le rendement des élèves utilisés à des fins de planification des programmes, et il offre à tous les conseils scolaires une formation concernant son utilisation. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

MESURE DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Recommandation 1

Le ministère de l'Éducation doit élaborer des indicateurs plus détaillés pour mesurer et déclarer l'efficacité de ses initiatives visant à améliorer le rendement des élèves. Outre le fait de communiquer le pourcentage d'élèves de 12 ans qui atteignent ou dépassent la norme provinciale, il doit également envisager de produire des rapports sur les variations de l'écart entre les résultats obtenus par les écoles et les groupes d'élèves qui ont le rendement le plus élevé et ceux qui ont le rendement le moins élevé, de même

que sur le rendement affiché au fil du temps par des cohortes particulières d'élèves qui participent à des programmes et à des initiatives visant à améliorer leur rendement.

État

Le Ministère nous a informés qu'il utilise notamment les résultats aux tests de l'OQRE au fil du temps pour mesurer les améliorations concernant l'apprentissage et le rendement des élèves de 3^e et de 6^e année. Le suivi des cohortes offre dorénavant au Ministère un moyen additionnel d'évaluer la progression des élèves et fournit certains renseignements sur l'efficacité des efforts qu'a précédemment déployés le Ministère pour les soutenir. On recourt également à ce genre de suivi, entre autres méthodes, pour repérer les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations, de produire de l'information sur les façons de concentrer l'aide sur ces domaines.

L'OQRE a commencé à faire un suivi régulier des cohortes d'élèves, et le Ministère a été en mesure de déterminer que la plupart des cohortes se sont améliorées dans les domaines de la lecture, de l'écriture et des mathématiques. Par exemple, sur les 120 000 élèves qui fréquentaient des écoles de langue anglaise et qui ont passé les tests de 3^e année en 2006-2007 et les tests de 6^e année en 2009-2010, le nombre d'élèves ayant atteint la norme pour le volet de la lecture en 6^e année a dépassé de 10 % le nombre d'élèves qui l'avaient atteint en 3^e année, un nombre d'élèves plus élevé de 6 % a atteint la norme pour le volet de l'écriture, tandis que le nombre d'élèves ayant atteint la norme pour le volet des mathématiques a diminué de 8 %. En ce qui concerne les 5 700 élèves qui fréquentaient des écoles de langue française et qui ont passé les tests, les résultats pour les volets de la lecture, de l'écriture et des mathématiques ont progressé de 24 %, 6 % et 20 % respectivement.

Le Ministère nous a dit qu'il commencerait en 2009-2010 à utiliser les données sur le suivi des cohortes pour évaluer les besoins des conseils scolaires et améliorer ceux-ci. Le Ministère a mentionné qu'il utilise les résultats aux tests de l'OQRE

au fil du temps à des fins de planification et de sélection des priorités. Il suit aussi la proportion d'élèves qui se situent à chacun des niveaux allant de 1 à 4 (auxquels correspondent des notes alphabétiques) aux tests de l'OQRE. Le niveau 3, qui correspond à la note B, indique que l'élève possède la plupart des habiletés requises et qu'il se situe actuellement au niveau de la norme provinciale. Le suivi des cohortes comporte également l'analyse de groupes particuliers d'élèves, tels que les garçons et les filles, les élèves francophones et anglophones, et ceux ayant des besoins spéciaux. Le Ministère compare ainsi les résultats de certains groupes, tels que ceux mentionnés, aux résultats de la population globale d'élèves afin d'étayer ses plans visant à réduire les écarts de rendement des élèves.

Le Ministère a aussi fait savoir qu'il avait apporté des changements à l'évaluation du rendement des élèves du primaire et à la communication des renseignements sur le rendement en présentant un bulletin axé sur les progrès à l'automne, qui permet aux enseignants de donner aux parents une rétroaction personnalisée sur les points forts de chaque élève et les mesures à prendre pour que celui-ci s'améliore, sans toutefois lui attribuer de note.

PLANS D'AMÉLIORATION DES CONSEILS SCOLAIRES

Recommandation 2

Pour s'assurer que le processus de planification de l'amélioration offre un soutien suffisant aux conseils, aux administrateurs, aux directions et aux enseignants pour ce qui est d'aider les élèves à améliorer leurs résultats et à réaliser des progrès vers l'atteinte de la norme provinciale aux tests de rendement, le ministère de l'Éducation doit :

- *mettre en oeuvre un processus officiel d'examen des plans d'amélioration pour aider à garantir l'inclusion de tous les éléments que nécessite un plan efficace;*
- *exiger que les conseils scolaires affichent en ligne leurs plans d'amélioration afin d'accroître la responsabilisation et la transparence;*

- envisager d'adopter la pratique ayant cours dans certaines autres provinces, qui consiste à conclure avec les conseils scolaires un contrat officiel les obligeant à communiquer périodiquement les résultats obtenus pour ce qui est de l'atteinte des objectifs contenus dans leurs plans d'amélioration;
- documenter comme il se doit le résultat de ses activités de surveillance, et indiquer toute mesure corrective devant être prise et tout suivi subséquent lorsque les plans ne sont pas complets.

État

On nous a informés qu'un groupe de travail ministériel avait mis en place un processus officiel d'examen des plans d'amélioration des conseils qui énonce les critères auxquels doivent satisfaire les plans pour être jugés adéquats, et qui fournit un modèle d'évaluation aux fins de la planification de l'amélioration. Les critères sont les suivants :

- l'évaluation des besoins et du rendement des élèves;
- l'établissement d'objectifs « SMART » (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et en temps opportun);
- l'élaboration d'indicateurs en vue de mesurer le rendement des élèves;
- la détermination des ressources humaines et financières requises;
- la détermination des besoins en matière de perfectionnement professionnel des éducatrices et éducateurs;
- le processus de collecte et d'analyse des données;
- les responsabilités clairement établies concernant la mise en oeuvre et la surveillance du plan;
- la comparaison des résultats prévus et des résultats réels.

Les agents du rendement des élèves du Ministère se fonderont sur ces critères pour déterminer si les objectifs des conseils scolaires sont adéquats et s'ils sont en voie d'être atteints, et ils documenteront leur examen des plans des conseils et leur fourniront une rétroaction comportant de l'information sur les pratiques exemplaires.

Le Ministère a également peaufiné son Cadre pour l'efficacité des écoles qui, aux fins du processus de planification de l'amélioration des conseils, fournit une orientation concernant l'évaluation des besoins des élèves et des besoins en perfectionnement professionnel. En outre, le Ministère a élaboré d'autres ressources qu'il a mises à la disposition des conseils, comme des exemples d'objectifs SMART, afin de faciliter l'établissement de cibles et l'élaboration d'indicateurs pour surveiller le rendement des élèves.

Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas officiellement exigé que les conseils affichent leurs plans d'amélioration en ligne, mais nous avons appris que tous les conseils l'avaient fait. Le Ministère a également mentionné qu'il n'avait pas conclu de contrats officiels avec les conseils scolaires pour les obliger à publier périodiquement les résultats obtenus relativement à l'atteinte des objectifs contenus dans leurs plans d'amélioration. Cependant, les modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* en vertu du projet de loi 177, *Loi de 2009 sur le rendement des élèves et la gouvernance des conseils scolaires*, ont accru la responsabilité des conseils de rendre publics leurs plans d'amélioration du rendement et du bien-être des élèves.

Le Ministère nous a fait savoir qu'il avait mis en place des processus de surveillance supplémentaires, dans le cadre desquels des membres du personnel visitent trois fois par année les conseils scolaires concernant leurs plans d'amélioration. La première visite à l'automne vise à soutenir l'élaboration du plan d'amélioration et à s'assurer que les critères du Ministère sont pris en compte avant la présentation du plan définitif à celui-ci. La deuxième visite, au milieu de l'année scolaire, a pour but de surveiller le plan en fonction des objectifs SMART, des indicateurs et des cibles, et de déterminer les domaines qui nécessitent la prise de mesures correctives. Durant la dernière visite, à la fin de l'année scolaire, on documente, on examine et on évalue les répercussions du plan sur le rendement des élèves.

SURVEILLANCE ET FINANCEMENT DES INITIATIVES DE PROGRAMME

Recommandation 3

Pour s'assurer que les initiatives relatives au rendement des élèves sont efficaces et que les ressources limitées sont utilisées de manière appropriée, le Secrétariat de la littératie et de la numératie doit :

- évaluer de façon formelle dans quelle mesure ses initiatives de programme contribuent à l'amélioration du rendement des élèves, et modifier ou éliminer les initiatives moins efficaces;
- veiller à ce que les fonds des programmes soient affectés aux secteurs où les besoins sont les plus grands;
- faire en sorte que les fonds des programmes soient utilisés aux fins prévues;
- veiller à ce que les dépenses effectuées par le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation soient approuvées comme il se doit et soutenues par une documentation appropriée;
- réexaminer le versement de fonds à l'avance aux conseils scolaires « banquiers ».

État

Le Ministère a mentionné qu'en 2010, il avait formalisé un plan triennal en vue d'évaluer les programmes et initiatives du Secrétariat. Cet examen est fondé sur un modèle logique conçu pour évaluer systématiquement si un programme aidait les élèves à apprendre et contribuait à l'amélioration de leur rendement, en harmonisant les objectifs de programme, les intrants, les extrants, les activités et les mesures de rendement. Le Ministère a indiqué qu'il avait procédé à une évaluation initiale de tous ses programmes. Une initiative, Leader à leader, a été éliminée à la suite de cet examen initial, et plusieurs autres initiatives ont été modifiées ou élargies depuis l'achèvement de notre *Rapport annuel 2009*. On s'est appuyé sur des recherches externes et internes pour étayer l'évaluation des initiatives liées au rendement des élèves, notamment sur les examens suivants :

- En décembre 2010, on a achevé un examen interne portant sur le programme Partenariat

d'interventions ciblées de l'Ontario (PICO), qui a pour but d'aider les écoles dans lesquelles moins de 50 % des élèves atteignent la norme provinciale, soit le niveau 3, aux tests de l'OQRE. Les résultats obtenus en 2009-2010 dans les 137 écoles visées par le PICO ont montré une amélioration moyenne globale de cinq points de pourcentage, et plus de 50 % des élèves ont atteint la norme provinciale dans 62 de ces écoles. Il est notamment ressorti de l'étude que, selon ce qu'ont indiqué ces 62 écoles, l'indicateur de succès le plus important a été l'autoévaluation qu'elles ont effectuée au moyen du Cadre pour l'efficacité des écoles. Les résultats de l'étude ont été communiqués aux conseils scolaires.

- Une étude externe réalisée à la demande du Ministère et achevée en novembre 2010, intitulée *Enquête collaborative pour l'apprentissage des mathématiques* (ECAM), concluait qu'il s'agissait d'une méthode appropriée d'apprentissage et d'enseignement des mathématiques. Le Ministère s'est fondé sur cette conclusion pour étendre l'approche ECAM à tous les conseils. En outre, la recherche interne menée par le Ministère au sujet de l'Initiative concernant les enseignantes et enseignants responsables de l'étude des travaux d'élèves a relevé certains facteurs qui aident les élèves à passer du niveau 2 au niveau 3 (la norme provinciale). Le Ministère a communiqué ces facteurs de succès aux conseils scolaires.
- En janvier 2011, une autre étude externe a été effectuée concernant l'initiative Les écoles en action, afin de déterminer les facteurs qui contribuent au rendement des élèves dans les 32 écoles participantes aux prises avec des conditions difficiles. Particulièrement, l'étude a cerné quatre facteurs qui pouvaient contribuer au succès des élèves fréquentant d'autres écoles : le soutien d'un code de conduite commun mis en œuvre à l'échelle de l'école; le sentiment de responsabilité des enseignants à l'égard de l'apprentissage des

élèves; l'engagement des enseignants au fait que tous les étudiants peuvent apprendre; l'enseignement explicite des compétences en lecture et en écriture aux élèves. Le Ministère a indiqué qu'il avait communiqué ces conclusions aux écoles participant au programme Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario.

Le Ministère nous a informés qu'il analyse les rapports définitifs des conseils scolaires pour déterminer si le financement de leurs programmes a été affecté aux domaines où les besoins sont les plus grands. Lors de notre vérification de 2009, nous avons constaté qu'en ce qui concernait près de 70 % du financement des cinq années précédentes, soit les fonds avaient été affectés en fonction de l'effectif, soit le Ministère ne pouvait expliquer entièrement sa méthode d'affectation des fonds. Le Ministère a indiqué qu'en 2010-2011, la majorité du financement des programmes était affectée en fonction des besoins. Il a également mentionné que, pour aider à s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues, il a mis en place des mesures de responsabilisation supplémentaires à l'intention des conseils scolaires en précisant les critères de financement, les exigences en matière de rapport, les calendriers de paiement et les catégories de dépenses admissibles dans les ententes de paiements de transfert.

Le Ministère a fait savoir qu'il avait récemment approuvé et diffusé des lignes directrices sur les frais d'administration à l'intention des conseils responsables (*Administration Fee and Lead Board Guidelines*), lesquelles précisent les critères applicables aux dépenses de paiements de transfert aux organismes indépendants, comme le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation (CODDE) et les conseils qui agissent à titre de conseils responsables.

Les lignes directrices clarifient les motifs généraux de sélection des conseils responsables, ainsi que les critères à prendre en compte pour déterminer s'il faut financer un conseil responsable. Il faut notamment se demander :

- s'il s'agirait d'une façon plus efficiente et efficace de fournir les services;

- si cela permettrait d'assurer une prestation plus économique et d'optimiser les ressources;
- si le conseil responsable possède une expertise spécifique.

COHÉRENCE DES ÉVALUATIONS DES ÉLÈVES

Recommandation 4

Pour aider à assurer une évaluation cohérente des élèves, le ministère de l'Éducation doit surveiller les résultats découlant de différents types d'évaluation, particulièrement les notes des bulletins et les résultats obtenus aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), afin de déterminer les écarts importants nécessitant un suivi.

État

En mars 2010, le Ministère a achevé une étude examinant la corrélation entre les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE pour les élèves de 3^e et de 6^e année. L'étude a révélé que les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE semblent assez bien harmonisés et que les évaluations en classe sont relativement uniformes au fil du temps. Il est également ressorti de l'étude que les notes des bulletins dans les deux années précédant les tests de l'OQRE sont des indicateurs constants des résultats qu'obtiendront les élèves aux tests.

L'étude concluait que la corrélation entre les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE était pratiquement identique pour les élèves de 3^e et de 6^e année, et que les pratiques d'évaluation de l'OQRE et l'enseignement des programmes d'études étaient relativement bien harmonisés. Elle révélait aussi que les notes des bulletins correspondaient aux résultats aux tests de l'OQRE davantage pour les filles que pour les garçons.

L'étude examinait également les écarts entre les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE en fonction de l'année scolaire, du programme d'études et du sexe de l'élève. Le Ministère a fait remarquer qu'il y aurait des fluctuations dans ces évaluations, car la nature et

l'objectif de l'évaluation à grande échelle de l'OQRE sont très différents de ceux de l'évaluation en classe. Les évaluations de l'OQRE sont ponctuelles, alors que les bulletins portent sur une plus longue période et tiennent compte des circonstances particulières de l'élève.

Le Ministère est en train d'examiner ces conclusions de même que sa capacité à effectuer des analyses statistiques semblables dans l'avenir.

SYSTÈME D'INFORMATION « STATISTIQUES VOISINES DE L'ONTARIO »

Recommandation 5

Pour s'assurer que tous les conseils scolaires et toutes les écoles peuvent obtenir des renseignements utiles et pertinents en vue d'élaborer des stratégies aux

fins de l'amélioration du rendement des élèves, le Ministère doit envisager de leur donner directement accès au système d'information Statistiques voisines de l'Ontario. Cela s'avérerait plus économique que l'élaboration et le maintien de différents systèmes par les conseils.

État

Le Ministère a indiqué qu'il avait achevé la mise au point du système en ligne Statistiques voisines de l'Ontario, qui permet aux conseils scolaires d'accéder directement aux renseignements nécessaires aux fins de l'amélioration du rendement des élèves. Au moment de notre suivi, 50 des 60 conseils scolaires de districts anglophones et 11 des 12 conseils scolaires de districts francophones avaient reçu la formation offerte par le Ministère, lequel s'attendait à ce que la formation soit achevée à l'automne 2011.

Programme AchatsOntario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

AchatsOntario est une initiative gouvernementale lancée en 2004 pour aider les organismes du secteur parapublic à réaliser des économies lorsqu'ils font des acquisitions de biens et de services. Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic, qui fait partie du ministère des Finances (le Ministère), est chargé d'administrer et de gérer AchatsOntario.

Depuis 2004-2005, AchatsOntario a fourni du financement s'élevant à environ 185 millions de dollars relativement à deux secteurs : au 31 mars 2011, quelque 116 millions de dollars (88 millions de dollars à la fin de l'exercice 2008-2009) avaient été consacrés à la formation et à l'expansion de groupes de collaboration, appelés « organismes de services communs » (OSC) dont les membres sont des entités du secteur parapublic, et 69 millions de dollars (61 millions de dollars à la fin de l'exercice 2008-2009) avaient servi à financer 54 projets visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer l'efficacité et l'efficience de leur chaîne d'approvisionnement et d'autres processus d'arrière-plan. En 2010-2011, le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le

secteur parapublic a engagé des frais d'exploitation directs totaux de 4,4 millions de dollars (4,8 millions de dollars en 2008-2009).

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que, dans son budget de mars 2009, le gouvernement annonçait qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic – surtout dans le secteur hospitalier – à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne, mais qu'une part importante du montant déclaré, soit près de 20 millions de dollars, n'avait pas été distribuée aux hôpitaux aux fins de l'offre de services de première ligne. Cette somme a plutôt été conservée par l'OSC qui l'a utilisée pour développer une technologie d'information relative à ses processus d'arrière-plan. Le reste des économies déclarées provenaient d'un certain nombre de projets; toutefois, AchatsOntario n'a pas vérifié ces économies et ne pouvait faire la preuve qu'elles avaient effectivement été réinvesties dans des services de première ligne.

Nous constatons également que même si AchatsOntario avait déployé des efforts considérables pour promouvoir ses initiatives de collaboration en matière de chaîne d'approvisionnement, la participation dans les OSC, particulièrement dans le secteur de l'éducation, était bien inférieure au niveau requis pour qu'AchatsOntario puisse

atteindre ses objectifs. Nos observations les plus importantes comprennent ce qui suit :

- AchatsOntario a approuvé le financement de projets en s'appuyant sur les analyses de rentabilisation préparées par des organismes du secteur parapublic qui incluaient les coûts estimatifs et les économies potentielles. Toutefois, le caractère raisonnable des estimations a rarement été évalué comme il se doit. À titre d'exemple, dans le cas du plus important projet dont le financement a été approuvé, on prévoyait générer des économies de 669 millions de dollars sur cinq ans, mais nous avons remarqué qu'une partie de ces économies, soit 294 millions de dollars, n'était pas incluse dans l'examen du financement d'AchatsOntario et que le reste (375 millions de dollars) avait été déterminé de manière arbitraire. Après notre vérification sur le terrain, AchatsOntario a revu à la baisse les économies estimées, qui s'établissaient alors à 113 millions de dollars sur cinq ans.
- L'OSC du secteur de l'éducation, qui avait reçu d'AchatsOntario 30 millions de dollars au 31 mars 2009, s'est engagé à s'entendre avec 13 établissements d'enseignement de la province ainsi qu'avec 1 000 fournisseurs avant juin 2009, pour que ceux-ci participent à un nouveau système d'achats électroniques, appelé e-Marketplace. En juin 2009, ce système n'était pas encore fonctionnel, et aucun établissement ne s'était officiellement inscrit à titre de membre.
- Notre examen d'une liste des économies réalisées fournie par AchatsOntario a révélé que certaines des économies déclarées étaient discutables. Par exemple, notre examen d'économies s'élevant à 7,3 millions de dollars pour deux projets, qui étaient censés avoir pris fin en décembre 2006, a révélé qu'aucun des deux projets n'avait été achevé au moment de notre vérification. Après notre examen, AchatsOntario a revu à la baisse les économies totales générées par les deux projets, qui s'établissaient dorénavant à 1,1 million de dollars.

- AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour surveiller de façon constante et efficace les progrès réalisés dans le cadre des projets, qui décriraient notamment les exigences relatives à l'exécution de visites sur place, à la documentation du travail effectué, à la vérification des produits livrables avant le versement des paiements finaux et à la fermeture des dossiers relatifs aux projets achevés.
- Entre 2004-2005 et 2008-2009, les OSC et les organismes du secteur parapublic participant à des projets ont dépensé environ 45 millions de dollars sur le financement qui leur a été versé pour engager quelque 270 consultants à diverses fins. Nous avons examiné des contrats de services de consultation d'une valeur totale de 15 millions de dollars conclus dans le cadre de différents projets et avons constaté que, pour plus de 40 % de ces contrats, les exigences d'acquisition en régime de concurrence n'avaient pas été respectées.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic du ministère des Finances nous a informés qu'il avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations et d'importants progrès dans la plupart des cas.

AchatsOntario nous a informés qu'il avait entrepris un exercice de planification stratégique et un examen de son programme à la suite de notre vérification de 2009. L'examen et le plan stratégiques ont été achevés en septembre 2010.

À l'issue de l'examen, AchatsOntario a rationalisé son programme, en se concentrant sur la stabilisation des OSC des secteurs de la santé et de l'éducation récemment créés afin de maximiser les avantages, les économies et les efficiences à long terme. AchatsOntario a aussi amélioré ses lignes directrices et offert à son personnel et à celui des organismes du secteur parapublic une formation sur ses nouveaux processus de surveillance et sur la nouvelle Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic du Conseil de gestion du gouvernement.

L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

APPROBATION DES DEMANDES DE FINANCEMENT

Recommandation 1

Afin de s'assurer que les coûts et les avantages estimatifs présentés dans les analyses de rentabilisation sont évalués comme il se doit avant d'être approuvés, AchatsOntario doit :

- *obtenir de la part des demandeurs les documents à l'appui nécessaires pour être en mesure d'évaluer de façon appropriée le caractère raisonnable des économies prévues et des coûts estimatifs;*
- *régler les risques qui ont été déterminés et documenter les mesures qui ont été prises ou qui le seront afin d'atténuer ces risques.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'il avait mis au point de nouvelles lignes directrices et de nouveaux processus et outils pour évaluer les analyses de rentabilisation et s'assurer que les coûts et les économies projetés sont raisonnables. Tous les documents nécessaires doivent être remplis avant que la haute direction d'AchatsOntario n'approuve l'examen des analyses de rentabilisation. Avant de donner son approbation, la haute direction doit examiner l'analyse de rentabilisation dûment préparée selon

les lignes directrices en vigueur ainsi que les documents à l'appui, qui comprennent des évaluations des coûts, des avantages et des risques.

Les analyses de rentabilisation touchant des projets pour lesquels un financement supérieur à un million de dollars est demandé doivent toujours être transmises aux Services de vérification interne du ministère des Finances pour examen. Si AchatsOntario le juge nécessaire, il peut aussi demander aux Services de vérification interne d'examiner des projets dont le financement est inférieur à un million de dollars.

En mars 2011, les Services de vérification interne ont publié un rapport présentant les résultats de leur examen des demandes de financement supérieures à un million de dollars pour l'exercice 2010-2011. Ce rapport constate une lacune généralisée dans l'examen des propositions de projet, soit le manque de clarté et de détails des analyses de rentabilisation et des documents à l'appui en ce qui concerne trois éléments : les données financières, particulièrement la définition des bases de référence et des cibles, les documents à l'appui des économies et le recensement des risques pertinents.

AchatsOntario nous a informés qu'il avait pris un certain nombre de mesures en réponse aux préoccupations formulées par les Services de vérification interne. L'une de ces mesures consiste à faire des renvois aux documents à l'appui des économies dans les accords de paiements de transfert. Avant même que les Services de vérification interne publient leur rapport, AchatsOntario avait déjà mis au point un modèle normalisé pour la gestion des risques afin de faciliter le recensement des risques, de consigner les analyses des risques et les mesures d'atténuation de ces risques et d'assurer le suivi des mesures prises à l'égard des risques recensés. AchatsOntario nous a informés que pour améliorer son modèle de gestion des risques, il avait entrepris, avec l'aide des Services de vérification interne, d'élaborer un cadre d'analyse des risques plus détaillé qui servira à évaluer les futures analyses de rentabilisation.

SURVEILLANCE DES PROJETS FINANCÉS ET DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES

Surveillance de l'état des OSC et des projets et de la réalisation des produits livrables

Recommandation 2

Afin de s'assurer que les organismes de services communis (OSC) et les projets financés par AchatsOntario fournissent les produits livrables stipulés dans les contrats et que les fonds sont utilisés aux fins prévues, AchatsOntario doit :

- élaborer des lignes directrices en matière de surveillance afin d'aider son personnel à effectuer une surveillance constante et appropriée des OSC et des projets financés;
- surveiller en temps opportun les progrès réalisés par les OSC et les projets financés relativement aux produits livrables stipulés dans les contrats, et prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'il y a des retards importants.

État

AchatsOntario a souligné qu'il a mis au point en 2010 de nouvelles lignes directrices pour la surveillance des projets, qui décrivent les outils et les processus nécessaires pour assurer une surveillance efficace des produits livrables requis à toutes les étapes des projets. Ces lignes directrices précisent notamment le type d'information à fournir dans les rapports d'étape des projets, les exigences en matière d'approbation par la direction et l'ampleur des travaux d'examen à effectuer par le personnel en fonction de l'évaluation des risques, des économies, des coûts et des autres avantages. Un diagramme de surveillance des projets aux fins des processus d'examen et d'approbation menant au déblocage des fonds a aussi été élaboré. Le personnel d'AchatsOntario a reçu une formation sur les nouvelles lignes directrices et les nouveaux processus en juillet 2010.

Pour assurer la surveillance des progrès réalisés dans le cadre des projets, AchatsOntario a mis au

point un système de suivi électronique des paiements de transfert, dont la mise en oeuvre a été achevée en septembre 2010. Ce système permet notamment de recueillir des renseignements sur les progrès réalisés au titre des projets financés, les fonds versés aux bénéficiaires de paiements de transfert, les noms des membres du personnel ou de la direction qui ont approuvé l'analyse de rentabilisation ou le déblocage des fonds, ainsi que les noms des membres du personnel chargés d'assurer la surveillance de chacun des projets.

Services de consultation

Recommandation 3

Afin de s'assurer que les contrats de services de consultation importants sont accordés de manière ouverte, juste et transparente, AchatsOntario doit surveiller la conformité des organismes du secteur parapublic aux politiques établies en matière d'acquisition.

État

AchatsOntario a souligné que depuis mai 2010, il exige que les organismes du secteur parapublic préparent pour chaque projet un plan d'approvisionnement précisant tous les services de consultation qui seront acquis dans les 12 mois suivant la conclusion d'une entente entre un organisme du secteur parapublic et AchatsOntario. L'organisme du secteur parapublic doit inclure dans ce plan la description de l'acquisition des services de consultation, la valeur estimative des contrats, la méthode d'approvisionnement qui sera utilisée, le niveau des pouvoirs d'approbation proposé ainsi que le mois et l'année approximatifs où le processus d'approvisionnement devrait être mis en branle. Il doit aussi préciser s'il est possible que le contrat soit prolongé ou s'il est lié à d'autres contrats futurs.

Les organismes du secteur parapublic sont aussi tenus de présenter des rapports d'étape périodiques, appelés rapports sur l'approvisionnement, comportant les renseignements suivants : description des services acquis; nom du fournisseur; prix contractuel final; montant payé à ce jour; méthode

d'approvisionnement utilisée; date d'entrée en vigueur du contrat; produits livrables stipulés dans le contrat ayant été livrés; nom de la personne ayant approuvé le contrat; toute modification apportée aux modalités du contrat.

AchatsOntario nous a informés que son personnel adopte une approche axée sur le risque afin d'examiner soigneusement les rapports sur l'approvisionnement, de recenser les irrégularités aux fins de suivi et les mesures correctrices qui s'imposent et de comparer les rapports aux plans d'approvisionnement correspondants. La conformité des rapports à la Directive sur l'approvisionnement du Conseil de gestion du gouvernement fait aussi l'objet d'une vérification.

Examen et approbation des demandes de remboursement des dépenses

Recommandation 4

Afin de s'assurer que seules les dépenses appropriées sont remboursées, AchatsOntario doit fournir à la direction des organismes de services communs et aux responsables des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement des lignes directrices sur le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation, et fixer des montants maximaux qui soient raisonnables comparativement à ceux qui s'appliquent aux employés du gouvernement de l'Ontario.

État

AchatsOntario a souligné qu'il a élaboré en mars 2010 des lignes directrices sur les dépenses relatives aux frais de déplacement, de repas et de représentation dans le cadre de projets comportant des transferts de paiement, en vertu desquelles tous les bénéficiaires de paiements de transfert recevant des fonds de la part d'AchatsOntario doivent se conformer aux dispositions pertinentes de la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du Conseil de gestion du gouvernement. Ces lignes directrices ont été intégrées aux annexes des accords de paiements de transfert conclus

avec les organismes auxquels AchatsOntario verse des fonds. AchatsOntario a aussi offert en avril et mai 2010 une formation sur les exigences relatives aux dépenses aux bénéficiaires d'un paiement de transfert.

En vertu de la nouvelle *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, le Conseil de gestion du gouvernement a élaboré une Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Cette directive remplace les lignes directrices sur les dépenses relatives aux frais de déplacement, de repas et de représentation dans le cadre de projets comportant des transferts de paiement d'AchatsOntario; AchatsOntario exige maintenant que les organismes du secteur parapublic se conforment aux dispositions de cette nouvelle directive en ce qui concerne les remboursements.

La directive prévoit que les organismes du secteur parapublic désignés établissent des règles concernant les dépenses remboursées à même les fonds publics et précisent les éléments qu'ils doivent prendre en considération lorsqu'ils établissent de telles règles. Les organismes du secteur parapublic ont reçu une formation sur la nouvelle directive en février et mars 2011.

MESURE DU RENDEMENT

Participation des organismes du secteur parapublic aux OSC et aux projets

Recommandation 5

Afin d'aider les établissements du secteur de l'éducation de l'Ontario à réaliser plus efficacement des économies au moyen de pratiques améliorées de gestion de la chaîne d'approvisionnement, AchatsOntario doit évaluer de manière plus officielle l'incidence qu'ont les diverses initiatives d'achats collectifs déjà en place dans le secteur de l'éducation sur l'efficacité de l'organisme de services communs (OSC) du secteur de l'éducation, et déterminer si des modifications doivent être apportées au modèle de fonctionnement de cet OSC.

État

AchatsOntario a souligné qu'il avait déterminé, dans le cadre d'un examen formel des diverses initiatives d'achats collectifs et du degré de participation des établissements d'enseignement, qu'un organisme de services communs pour le secteur de l'éducation demeure une option viable. Il nous a aussi informés qu'à la suite de notre vérification de 2009, l'OSC du secteur de l'éducation avait annulé son projet de développement et de mise en oeuvre d'un système d'achats électroniques pour se concentrer plutôt sur des initiatives d'impartition stratégique et d'achats collectifs. L'OSC a présenté une nouvelle analyse de rentabilisation tenant compte de ces changements, qu'AchatsOntario a approuvée. Un nouvel accord de paiements de transfert a été signé à la fin de juin 2011.

Économies déclarées

Recommandation 6

Afin de veiller à ce que les résultats déclarés en matière de rendement soient crédibles, AchatsOntario doit :

- *fournir aux organismes de services communs (OSC) et aux établissements du secteur parapublic des lignes directrices sur la façon dont les économies doivent être définies et sur la façon dont les bases de référence doivent être établies et appliquées aux fins du calcul des économies;*
- *évaluer et vérifier de façon objective les économies déclarées des OSC et des projets pour s'assurer de leur validité avant de les divulguer publiquement en tant que résultats obtenus.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'il a remis en juillet 2010 un exemplaire des nouvelles lignes directrices aux bénéficiaires de paiements de transfert subventionnés et aux organismes de services communs pour les aider à calculer et à valider les économies projetées et réelles dans le cadre des projets financés. Il a aussi souligné qu'il effectue régulièrement des vérifications ponctuelles pour déterminer si les économies réelles réalisées dans

le cadre des projets sont définies d'une manière conforme aux dispositions des lignes directrices.

AchatsOntario n'a pas déclaré d'économies réalisées dans le cadre de projets depuis notre vérification de 2009. Il a indiqué qu'il veillerait à ce que les économies déclarées soient vérifiées conformément aux lignes directrices avant d'être divulguées publiquement et à ce que les documents nécessaires soient préparés comme il se doit.

Autres mesures du rendement

Recommandation 7

Afin de mesurer et de communiquer de façon appropriée les résultats en matière de rendement, AchatsOntario doit :

- *utiliser les renseignements sur les achats réels recueillis auprès des organismes de services communs (OSC) pour déterminer si le pourcentage cible concernant l'achat de certaines fournitures par l'entremise des OSC a été atteint;*
- *élaborer des mesures de rendement et recueillir l'information requise pour évaluer la réaffectation aux services de première ligne des économies réalisées par les OSC et les projets financés, ainsi que pour faire rapport à ce sujet.*

État

AchatsOntario nous a informés qu'à la suite de notre vérification de 2009, il a déterminé qu'il ne serait pas en mesure d'obtenir des données annuelles comparables sur les dépenses totales pour chaque secteur afin d'évaluer si les pourcentages cibles des économies réalisées en achetant certaines fournitures par l'entremise des OSC ont été ou non atteints.

Au moment de notre suivi, AchatsOntario explorait les types de données nécessaires pour établir des mesures plus appropriées des résultats et avait ébauché une nouvelle série de mesures du rendement, dont la version définitive devrait être prête d'ici septembre 2011. Le calendrier et l'établissement des bases de référence et des cibles connexes dépendront des mesures du rendement finales qu'AchatsOntario choisira.

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le Ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) applique la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, qui prévoit l'offre d'un soutien au revenu et à l'emploi à plus de 270 000 personnes handicapées admissibles en vertu de la Loi. Le montant total des prestations versées dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) en 2010-2011 s'est élevé à plus de 3,5 milliards de dollars (3 milliards en 2008-2009, soit une hausse de 42 % depuis notre dernière vérification en 2004).

Le soutien au revenu accordé par le POSPH vise à apporter une aide pour couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, au logement, à l'habillement et aux besoins personnels. Même si des programmes de soutien à l'emploi sont offerts aux bénéficiaires du POSPH, la participation n'est pas obligatoire. Par conséquent, relativement peu d'entre eux y participent.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons constaté que, même si le Ministère avait mis en oeuvre un certain nombre des recommandations

formulées dans notre *Rapport annuel 2004*, des progrès limités avaient été réalisés concernant la détermination de l'admissibilité financière des requérants et le montant de l'aide à verser.

Le Ministère a instauré un processus en deux étapes pour faire en sorte que seuls les requérants admissibles obtiennent un soutien au revenu. La première étape était fondée uniquement sur l'analyse des données financières que les requérants acceptent volontairement de fournir. Pour atténuer les risques associés à cette pratique, la deuxième étape prévoyait la vérification auprès de tiers de certaines données fournies par les requérants. Toutefois, en pratique, cette vérification était rarement effectuée. Par conséquent, le processus du Ministère ne permettait pas de garantir que seules les personnes admissibles recevaient des paiements d'un montant adéquat. Nous avons notamment relevé les questions suivantes dans notre *Rapport annuel 2009* :

- Bien que le Ministère ait réduit considérablement le délai moyen pour rendre une décision quant à la détermination de l'invalidité sur le plan médical, 60 % des bénéficiaires dont nous avons examiné le dossier continuaient

de recevoir leurs prestations en retard. En moyenne, il s'écoulait 58 jours entre la reconnaissance de leur admissibilité médicale à des prestations et le début des versements, ce qui représentait un délai près de trois fois plus long que la limite de 21 jours établie par le Ministère. Ces retards dans la réception des prestations approuvées ont largement annulé les progrès indéniables réalisés depuis notre vérification de 2004 afin d'accélérer l'évaluation initiale de l'admissibilité médicale.

- Il n'y avait pas de procédures de surveillance pour contrôler et évaluer l'équité et l'uniformité des décisions prises par les évaluateurs individuels de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (UDAPH). Par conséquent, les taux de détermination de l'admissibilité des requérants par les arbitres variaient généralement de 11 % à 49 %.
- En 2008-2009, 55 % des appels déposés par les requérants au Tribunal de l'aide sociale ont renversé la décision initiale du Ministère, soit le refus de verser des prestations à un requérant.
- Depuis 2002, le Ministère n'avait effectué aucune des réévaluations médicales périodiques – réévaluations exigées par la Loi – visant à garantir que les bénéficiaires continuaient d'être admissibles à un soutien financier.
- Le Ministère s'en remettait à une seule et même personne pour effectuer tout le travail d'évaluation et de réévaluation d'un dossier donné, mais ne supervisait ni n'examinait le travail de celle-ci pour avoir l'assurance que les décisions prises respectaient les exigences ministérielles et législatives.
- Le montant total des paiements excédentaires ayant trait tant aux comptes actifs qu'aux comptes inactifs avait augmenté considérablement, passant de 483 millions de dollars en 2004 à 663 millions au 31 mars 2009. Dans beaucoup de cas, les paiements excédentaires étaient imputables aux fausses déclarations

des bénéficiaires au sujet de leur situation. Ces paiements excédentaires auraient souvent pu être évités si le Ministère avait réévalué plus efficacement l'admissibilité des personnes et les montants qui leur sont versés, dans les cas où ses systèmes signalaient un risque élevé, ou encore s'il avait effectué un suivi des renseignements reçus du public.

- Le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) informatisé du Ministère n'était toujours pas équipé de mécanismes clés de contrôle interne, et les bureaux locaux et régionaux ne recevaient pas, dans un format facile à comprendre, les renseignements dont ils avaient besoin pour superviser efficacement les dépenses de programmes.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

En mai 2010, le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience au sujet de cette vérification. En novembre 2010, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le rapport contenait neuf recommandations et demandait que le ministère des Services sociaux et communautaires présente au Comité un rapport sur les éléments suivants :

- à savoir si le Ministère avait commencé à atteindre l'objectif qu'il s'était fixé, selon lequel les clients du POSPH devaient toucher leurs chèques dans un délai de 21 jours après l'approbation des prestations et, dans la négative, le temps écoulé avant de les toucher (le Comité a aussi demandé au Ministère d'envisager la possibilité d'afficher cette information sur le site Web du POSPH);
- les progrès réalisés concernant le contrôle et l'examen des décisions prises par les évaluateurs, et l'évaluation de l'efficacité du nouveau processus ministériel visant à surveiller et à examiner ces décisions, y compris l'estimation du pourcentage de dossiers examinés;

- les résultats de l'examen par le Ministère des stratégies possibles pour remédier au problème posé par le taux élevé de révocations des décisions du Tribunal de l'aide sociale, plus précisément :
 - le taux de révocations actuel;
 - l'objectif que le Ministère a fixé, le cas échéant, pour le taux de révocations;
 - si le Ministère a instauré des mesures pour faire en sorte que les membres du Tribunal et le personnel ministériel appliquent les mêmes critères dans les décisions en vue de déterminer l'invalidité et le soutien du revenu, la détermination de ces critères et la façon de les appliquer;
 - si le Ministère a examiné le processus d'évaluation de l'admissibilité aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (dans la négative, le Comité lui a demandé une justification);
- les résultats de l'examen par le Ministère des processus administratifs concernant le traitement des plaintes de fraude, y compris les mesures qu'instaurerait le Ministère pour mieux cerner et traiter en temps opportun les cas de fraude présumée, et les données à jour sur le nombre de plaintes reçues par téléphone, le nombre de dossiers transmis à la police et le nombre de déclarations de culpabilité ainsi que les données sur les tendances;
- si le Ministère avait pris des mesures pour résorber l'arriéré de révisions exigées de l'admissibilité médicale, plus précisément :
 - s'il comptait augmenter le nombre actuel (100) de révisions de l'admissibilité médicale qu'il effectue chaque mois;
 - les plus récents résultats des révisions;
 - s'il comptait demander du personnel supplémentaire pour résorber l'arriéré de révisions;
- le point sur les discussions du Ministère avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée concernant la conception et la mise en oeuvre du nouveau programme de supplément alimentaire qui devait remplacer l'allocation pour régime spécial;
- en ce qui concerne les paiements excédentaires et les montants dus par les clients :
 - la fraction de 663 millions de dollars en paiements excédentaires que le Ministère peut vraisemblablement recouvrer et le montant de radiation à recommander;
 - les résultats du plan du Ministère visant à élaborer une stratégie plus rigoureuse de radiation des créances des clients en souffrance;
 - si le Ministère entendait tenir des discussions avec le ministère des Finances et, dans l'affirmative, à quel moment, pour garantir que toute stratégie de radiation qu'il élabore respectera les règles établies par le ministère des Finances;
 - l'évaluation par le Ministère des causes fondamentales des paiements excédentaires, y compris les décisions prises en vue de résoudre ce problème;
- les caractéristiques principales du nouveau modèle de prestation des services de première ligne du Ministère, comment ce modèle favorise la prestation efficiente des services, s'il a eu une incidence sur le nombre d'employés requis pour offrir les services et si le nombre de jours de congé de maladie pris par les travailleurs sociaux est encore en moyenne de 20 par année;
- les progrès réalisés par le Ministère dans l'élaboration d'une analyse de rentabilisation pour remplacer le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS), plus précisément :
 - comment prendre en compte les consultations avec les travailleurs sociaux dans le processus visant à garantir que le nouveau système répond aux besoins des utilisateurs;
 - si le nouveau système sera en service d'ici la fin de 2012-2013;

- les progrès réalisés, le cas échéant, en vue de déterminer si un système commercial pouvait convenir et, dans le cas où un tel système a été retenu, les changements à apporter aux méthodes de travail du Ministère pour pouvoir l'utiliser;
- les progrès réalisés, le cas échéant, pour départager l'accès des gestionnaires de celui des travailleurs sociaux au système utilisé actuellement par le Ministère.

Le Ministère a soumis sa réponse au Comité en mars 2011. Certaines des questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité sont semblables aux nôtres, le présent suivi inclut les mesures récentes que le Ministère mentionne avoir prises pour répondre aux préoccupations qui ont été soulevées par le Comité et qui figurent également dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après les renseignements obtenus du Ministère entre mai et septembre 2011, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations figurant dans notre *Rapport annuel 2009*, et les progrès ont été importants pour quelques-unes d'entre elles. Cependant, il faudra plus de temps et d'efforts pour que le Ministère donne pleinement suite à l'ensemble de nos recommandations. Par exemple, les progrès ultérieurs seront fonction de la mise en oeuvre en cours de plusieurs initiatives ministérielles, telles que le recrutement et la formation de 120 nouveaux employés de première ligne afin d'améliorer les services et d'aider à faire face à l'accroissement des pressions et de la charge de travail attribuable au récent ralentissement économique, le réaménagement de l'effectif et la formation de celui-ci

concernant l'utilisation de nouveaux outils afin de renforcer la gestion des programmes, et la mise en place d'une nouvelle technologie de l'information. En novembre 2010, le gouvernement a également annoncé le lancement d'un vaste examen des programmes d'aide sociale en Ontario.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

ÉVALUATION INITIALE DE L'ADMISSIBILITÉ SUR LE PLAN FINANCIER

Recommandation 1

Afin de garantir que l'admissibilité financière initiale d'une personne aux prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées fait l'objet d'une vérification adéquate, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *respecter dans tous les cas ses propres exigences quant à la vérification des déclarations du revenu et des avoirs des requérants auprès des tiers avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements;*
- *soumettre à des examens de surveillance au moins un échantillon des décisions prises et des dossiers tenus par les travailleurs sociaux responsables de la prise en charge pour avoir l'assurance que le personnel respecte les exigences ministérielles en matière de vérification de l'admissibilité financière.*

État

Le Ministère a indiqué qu'il avait mis au point un nouveau formulaire normalisé dans le SGMPs pour les vérifications auprès de tiers, afin de documenter et de tenir un dossier des résultats de chacune des vérifications effectuées. Ce nouveau formulaire devrait permettre l'adoption d'une approche uniforme pour ce qui est d'étayer les vérifications auprès de tiers à l'échelle de la province et faire en sorte qu'il soit plus facile pour le personnel de repérer les renseignements relatifs aux vérifications

effectuées. Le Ministère nous a également fait savoir qu'il avait offert une formation facultative à son personnel en vue de l'aider à lire et à comprendre les rapports de solvabilité d'Equifax (la consultation de ces rapports constitue une procédure de vérification auprès d'un tiers).

Le Ministère nous a aussi informés qu'il a effectué, en avril 2010, l'examen des dossiers du POSPH au moyen d'une liste de contrôle normalisée et que les gestionnaires exécutent depuis ces examens. Les résultats de la première ronde d'examens ont été évalués, et l'on a constaté qu'environ 60 % des dossiers ne comportaient pas de problèmes concernant les décisions rendues ou la façon dont les dossiers étaient tenus. Cependant, dans les autres cas, soit 40 % des dossiers, des lacunes ont été relevées, comme le défaut de documenter les vérifications auprès de tiers et de verser les documents requis aux dossiers, ce qui correspondait aux constatations de notre *Rapport annuel 2009*. Depuis, le Ministère a renforcé les exigences que doit respecter son personnel dans les domaines où des lacunes ont été repérées.

DÉTERMINATION INITIALE DE L'INVALIDITÉ

Recommandation 2

Afin de garantir que toutes les demandes de prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées font l'objet d'une évaluation équitable et uniforme, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- examiner périodiquement un échantillon choisi au hasard des dossiers de chaque évaluateur pour déterminer si les décisions sont en général fondées et équitables;
- surveiller le pourcentage de requérants reconnus comme des personnes handicapées admissibles par chaque évaluateur et, en cas d'écarts importants, faire enquête sur les raisons de ces écarts et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

État

Le Ministère nous a informés qu'il a établi en mars 2010 un processus formel d'examen des dossiers d'évaluation, selon lequel le gestionnaire des évaluations et de la politique médicale examine toutes les semaines un échantillon d'environ 40 dossiers d'évaluateurs pour déterminer l'à-propos des décisions rendues ainsi que les besoins en formation. Un formulaire de rétroaction est rempli pour chaque examen et remis à l'évaluateur concerné à la fin de l'examen. En outre, tout dossier examiné pour lequel il est recommandé d'annuler la décision initiale est également soumis à l'examen d'un comité de trois personnes qui rend une décision définitive. Le Ministère nous a dit que le taux moyen d'annulation découlant des examens achevés à ce jour était d'environ 7 %.

Le Ministère fait maintenant un suivi périodique des rapports de rendement pour chaque évaluateur, en plus de tenir des statistiques sur les évaluations, et il peut choisir d'autres dossiers à examiner sur la base des résultats obtenus. Lorsque le processus d'examen des dossiers révèle un problème systémique ou continu, le Ministère prend des mesures correctives, par exemple en offrant une formation collective ou ciblée.

APPELS INTERJETÉS DEVANT LE TRIBUNAL DE L'AIDE SOCIALE

Recommandation 3

Afin de réduire le besoin d'interjeter appel et les coûts connexes ainsi que le taux relativement élevé d'annulation par le Tribunal de l'aide sociale des décisions relatives à l'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit discuter et collaborer avec le Tribunal pour réduire les écarts sur le plan de la méthode et des critères d'évaluation des personnes handicapées. De plus, pour faire en sorte que les motifs de son refus de donner suite à une demande de prestations soient communiqués de façon non équivoque au Tribunal, le Ministère doit veiller à

se faire représenter par un agent de présentation de cas à chaque audience.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait conclu un nouveau protocole d'entente avec le Tribunal de l'aide sociale afin de préciser les rapports de responsabilisation entre les deux parties, et il procède deux fois par année à une analyse et à des examens approfondis des décisions du Tribunal relatives à l'invalidité. Bien que le taux d'annulation, par le Tribunal, des décisions d'évaluation du Ministère reste semblable à celui enregistré au moment de notre vérification, le Ministère a communiqué ses politiques ainsi que d'autres renseignements concernant son processus d'évaluation au Tribunal. Il a toutefois souligné que le Tribunal était un organisme sans lien de dépendance avec le Ministère et qu'il définissait sa propre orientation stratégique et opérationnelle.

En outre, le Ministère nous a fait savoir qu'en raison de contraintes sur le plan des ressources, il ne pouvait pas pour l'instant se faire représenter par un agent à chaque audience.

RÉÉVALUATIONS DE L'ADMISSIBILITÉ ET PROCESSUS DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉE

Réévaluations de l'admissibilité financière

Recommandation 4

Afin de garantir que les bénéficiaires continuent d'être admissibles du point de vue financier aux prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et afin d'éviter les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *veiller à ce que les bénéficiaires signalés comme bénéficiaires à risque élevé fassent l'objet d'un examen en priorité;*
- *respecter dans tous les cas sa propre exigence de vérifier auprès des tiers avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de*

renseignements les revenus et les avoirs déclarés par les requérants;

- *assurer un suivi plus efficace des plaintes qui semblent émaner de sources de bonne foi.*

État

Comme il l'a mentionné dans sa réponse à la recommandation que nous avons formulée en 2009, le Ministère a pris une mesure provisoire consistant à examiner un échantillon limité de cas relatifs à l'admissibilité financière en se fondant sur divers risques évalués périodiquement – par exemple, des comparaisons avec les données de l'Agence du revenu du Canada. Il nous a toutefois informés qu'il avait, de concert avec Equifax Canada, élaboré un nouveau processus de réévaluation de l'admissibilité fondé sur le risque, appelé Modèle de vérification de l'admissibilité. Ce nouveau processus devrait faciliter l'identification et l'établissement de l'ordre de priorité des cas présentant un risque élevé aux fins des examens, en corrélant les données du POSPH avec les bases de données d'Equifax sur le crédit des particuliers. La mise à l'essai du nouveau processus a débuté en octobre 2010; cependant, il n'avait pas encore été mis en oeuvre au moment de notre suivi.

Comme mentionné, le Ministère a indiqué qu'il avait mis au point un nouveau formulaire normalisé dans le SGMPs pour les vérifications auprès de tiers, afin de documenter et de tenir un dossier des résultats de chaque vérification effectuée. Ce nouveau formulaire devrait permettre l'adoption d'une approche uniforme pour ce qui est d'étayer les vérifications auprès de tiers à l'échelle de la province et faire en sorte qu'il soit plus facile pour le personnel de repérer les renseignements sur les vérifications effectuées. Le Ministère nous a également informés qu'il avait offert une formation facultative à son personnel en vue de l'aider à lire et à comprendre les rapports de solvabilité d'Equifax (la consultation de ces rapports constitue une procédure de vérification auprès d'un tiers). Cependant, il ressort des résultats de récents examens de dossiers entrepris par les gestionnaires du POSPH que le défaut de

documenter les vérifications auprès de tiers pose toujours problème.

Le Ministère nous a dit qu'afin d'assurer un suivi plus proactif des plaintes émanant de sources de bonne foi, il avait instauré une norme selon laquelle le personnel du POSPH devait procéder dans un délai de 15 jours à une évaluation préliminaire de toutes les plaintes reçues. Cependant, il n'a pas encore vérifié si la norme était respectée. Le Ministère a également entrepris un examen en vue de recenser les pratiques exemplaires en matière de prévention et de détection des fraudes auxquelles ont recours d'autres administrations (par exemple, d'autres provinces et les États-Unis) et ses gestionnaires de services à l'échelle de la province. On s'attendait à ce que des recommandations soient présentées à l'automne 2011.

Gestion des tâches à accomplir

Recommandation 5

Afin de garantir que les prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont versées uniquement aux personnes admissibles et qu'elles sont du juste montant, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller les activités de gestion de cas pour faire en sorte que les tâches consignées dans le Système de gestion du modèle de prestation des services font l'objet d'un suivi rapide et que des mesures appropriées sont prises pour éviter les paiements excédentaires.

État

Le Ministère a indiqué qu'il avait entrepris l'épuration des tâches dans son système informatique, dans le cadre duquel il a éliminé 40 % de toutes les tâches courantes considérées comme redondantes. En ce qui concerne les nouvelles tâches créées, nous avons appris que le Ministère avait simplifié la programmation, de sorte que les tâches jugées inutiles ne soient plus générées automatiquement. En outre, le Ministère rédige des rapports mensuels qu'il transmet à ses gestionnaires afin de faciliter la

détermination des tâches en souffrance nécessitant la prise de mesures rapides.

Réévaluations de l'admissibilité médicale

Recommandation 6

Pour se conformer à la Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles du POSPH continuent de recevoir des prestations, le ministère des Services sociaux et communautaires doit effectuer dans le délai prescrit par la Loi les réévaluations médicales requises.

État

Le Ministère nous a fait savoir qu'il avait commencé à exécuter des réévaluations médicales en mai 2009. À l'origine, quelque 100 cas par mois ont été sélectionnés à des fins de réévaluation parmi les bénéficiaires dont la date de la réévaluation se situait dans les deux dernières années. On a fait parvenir aux bénéficiaires sélectionnés des trousseaux d'examen à faire remplir par des praticiens de la santé approuvés, puis à retourner au Ministère dans un délai de 90 jours.

Après avoir procédé à des réévaluations pendant un an, le Ministère a entrepris une évaluation du processus afin de déterminer son efficacité et de cibler les domaines pouvant être améliorés. Il a notamment évalué les résultats des réévaluations effectuées ainsi que ceux d'une enquête auprès du personnel concernant leur expérience à ce jour. Il est ressorti des résultats des réévaluations que sur les 1 553 examens effectués, environ 1 077 trousseaux ont été retournés; de celles-ci, près de 76 % ont indiqué que le bénéficiaire continuait d'être admissible, tandis que 24 % indiquait que le bénéficiaire n'était plus jugé comme admissible. Il était prévu de suspendre le versement des prestations aux bénéficiaires n'ayant pas retourné leur trousse d'examen jusqu'à ce que le Ministère reçoive la trousse remplie.

Le Ministère nous a aussi informés qu'au moment de notre suivi, les réévaluations médicales

d'environ 28 400 bénéficiaires étaient en souffrance, ce qui représentait environ 45 % de tous les bénéficiaires nécessitant une réévaluation. On nous a fait savoir que les réévaluations médicales avaient été temporairement interrompues en juillet 2011, en raison d'une augmentation des nouvelles demandes reçues et de leur traitement par le personnel.

Versement du soutien du revenu

Recommandation 7

Pour faire en sorte que les requérants admissibles reçoivent dans un délai raisonnable le juste montant d'aide financière à laquelle ils ont droit, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que :

- *le versement des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées commence dans le délai prescrit de 21 jours civils à la suite de la détermination que la personne est une personne handicapée admissible;*
- *tous les renseignements nécessaires pour établir le juste montant de prestations figurent dans le dossier et soient correctement pris en compte avant d'effectuer des paiements;*
- *les circonstances suspectes ou inhabituelles, notamment celles se rapportant à l'allocation pour régime alimentaire spécial, fassent l'objet d'un signalement approprié aux fins d'un suivi additionnel.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère ne s'était pas encore assuré que les versements étaient faits pendant la période prescrite et que tous les renseignements nécessaires pour établir le juste montant de prestations figuraient aux dossiers. Il avait toutefois commencé à embaucher 120 nouveaux employés de première ligne et avait offert une formation complète au personnel, ce qui devrait permettre de remédier à la situation au fil du temps.

Le Ministère avait aussi mis en œuvre un nouveau processus normalisé d'examen des dossiers,

qui est fondé sur les listes de contrôle et les outils de suivi normalisés, pour aider à déterminer la conformité aux exigences de programmes.

En ce qui concerne l'allocation pour régime alimentaire spécial, le ministère avait entrepris une vérification juricomptable pour déterminer l'ampleur des abus possibles concernant l'allocation, vérification qui a corroboré bon nombre des constatations dans notre *Rapport annuel 2009*. En mars 2010, le gouvernement a annoncé des plans en vue d'éliminer l'allocation pour régime alimentaire spécial et de créer un nouveau programme de suppléments nutritifs médicaux à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ayant des besoins médicaux importants, qui serait administré par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Cependant, en novembre 2010, le gouvernement a annoncé que l'allocation pour régime alimentaire spécial serait toujours offerte, mais qu'elle serait modifiée pour qu'elle soit conforme à une ordonnance rendue par le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario et pour donner suite aux recommandations d'un comité d'experts.

Les modifications suivantes ont été apportées à l'administration de l'allocation pour régime alimentaire spécial à compter d'avril 2011 :

- retirer de la liste des états de santé admissibles ceux qui, selon le comité d'experts, ne nécessitaient pas d'allocation pour régime alimentaire spécial;
- modifier le formulaire de demande de manière à exiger des bénéficiaires qu'ils consentent à ce que leur médecin divulgue les renseignements médicaux pertinents à l'appui de la demande;
- exiger des bénéficiaires du POSPH qu'ils présentent une nouvelle demande d'allocation pour régime alimentaire spécial, ce qui a fait baisser le nombre de bénéficiaires d'environ 23 000 et permis d'économiser environ 2 millions de dollars par mois;
- déposer des plaintes auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario le cas échéant;

- confirmer que le personnel du POSPH a l'autorisation légale de déterminer l'admissibilité à l'allocation, et notamment le pouvoir de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter une demande dans les cas où l'on estime que les renseignements fournis sont faux ou inexacts.

En outre, le Ministère a commencé à utiliser son système de technologie de l'information pour faciliter la détermination rapide des tendances discutables, afin que des mesures puissent être prises en vue de limiter les abus potentiels.

Ces changements amélioreront l'administration de l'allocation pour régime alimentaire spécial tant et aussi longtemps que le Ministère s'assurera que l'ensemble du personnel se conforme à ceux-ci.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Recommandation 8

Afin de faire une meilleure utilisation de ses ressources limitées et de maximiser le recouvrement des paiements excédentaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- faire davantage d'efforts pour minimiser au départ les paiements excédentaires, compte tenu de la difficulté de recouvrer les trop-payés importants auprès des bénéficiaires actifs et inactifs;
- veiller à transmettre plus rapidement les paiements excédentaires des comptes inactifs à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires et à s'assurer que celle-ci y donne suite, en mettant l'accent sur les comptes offrant la plus grande possibilité de remboursement;
- évaluer la validité et la possibilité de recouvrement des paiements excédentaires en souffrance désignés comme temporairement irrécouvrables et, au besoin, recommander leur radiation de façon à concentrer les efforts sur les comptes où les activités de recouvrement sont les plus susceptibles de porter fruit.

État

Le Ministère nous a fait savoir qu'en vue de minimiser les paiements excédentaires, il avait amélioré son système de technologie de l'information de manière à y inclure un nouveau rapport sur les droits des groupes de bénéficiaires. Le rapport fournit un historique détaillé des droits des bénéficiaires et des détails concernant l'admissibilité aux programmes, et signale les paiements excédentaires; il est donc plus facile pour le personnel de comprendre pourquoi un paiement excédentaire a été versé et d'en vérifier le montant. Le Ministère s'attend à ce que l'utilisation de ce rapport aide le personnel à évaluer l'admissibilité et à repérer plus rapidement les problèmes, ce qui par le fait même aidera à minimiser les paiements excédentaires. On a également offert au personnel une formation d'une journée entière sur les processus relatifs aux paiements excédentaires et le renvoi des cas à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires (URPE).

Le Ministère nous a informés qu'il avait apporté certaines améliorations pour faire en sorte que les cas de paiements excédentaires relatifs à des bénéficiaires inactifs soient transférés plus rapidement à l'URPE et que celle-ci assure le suivi. Par exemple, on a commencé à transmettre par voie électronique les cas de paiements excédentaires à l'URPE, ce qui permet de transférer plus rapidement les renseignements entre les deux bureaux et de réduire le temps consacré à l'entrée manuelle des données. En outre, l'URPE accepte dorénavant le paiement par prélèvement automatique, ce qui facilite et accélère les paiements et réduit le nombre de paiements sur imprimé et de chèques impayés. L'URPE a également accru son efficacité pour que ses employés se consacrent davantage à des activités de recouvrement, par exemple en combinant des lettres d'avis afin de réduire le délai des renvois à l'Agence du revenu du Canada et en améliorant sa base de données pour éliminer certaines procédures à forte intensité de main-d'oeuvre.

En ce qui concerne la validité et la possibilité de recouvrement des paiements excédentaires et la radiation des paiements excédentaires lorsque

cela est justifié, le Ministère a établi en février 2010 un groupe de travail sur le recouvrement des paiements excédentaires de l'aide sociale, qui est chargé de procéder à un examen approfondi des politiques de paiements excédentaires et des pratiques de recouvrement, d'examiner les normes de l'industrie et d'élaborer des stratégies en vue d'améliorer les efforts actuels de recouvrement du Ministère. Un rapport a été présenté en décembre 2010; on a par la suite établi un plan de mise en oeuvre qui a donné lieu, entre autres, à la radiation de paiements excédentaires irrécouvrables s'élevant à 118 millions de dollars. La radiation de ces comptes irrécouvrables devrait permettre au Ministère de concentrer davantage ses efforts de recouvrement sur les comptes pour lesquels les probabilités de recouvrement sont plus élevées.

Ensuite, en mars 2011, le Ministère a examiné la possibilité de recouvrer la tranche restante des paiements excédentaires pour déterminer si d'autres comptes pouvaient être radiés; cependant, au moment de notre suivi, aucun autre compte n'avait été radié.

GESTION DE CAS

Charge de travail

Recommandation 9

Pour faire en sorte que les travailleurs sociaux du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées puissent s'acquitter de façon efficace de leurs responsabilités, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer les responsabilités des travailleurs sociaux et les méthodes de travail pour établir des normes de référence en matière de charge de travail raisonnable dans chacun des 44 bureaux locaux;
- renforcer le contrôle des congés de maladie et fixer des objectifs de réduction de l'absentéisme à des niveaux plus raisonnables.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore établi de normes de référence pour chacun de ses bureaux locaux. Il nous a toutefois informés qu'afin de gérer efficacement la charge de travail croissante, de hausser l'intégrité des programmes et d'améliorer le service à la clientèle, un nouveau modèle de prestation des services et de dotation avait été mis en oeuvre en janvier 2011. Avant l'adoption du nouveau modèle, de nouveaux processus opérationnels s'appliquant à l'échelle de la province ont été instaurés, et une formation complète a été offerte. Le nouveau modèle comprenait le réaménagement des postes de base du POSPH et l'ajout de 120 nouveaux employés de première ligne, ce qui devrait aider le Ministère à équilibrer la charge de travail entre ses bureaux locaux. Le Ministère était en train de recruter à l'échelle de la province afin de pourvoir ces nouveaux postes. Il a également élaboré un nouveau rapport sur les indicateurs opérationnels, qui fournit des renseignements à la direction et l'aide à prendre des décisions.

Pour renforcer le contrôle des congés de maladie et fixer des objectifs de réduction de l'absentéisme, le Ministère a indiqué que pour gérer l'assiduité des employés, il avait adopté une approche de gestion des cas où ont lieu des rencontres avec les employés lorsque ceux-ci ont pris six jours de congé de maladie, de même que la production de rapports mensuels pour surveiller l'utilisation des congés de maladie et repérer les problèmes liés à ces congés. Le Ministère nous a fourni des statistiques à jour sur les congés de maladie pour les trois régions où les employés avaient pris en moyenne plus de 20 jours de congé de maladie en 2008, comme nous l'avions mentionné dans notre vérification de 2009; dans ces trois régions, la moyenne avait été ramenée à 15 jours par année en 2009.

Fonds pour la recherche en Ontario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Le Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) a été créé en 2004 pour « encourager l'excellence scientifique, en appuyant une recherche propre à conduire à la création de biens et de services novateurs qui peuvent stimuler l'économie de l'Ontario ». Le Fonds relève du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère), lequel a été créé en 2005 pour mettre l'accent sur les activités qui favorisent l'économie du savoir de l'Ontario et créent des emplois rémunérateurs dans la province.

Le Fonds verse des subventions pour financer les coûts opérationnels directs et indirects de la recherche par l'entremise de son Programme d'excellence en recherche et aider à couvrir les coûts des immobilisations de la recherche au moyen du Fonds pour la grande infrastructure et du Fonds pour la petite infrastructure.

Les dépenses totales engagées pour l'exécution de ces programmes au cours des sept années écoulées entre la création du Fonds en 2004 et la fin de l'exercice 2010-2011 s'élevaient à 569 millions de dollars (303 millions entre 2004-2005 et 2008-2009 inclusivement), et les engagements annoncés dans le cadre des programmes entre

2004-2005 et 2010-2011 inclusivement totalisaient 1,077 milliard de dollars (623 millions entre 2004-2005 et 2008-2009 inclusivement). Environ 15 employés du Ministère sont affectés à l'exécution de ces programmes.

Dans notre vérification de 2003 de la Division des sciences et de la technologie de l'ancien ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation, nous avons soulevé d'importantes préoccupations concernant l'absence de mécanismes efficaces de gouvernance et de responsabilisation. Le regroupement du financement des coûts de fonctionnement et des dépenses d'immobilisations des projets de recherche en un seul programme géré et administré par le Ministère a aidé à répondre à ces préoccupations. Toutefois, dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons souligné que des améliorations étaient toujours nécessaires dans certains secteurs.

Voici quelques-unes de nos observations les plus importantes :

- Le mandat général du Fonds consiste principalement à soutenir les activités de recherche qui procureront à la population ontarienne des avantages sur les plans économique et social découlant de la commercialisation des résultats de ces recherches. Toutefois, la majorité des fonds de 623 millions de dollars engagés dans des projets de recherche à

ce moment a servi à financer des activités de recherche théorique fondamentale qui n'étaient pas axées sur le potentiel commercial.

- Le Ministère mesurait le rendement de ses projets en fonction de trois objectifs : la valeur pécuniaire des investissements du secteur privé; le nombre de personnes très compétentes engagées dans les projets financés par le Ministère; le nombre de licences actives des droits de propriété découlant des projets financés par le Ministère. Toutefois, il ne mesurait pas la contribution du programme à l'atteinte de son objectif global de créer des emplois rémunérateurs et de commercialiser les résultats de recherche.
- Le Ministère fondait ses décisions de financement du Fonds pour la grande infrastructure sur les décisions de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI). Ainsi, nous avons constaté que le Fonds a versé 41,5 millions de dollars à des projets qui n'appuyaient pas directement les priorités stratégiques de l'Ontario.
- Le Ministère se fiait à la FCI pour surveiller les subventions du Programme d'infrastructure de recherche et il n'a ni évalué ni examiné suffisamment le travail de la FCI pour s'assurer que les fonds de plus de 300 millions de dollars engagés à ce jour avaient été dépensés aux fins approuvées.
- Les collèges de l'Ontario ont tendance à mettre l'accent sur la recherche et les programmes appliqués ainsi qu'à aider les petites et moyennes entreprises à élaborer des technologies et des processus en vue de leur commercialisation. Toutefois, le Fonds n'avait versé aucune subvention directe aux collèges. À notre avis, le Ministère doit évaluer les avantages potentiels des projets de recherche appliquée qui répondent aux besoins uniques des collèges de l'Ontario et présentent un potentiel accru de commercialisation.

- Le Ministère recevait différents rapports des bénéficiaires de subventions dans le cadre du processus de surveillance du Programme d'excellence en recherche. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué de surveillance officielle de ses rapports pour s'assurer que les fonds du programme étaient engagés aux fins prévues.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information reçue du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère), des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2009*; des progrès importants ont été accomplis sur plusieurs fronts, notamment :

- la mise en oeuvre d'un nouveau processus intitulé Ontario First pour veiller à ce que les projets d'infrastructure de recherche financés conjointement avec la FCI procurent des avantages stratégiques à l'Ontario;
- le lancement du Fonds collège-industrie pour l'innovation du Fonds pour fournir conjointement du financement avec la FCI afin de répondre aux besoins d'infrastructure de recherche des collèges de l'Ontario;
- le développement du système informatique eRIMS pour améliorer la responsabilisation et la transparence des processus de demande et d'adjudication de subventions et de gestion de contrats.

Pour certaines recommandations, les progrès futurs découleront de la collecte de données et de la préparation de rapports sur les nouvelles mesures de rendement proposées à la fin de 2011 et au début de 2012, de même que de l'élaboration d'une entente d'échange de renseignements avec la FCI qui définit les responsabilités de chaque partie en

matière de surveillance, de vérification et de visite sur place. Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

OBJECTIFS ET AVANTAGES DU PROGRAMME ET EFFICACITÉ DES RAPPORTS

Objectifs du programme

Recommandation 1

Pour garantir que le programme du Fonds pour la recherche en Ontario appuie la stratégie globale de création d'emplois du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) et cadre avec l'objectif de commercialisation du Fonds, le Ministère doit mettre davantage l'accent sur le financement de projets offrant des possibilités commerciales viables.

État

Le Ministère nous a informés qu'il continue de considérer les possibilités commerciales comme un des principaux critères d'évaluation des propositions de recherche, même s'il n'a mis en oeuvre aucune nouvelle politique et procédure d'évaluation des demandes de financement de projets.

Les propositions présentées dans le cadre du Programme d'excellence en recherche sont officiellement évaluées par des comités d'évaluation par les pairs composés d'au moins deux spécialistes de la commercialisation qui aident à évaluer les possibilités commerciales de chaque demande, tandis que les propositions de développement technologique dans le cadre du Fonds pour la grande infrastructure doivent comprendre des plans de commercialisation. L'importance de la commercialisation potentielle a également été réitérée dans les lignes directrices du programme et les contrats de projet.

Le ministre a indiqué qu'il ne fait pas officiellement de suivi du pourcentage de fonds accordés aux termes du Programme d'excellence en recherche ou du Programme d'infrastructure de recherche qui présentent une valeur marchande. Toutefois, il

continue à recueillir des données préliminaires sur les brevets accordés, les licences nouvelles et actives et les entreprises dérivées créées, et de faire rapport sur celles-ci. Le Ministère recueille également des preuves empiriques de commercialisation sous la forme de réussites partagées par les chercheurs.

En 2011, le Ministère a commencé à évaluer un rapport d'étape annuel pour les projets menés dans le cadre du Programme d'excellence en recherche visant à recenser davantage de données sur les réalisations en matière de commercialisation, y compris le nombre d'entreprises dérivées créées et de nouveaux employés engagés. Lorsque davantage de données seront accessibles, le Ministère prévoit procéder à une analyse approfondie des projets de recherche pour comparer les activités de commercialisation en cours et les objectifs visés.

Avantages des projets de recherche

Recommandation 2

Afin de mieux promouvoir la commercialisation de la recherche effectuée dans les établissements de recherche de l'Ontario financés par des fonds publics et de garantir que les avantages de la recherche sur les plans social et économique sont conservés en Ontario, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit continuer d'examiner les pratiques exemplaires des autres administrations en matière de gestion de la propriété intellectuelle et, en se fondant sur les pratiques exemplaires cernées, instaurer des lignes directrices cohérentes pour gérer la propriété intellectuelle dans les établissements de recherche de l'Ontario financés par des fonds publics.

État

Le Ministère nous a informés qu'en décembre 2010, il a consulté Industrie Canada pour mettre en commun des données sur les pratiques efficaces sur le terrain et a effectué une recherche sur les modèles de droits de propriété intellectuelle dans les universités de l'Ontario. Dans le cadre de l'étude, le Ministère a également examiné la situation dans d'autres administrations au Canada et aux

États-Unis pour recenser les pratiques exemplaires dans ce domaine.

À la lumière des résultats de sa recherche, le Ministère est arrivé à la conclusion que les approches varient considérablement d'une université à l'autre et que les meilleures pratiques ne font l'objet d'aucun consensus. L'étude a également révélé l'absence de lien clair entre les politiques sur les droits de propriété intellectuelle et le taux de commercialisation de la recherche dans les universités. Le Ministère nous a informés que les résultats de sa recherche lui ont permis de conclure qu'aucune approche unique ne convient à toutes les situations et que, dans ce contexte, il n'a mis en oeuvre aucune ligne directrice uniformisée dans ce domaine. Toutefois, le ministre continue de discuter avec ses homologues fédéraux et provinciaux et prévoit encourager l'élaboration de modèles et d'approches en matière de propriété intellectuelle qui optimiseront les avantages pour l'Ontario.

MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ

Recommandation 3

Afin d'améliorer sa reddition de comptes au public et de renforcer sa capacité de mesurer les résultats obtenus pour les subventions accordées par le Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds), le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- élaborer des mesures et des objectifs propres aux programmes ainsi que des points de référence pour évaluer la contribution du Fonds à son objectif global qui consiste à appuyer la création d'emplois et la commercialisation de la recherche;
- rendre compte périodiquement à l'Assemblée législative et au public de l'atteinte de ces mesures.

État

En 2010, le Ministère a engagé un consultant pour évaluer le rendement de bon nombre de ses programmes et leur contribution à la création d'emplois en Ontario. Dans son rapport, le consultant a souligné que plus de 7 000 emplois créés en Ontario étaient directement ou indirectement associés au Fonds depuis sa création en 2004, malgré que des lacunes aient été relevées dans les données du Ministère. Le rapport a également révélé qu'en proportion, les plus gros programmes tels que le Fonds contribuent davantage à la création d'emplois que les plus petits.

En 2011, le Ministère a conclu un marché avec une entreprise de recherche indépendante pour recueillir et analyser les renseignements nécessaires à l'évaluation des résultats à long terme des programmes financés par le Ministère, y compris le Fonds. Dans le cadre de l'étude, l'entreprise a envoyé un questionnaire en ligne à 1 274 chercheurs et sociétés et procédé par la suite à 129 entrevues avec les principaux représentants d'organisations qui avaient reçu un financement direct ou indirect par l'entremise des programmes ministériels. Les auteurs de l'étude ont signalé certains résultats clés attribuables au financement ministériel, notamment :

- les importants progrès technologiques ou découvertes effectuées dans le cadre de la recherche, tels qu'un nouveau processus, produit ou service;
- le nombre d'emplois créés, en précisant la proportion d'emplois rémunérateurs et non rémunérateurs et la proportion d'emplois exigeant une main-d'oeuvre très qualifiée ou peu qualifiée;
- le nombre d'entreprises dérivées créées.

Le Ministère prévoit que les mesures du rendement proposées découlant de l'étude seront mises en oeuvre à l'automne 2011 ou à l'hiver 2012.

SÉLECTION DES PROGRAMMES

Programme d'excellence en recherche

Recommandation 4

Pour faire en sorte que le Programme d'excellence en recherche observe un processus de sélection qui, en plus d'être équitable et transparent, favorise la réalisation des objectifs du programme, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit veiller à ce que toutes les propositions approuvées respectent les critères d'admissibilité du programme.

État

Le Ministère nous a informés que le Fonds n'appuiera plus les projets qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité. En 2009, par exemple, le Ministère a exclu deux projets d'informatique à haut rendement parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité du Programme d'excellence en recherche. Même si les projets étaient importants pour les chercheurs ontariens, le conseil consultatif du Programme d'excellence en recherche a déterminé que le Programme n'était pas le meilleur mécanisme pour financer de tels projets et a plutôt suggéré de mettre en place un processus distinct pour financer les propositions qui ne satisfont pas strictement aux critères d'admissibilité du programme. Le ministre a accueilli la recommandation du conseil, et le Ministère a fourni un financement à court terme à ces projets au moyen d'une demande spéciale au Conseil du Trésor.

Le Ministère examine actuellement les façons les plus rentables de financer des projets tels que les plateformes informatiques à haut rendement. Un rapport décrivant les différentes options de financement et d'exécution de ces projets, accompagné de recommandations sur les approches préférées, est attendu à l'automne 2011. De plus, le Ministère a réitéré dans les lignes directrices mises à jour sur son site Web que les projets tels que les plateformes informatiques à haut rendement ne sont pas admissibles à un soutien financier du Programme d'excellence en recherche du Fonds pour la recherche en Ontario.

Programme d'infrastructure de recherche

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les projets financés par le Programme d'infrastructure de recherche comportent des avantages économiques pour l'Ontario, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- *financer uniquement les projets qui cadrent tout à fait avec les priorités de l'Ontario;*
- *envisager de financer les projets pour lesquels aucune subvention n'a été demandée à la Fondation canadienne pour l'innovation ou n'a été reçue de celle-ci, quand ces projets comportent des avantages importants pour l'Ontario.*

État

En 2009, le Ministère a adopté l'approche Ontario First pour guider les décisions de financement du Fonds pour la grande infrastructure. Selon cette approche, ces décisions ne correspondent plus automatiquement aux investissements de la FCI. Dorénavant, les décisions de financement sont fondées sur les avantages stratégiques et les mérites scientifiques d'une proposition. Le Ministère financera conjointement des projets uniquement lorsque les priorités provinciales et fédérales sont alignées.

Le Ministère a formé cinq groupes d'experts dans divers secteurs tels que les sciences de la santé et les technologies vertes pour examiner et évaluer la valeur stratégique de 172 demandes de financement en 2009. Chaque groupe était composé de 10 spécialistes issus du milieu universitaire et du secteur des affaires qui ont fait part de leurs recommandations sur le financement de projets examinés dans les rapports du comité d'experts de la FCI. Pour aider à guider les examens des groupes d'experts, le Ministère a également fourni des formulaires d'évaluation qui obligent les experts à tenir compte des questions clés liées à la valeur stratégique des propositions pour l'Ontario. Les groupes d'experts devaient classer les propositions par catégories de priorité et, selon ce classement, le conseil consultatif du Fonds formulait des recommandations en matière de financement à l'intention du ministre, qui était responsable des approbations finales.

À la suite de l'adoption de la nouvelle approche Ontario First, le Ministère a versé 243,3 millions de dollars à des projets prioritaires pour l'Ontario dans le cadre du concours du programme de l'infrastructure en 2009. Il a également financé quatre projets qui n'avaient pas reçu de financement de la FCI, mais qui étaient une priorité pour l'Ontario, et a choisi de ne pas financer sept propositions qui avaient reçu l'aide de la FCI sans toutefois être aussi prioritaires que d'autres au chapitre des avantages stratégiques pour l'Ontario.

En outre, le Ministère nous a informés qu'il a formé un groupe de travail pour fournir des commentaires sur des façons d'améliorer le processus Ontario First en 2012 en vue des futurs concours du programme pour la grande infrastructure, et s'assurer que l'Ontario continue de retirer un avantage stratégique de tous les projets d'infrastructure de recherche qui reçoivent un financement provincial.

Collèges et petits établissements

Recommandation 6

Pour faire en sorte que le processus de sélection du Fonds pour la recherche en Ontario soit accessible à tous les requérants admissibles et pour faciliter la réalisation de l'objectif global du programme, soit la commercialisation de la recherche, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit collaborer avec les collèges, les petits établissements et les organismes de recherche fédéraux pour garantir que les exigences et les besoins d'infrastructure propres aux collèges et aux petits établissements de l'Ontario qui mettent l'accent sur la recherche appliquée soient pris en compte comme il se doit.

État

Le Ministère nous a informés qu'il a communiqué avec les 24 collèges de l'Ontario et l'organisme qui défend leurs intérêts dans son processus d'évaluation des demandes de financement pour le Programme d'excellence en recherche. Le Ministère a également lancé son Fonds collège-industrie pour l'innovation (Fonds pour l'innovation) pour

financer conjointement (10 millions de dollars) des projets avec un programme similaire de la FCI. Le Fonds pour l'innovation vise à renforcer la capacité des collèges de l'Ontario à soutenir les entreprises en fournissant une infrastructure de recherche répondant aux besoins de l'industrie qui encourage la formation de partenariats avec le secteur privé.

Le Ministère a indiqué qu'il a invité tous les collèges à des séances d'information sur le concours du Fonds pour l'innovation en 2011, et les a encouragés à solliciter l'aide du Ministère pour leurs demandes. Le Ministère a également créé un site Web pour informer les collèges des détails du programme. Des avis d'intention de présenter une demande de financement à ce fonds devaient être soumis pour la première fois en juin 2011, et 14 collèges ont présenté des demandes.

De plus, le Ministère nous a informés que les représentants de deux collèges avaient été nommés au groupe de travail sur l'approche Ontario First, de même que deux provenant de l'Ontario Council on University Research et deux du Council of Academic Hospitals of Ontario. Le groupe de travail a commenté le processus d'adjudication qui sera utilisé dans le concours du Fonds pour la grande infrastructure de 2012.

Le Ministère a également indiqué qu'il continuera à chercher des façons de renforcer la capacité de recherche des collèges et des petits établissements. En 2009, par exemple, il a affecté 10,2 millions de dollars sur trois ans au Colleges Ontario Network for Industry Innovation (le Réseau) pour son expansion, qui passera de 10 à 20 collèges membres. Le Réseau, fondé en 2006, était à l'origine un réseau d'établissements postsecondaires de pointe dans le domaine de la recherche appliquée et du développement dont l'objectif était d'aider les petites et moyennes entreprises à résoudre des problèmes techniques, à adapter les nouvelles technologies à des fins de commercialisation et à mettre au point des produits et des processus nouveaux ou améliorés.

Au cours de la dernière ronde de propositions du Fonds pour la recherche en Ontario, sept demandes de financement ont été présentées par des collègues — cinq pour le Fonds pour la grande infrastructure (octobre 2008) et deux pour le Programme d'excellence en recherche (octobre 2010). Parmi ces sept demandes, une a été retenue, et le collègue a touché des fonds pour financer sa proposition.

SURVEILLANCE DES PROJETS

Programme d'excellence en recherche

Recommandation 7

Pour s'assurer que les subventions du Programme d'excellence en recherche sont utilisées aux fins prévues et que la performance des projets fait l'objet d'une surveillance efficace, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- *instaurer un processus pour identifier les projets pour lesquels les rapports trimestriels exigés ne sont pas soumis, et en assurer le suivi;*
- *effectuer des visites de surveillance formelles régulières pour vérifier l'information soumise par les bénéficiaires de subventions afin de s'assurer que les fonds du programme servent à la recherche approuvée et que les jalons de la recherche sont atteints;*
- *élaborer des lignes directrices claires concernant ce que les vérifications indépendantes sont censées accomplir et les points sur lesquels elles doivent faire rapport, veiller à ce que les rapports de vérification soient reçus dans les délais prévus et effectuer rapidement un suivi des problèmes relevés par les vérifications.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il a mis sur pied un groupe de travail sur le Programme d'excellence en recherche pour procéder à un examen des systèmes du programme, incluant les lignes directrices et les processus de passation de contrats et de gestion des projets, pour améliorer la gestion des dépenses et la reddition de comptes.

Le Ministère a aussi mentionné qu'un outil de gestion des contrats (OGC) a été mis en oeuvre dans sa base de données sur les subventions de recherche pour faciliter la gestion et la surveillance de la conformité des contrats de tous les projets menés dans le cadre du Programme d'excellence en recherche. L'OGC a été intégré au processus d'approbation aux fins de préparation de rapports sur le programme au milieu de 2010 et sert de mécanisme de collecte de données financières et de renseignements sur le rendement pendant toute la durée du projet. Cet outil favorisera le repérage rapide des projets qui ne respectent pas les dates de dépôt de rapports prévues au contrat et permettra au personnel du programme de prendre des mesures de suivi. À ce jour, les rapports de l'OGC ont été utilisés pour s'assurer que le Programme reçoit chaque trimestre les demandes de paiements des bénéficiaires et pour vérifier les montants versés.

Le Ministère nous a également informés qu'il visite les lieux où sont menés les projets financés, mais qu'aucun processus ni calendrier officiel ne régit les visites à l'heure actuelle. L'élaboration d'un processus officiel doit faire l'objet de discussions dans le cadre d'un projet en cours de remaniement des activités.

De plus, le Ministère a indiqué qu'il continue de travailler avec son service de vérification interne à la mise en oeuvre de processus renforcés de surveillance du programme, dont au moins deux vérifications chaque année de bénéficiaires choisis qui reçoivent un grand nombre de subventions. En mai 2011, le Ministère a rendu public le premier rapport de vérification de deux bénéficiaires de financement, comprenant les réponses des bénéficiaires. Les vérifications ont révélé que les contrats faisaient généralement l'objet d'une gouvernance adéquate et que les bénéficiaires se conformaient aux conditions du contrat et à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement. Les vérifications ont également souligné des secteurs d'amélioration, notamment la surveillance du programme et le calendrier des rapports sur le projet.

Programme d'infrastructure de recherche

Recommandation 8

Afin de surveiller plus efficacement les subventions versées dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche et d'assurer une coordination adéquate des processus de surveillance avec la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- *obtenir et examiner périodiquement les rapports de la surveillance et des vérifications effectuées par la FCI de certains grands projets financés par l'Ontario pour s'assurer que les fonds provinciaux servent aux fins prévues et que les établissements financés respectent les politiques et les lignes directrices du programme;*
- *évaluer s'il est nécessaire que son personnel effectue des visites sur place, surtout dans le cas des grands projets;*
- *conclure une entente formelle avec la FCI qui définit clairement les rôles et les attentes de chaque partie dans les processus de surveillance des projets cofinancés.*

État

En mai 2011, le Ministère et le personnel de la FCI se sont réunis pour discuter de la création d'une entente officielle de partage de renseignements pour faciliter la surveillance des projets. Leur intention était d'élaborer une entente pour établir les responsabilités de chaque organisation à l'égard de la mise en commun des rapports de surveillance, de vérification et de visite sur place. Le Ministère prévoyait conclure un protocole d'entente avec la FCI avant décembre 2011 et, à compter de ce moment, s'attendait à obtenir et à examiner régulièrement les rapports de vérification et de surveillance et à collaborer avec la FCI pour effectuer les visites sur place. Le Ministère et son service de vérification interne discutent également de la pertinence d'une plus grande collaboration entre le Ministère et la FCI, y compris l'examen des projets antérieurs vérifiés par la FCI pour repérer les lacunes possibles des activités de surveillance de celle-ci. Le Ministère

s'attend à commencer à recevoir des rapports de vérification de la FCI à l'automne 2011.

ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

Systèmes d'information

Recommandation 9

Pour faire en sorte que le ministère de la Recherche et de l'Innovation dispose de l'information nécessaire pour assurer une supervision efficace du programme du Fonds pour la recherche en Ontario, son système informatique doit fournir en temps opportun au personnel du Ministère de l'information sur le programme et des renseignements propres aux projets.

État

Le Ministère nous a informés qu'il a lancé le projet du système électronique de gestion de la recherche et de l'innovation (eRIMS) en novembre 2009 pour mettre en oeuvre un système électronique de gestion des subventions. Le système vise à améliorer le service à la clientèle et à favoriser la responsabilisation et la transparence des processus de demande, d'adjudication et de gestion des subventions.

Selon le Ministère, la portée du projet comprend l'automatisation ou la rationalisation des processus de gestion des subventions suivants :

- la présentation des demandes, en permettant aux demandeurs de remplir et de transmettre les formulaires de demande en ligne;
- la détermination de l'admissibilité des demandes;
- la gestion des examens par les pairs;
- la gestion des examens par les pairs;
- l'évaluation et la sélection des demandes;
- la communication des décisions clés en temps opportun;
- les contrats et les autorisations de paiement;
- les exigences en matière de débours et de reddition de comptes;
- la gestion des projets, dont la budgétisation, la comptabilité, la gestion de l'information et la mesure du rendement.

Le Ministère nous a informés qu'il a sélectionné le Prix Découverte – programme de bourses d'excellence du premier ministre à titre de programme pilote du système eRIMS pour mettre à l'essai les processus au moyen des transactions d'un projet réel. Selon le Ministère, certains problèmes de fonctionnalité de base relevés durant l'essai pilote ont été réglés et, en août 2011, l'application en était à l'étape finale de mise à l'essai. Une fois les essais terminés, le Ministère procédera à la mise en oeuvre du système pour ses Prix Découverte – programme de bourses d'excellence du premier ministre, d'autres programmes devant être ajoutés un peu plus tard.

Contributions des partenaires du secteur privé

Recommandation 10

Pour donner l'assurance que les contributions en nature du secteur privé font l'objet d'une juste évaluation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- *s'assurer que les bénéficiaires de subventions respectent les politiques adoptées pour le programme concernant l'évaluation de la valeur des contributions en nature;*
- *vérifier périodiquement que les évaluations indépendantes des contributions substantielles en nature ont été effectuées pour appuyer les valeurs déclarées par les bénéficiaires de subventions.*

État

Le Ministère a mentionné qu'il avait retiré des lignes directrices du Programme d'excellence en recherche un renvoi à la politique de la FCI sur l'évaluation de la valeur des contributions en nature. Il a également publié des lignes directrices

plus précises sur la façon d'évaluer la valeur de certaines contributions en nature admissibles et a établi les critères de non-admissibilité.

Le Ministère nous a informés qu'il continue à évaluer les contributions en nature des partenaires du secteur privé dans le processus de passation des marchés, comme il le faisait au moment de notre évaluation en 2009. Toutefois, il a clairement indiqué dans la dernière version de ses lignes directrices le niveau de détails à fournir dans les documents à l'appui.

En ce qui concerne le Programme d'infrastructure de recherche, le Ministère continue de se fier à la diligence de la FCI pour s'assurer que des évaluations fiables sont effectuées conformément au guide fédéral de vérification des contributions. Même s'il n'a pas examiné le travail de la FCI dans ce domaine, le Ministère collaborait avec l'organisme fédéral en vue de conclure une nouvelle entente sur les vérifications.

Après avoir consulté les intervenants, le Ministère est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas raisonnable de confier les vérifications à une tierce partie en raison de la difficulté de trouver l'expertise appropriée et du coût souvent prohibitif de ces vérifications comparativement au financement octroyé.

Le Ministère se fie plutôt aux établissements et à leurs partenaires du secteur privé pour justifier leur façon de déterminer la valeur des contributions en nature. Le Ministère a indiqué qu'il demande aux établissements de fournir des documents à l'appui pour justifier la valeur de toutes les contributions en nature, quel que soit le montant. Par exemple, un établissement doit attester que les évaluations de la valeur des services dispensés par son personnel sont fondées sur les salaires et les avantages réels de ces employés.

Chapitre 4

Section 4.11

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme Ontario au travail

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

En vertu de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) procure une aide au revenu et à l'emploi à 260 000 personnes sans emploi ou sous-employées, ainsi qu'aux membres admissibles de leur famille, pour un total d'environ 474 000 personnes. L'aide au revenu vise à couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, aux vêtements et au logement, alors que l'aide à l'emploi comprend une variété d'activités conçues pour accroître l'employabilité et aider les bénéficiaires à obtenir un emploi rémunéré afin de devenir autonomes. En 2010-2011, les dépenses du Ministère liées au programme Ontario au travail s'élevaient à plus de 2,4 milliards de dollars – 2 milliards pour l'aide au revenu, 189 millions pour l'aide à l'emploi et 247 millions pour l'administration du programme (1,9 milliard en 2008-2009 – 1,5 milliard pour l'aide au revenu, 171 millions pour l'aide à l'emploi et 194 millions pour l'administration du programme).

La prestation du programme Ontario au travail est assurée pour le compte du Ministère par 47 gestionnaires des services municipaux regroupés et

conseils d'administration de district des services sociaux, de même que par 101 organismes de prestation des Premières nations, appelés collectivement gestionnaires de services. En général, un gestionnaire de services est une grande municipalité ou un regroupement de municipalités de petite taille, et chaque gestionnaire est comptable à l'un des neuf bureaux régionaux du Ministère. Le Ministère et les gestionnaires de services partagent les coûts totaux de l'aide financière et de l'aide à l'emploi du programme Ontario au travail. Le Ministère, qui assume actuellement 81 % de ces coûts, s'est engagé à augmenter graduellement sa quote-part à compter de 2010 et assumera l'intégralité des coûts en 2018. Les frais d'administration continueront d'être partagés à parts égales.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous constatons que même si le Ministère avait mis en œuvre un certain nombre de recommandations formulées dans notre dernière vérification du programme en 2002, depuis peu d'améliorations avaient été apportées à l'administration du programme. À notre avis, le Ministère n'exerçait toujours pas de contrôle adéquat pour faire en sorte que seules les personnes admissibles reçoivent l'aide financière à laquelle elles ont droit.

En ce qui concerne la surveillance par le Ministère de la prestation du programme Ontario au

travail par les gestionnaires de services, nous avons notamment constaté ce qui suit dans notre *Rapport annuel 2009* :

- Dans le cadre du processus de demande d'aide financière du programme Ontario au travail, les gestionnaires de services se fiaient aux demandeurs pour obtenir la presque totalité des renseignements utilisés pour évaluer leur admissibilité et ont rarement eu recours aux vérifications par un tiers requises afin de déterminer si l'information fournie par les demandeurs était complète et exacte.
- Les prestations pour des activités de démarrage dans la collectivité et dans un emploi étaient souvent versées sans preuve que les activités en question avaient bel et bien eu lieu, et les montants dépassaient souvent les maximums établis.
- Le montant total consacré aux allocations de régime alimentaire spécial est passé de 5 millions de dollars en 2002-2003 à plus de 67 millions en 2008-2009, et nous avons constaté que beaucoup d'allocations ont été versées dans des circonstances douteuses.
- Les trop-payés non récupérés auprès de quelque 350 000 bénéficiaires actuels ou anciens du programme Ontario au travail avaient augmenté de 45 %, passant de 414 millions de dollars en février 2002 à 600 millions au 31 mars 2009. Les gestionnaires de services ont déployé peu d'efforts pour recouvrer ces paiements excédentaires, ce qui pourrait s'expliquer par l'absence d'encouragement financier pouvant les inciter à le faire.
- De nombreux signalements communiqués sur la ligne antifraude ne faisaient pas l'objet d'une enquête adéquate ou étaient laissés sans suite.
- Le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants afin d'évaluer si les fonds destinés à l'aide à l'emploi étaient utilisés comme prévu et aidaient les gens à obtenir un emploi.
- Contrairement aux exigences, le Ministère n'examinait pas chaque année un échantillon

de demandes de remboursement présentées par les gestionnaires de services pour la part des coûts du programme assumée par le Ministère, et les examens ne permettaient pas de vérifier si les demandes présentées étaient complètes, exactes et fondées sur les montants réels versés aux bénéficiaires.

Malgré les améliorations apportées au Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) du Ministère, utilisé par les gestionnaires de services pour exécuter le programme Ontario au travail depuis 2002, la fiabilité du système et ses lacunes connues soulevaient encore des préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Ministère a convenu de toutes les recommandations formulées dans notre rapport 2009 sur le programme Ontario au travail, et dans ses réponses à nos recommandations, il s'est engagé à prendre les mesures correctrices requises. Au moment de notre suivi, le Ministère avait mis en branle plusieurs initiatives, notamment un nouveau cadre de surveillance pour faciliter la supervision du programme et s'assurer de la conformité à ses exigences, un nouveau système de TI et un nouveau mécanisme d'identification en priorité des dossiers à risque élevé de façon que seules des personnes admissibles continuent de recevoir une aide financière. Il faudra toutefois du temps avant que la mise en oeuvre de ces initiatives soit achevée. De plus, en novembre 2010, le gouvernement a annoncé le lancement d'un examen approfondi des programmes d'aide sociale en Ontario. Les lacunes dans la surveillance exercée par les gestionnaires de services demeurent toutefois préoccupantes. Ainsi, le Ministère n'est toujours pas rassuré que, par exemple, la situation financière des bénéficiaires

leur donne droit à des prestations du programme Ontario au travail, soit au moment de la demande ou par la suite, et que le montant des paiements est approprié. Le Ministère a fait des efforts considérables pour améliorer le contrôle des allocations de régime alimentaire spécial ainsi que les processus de recouvrement des trop-payés, et il a mis en oeuvre un nouveau modèle de financement.

L'état des mesures prises à l'égard de chacune des vérifications au moment de notre suivi est exposé ci-après.

SURVEILLANCE ET CONTRÔLE MINISTÉRIELS DE LA PRESTATION DU PROGRAMME

Évaluation initiale de l'admissibilité sur le plan financier

Recommandation 1

Afin de garantir que l'admissibilité financière initiale d'une personne aux prestations du programme Ontario au travail est déterminée de façon adéquate et que le juste montant d'aide est versé, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- *vérifient visuellement les documents ou obtiennent des copies de tous les documents requis pour établir l'identité d'une personne et sa situation juridique au Canada, surtout les cartes d'assurance sociale;*
- *respectent dans tous les cas l'obligation de vérifier auprès des tiers avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements les revenus et les actifs déclarés par les demandeurs.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère avait réalisé des progrès limités à l'égard de la recommandation. Il nous a toutefois informés qu'à long terme, il entendait améliorer sa surveillance des gestionnaires de services en mettant en place, d'ici avril 2013, un nouveau système informatique d'aide sociale

plus efficace et en introduisant un cadre de surveillance axé sur le risque, qui devrait être déployé en avril 2012.

En attendant, le Ministère a entrepris d'exécuter des examens de conformité au moyen d'une approche axée sur le risque dans tous les points de prestation du programme Ontario au travail durant le premier semestre de 2011 afin d'évaluer la conformité à la législation, à la réglementation et aux directives en matière de politique. Ces examens ciblaient les secteurs de programme à risque élevé suivants, sélectionnés à la lumière des constatations formulées dans notre rapport de 2009 : évaluation et traitement des demandes, paiements excédentaires, prestations discrétionnaires versées aux bénéficiaires et ententes de participation. Les résultats de ces examens n'étaient toutefois pas accessibles au moment de notre suivi.

Le Ministère nous a aussi informés qu'il avait offert aux employés des gestionnaires de services une formation facultative sur les rapports de solvabilité d'Equifax – un mécanisme de vérification par un tiers – pour les aider à lire et à comprendre ces rapports. Le Ministère a également modifié les directives du programme Ontario au travail de façon à renforcer les exigences relatives aux vérifications par des tiers.

Réévaluations de l'admissibilité financière

Recommandation 2

Afin de garantir que les bénéficiaires continuent d'être admissibles sur le plan financier aux prestations du programme Ontario au travail et pour éviter les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- *effectuent une réévaluation financière de chaque bénéficiaire au moins tous les 12 mois conformément aux exigences;*
- *utilisent la liste de contrôle prescrite par le Ministère pour effectuer les réévaluations financières et obtiennent une documentation suffisante, notamment les vérifications*

auprès de tiers, à l'appui des résultats de la réévaluation;

- fassent en sorte que le signalement des dossiers à risque dans le Système de gestion du modèle de prestation des services soit efficace et serve à identifier en priorité les cas à risque élevé qu'il faut soumettre à un examen.

État

Comme mentionné ci-dessus, le Ministère nous a informés qu'il élaborait un nouveau système informatique plus efficace, qu'il prévoyait de mettre en oeuvre d'ici avril 2013, ainsi qu'un cadre de surveillance axé sur le risque afin de renforcer sa surveillance du programme ainsi que la conformité à la législation, à la réglementation et aux directives de politique, cadre qui devrait être déployé en avril 2012. Lorsque ce sera fait, ces nouvelles initiatives devraient faciliter la détermination des secteurs du programme qui ne sont pas conformes aux exigences, afin que les mesures correctrices qui s'imposent soient prises. D'ici là, le Ministère n'a aucune assurance que les gestionnaires de services effectuent les réévaluations de l'admissibilité financière de tous les bénéficiaires au moins tous les 24 mois conformément aux exigences actuelles, ni qu'ils utilisent la liste de vérification prescrite par le Ministère et obtiennent des pièces justificatives pertinentes, incluant des rapports de vérification produits par des tiers, afin d'appuyer les décisions résultant des examens.

En ce qui concerne nos recommandations concernant l'identification en priorité des cas à risque élevé aux fins d'examen, le Ministère nous a informés qu'il avait mis au point un nouveau processus de réévaluation de l'admissibilité axé sur le risque en collaboration avec Equifax Canada, appelé « modèle de vérification de l'admissibilité ». Ce nouveau modèle devrait faciliter l'identification et le traitement en priorité des cas à risque élevé aux fins de réévaluation de l'admissibilité en établissant un lien entre les données du programme Ontario au travail et la base de données sur le crédit à la consommation d'Equifax. La mise à l'essai du

nouveau processus a commencé en octobre 2010, mais le modèle n'avait toujours pas été mis en oeuvre au moment de notre suivi.

Déclaration d'autres revenus

Recommandation 3

Afin de garantir que l'aide financière accordée par le programme Ontario au travail soit du juste montant et pour minimiser les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés reçoivent une déclaration mensuelle de revenu de chaque bénéficiaire sauf s'ils ont annulé l'exigence de déclaration pour des raisons rigoureuses documentées dans le dossier. Si l'intention du Ministère est que les gestionnaires de services municipaux regroupés n'exigent la déclaration que dans des cas exceptionnels, il se doit de communiquer plus clairement cette intention.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait examiné et révisé sa directive en matière de déclaration de revenus pour l'éclaircir et fournir des exemples de situations où un bénéficiaire peut être exempté de l'obligation de déclaration mensuelle et pour renforcer les exigences relatives aux renseignements à fournir afin d'inclure le revenu courant au moment de l'exemption, la durée de l'exemption et la nécessité de réévaluer l'exemption périodiquement. Toutefois, sans l'exécution d'un suivi ou d'examens de vérification auprès des gestionnaires de services, ces révisions en soi ne rassurent pas le Ministère que les rapports mensuels sur les revenus sont actuellement reçus de façon cohérente.

Autre aide financière et autres prestations, et allocation de régime alimentaire spécial

Recommandation 4

Pour garantir que l'aide financière et les prestations complémentaires accordées en vertu du programme Ontario au travail sont raisonnables et appropriées,

le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- se conforment à l'obligation de documenter le besoin d'une aide financière et de prestations complémentaires et l'admissibilité à celles-ci, et accordent cette aide et ces prestations en respectant les montants maximums établis;
- obtiennent la documentation requise pour évaluer et étayer le caractère raisonnable des coûts remboursés.

De plus, le Ministère doit procéder à un examen de l'allocation de régime alimentaire spécial afin de limiter les abus possibles.

État

Comme il est mentionné ci-dessus, le Ministère prévoit qu'à long terme, le nouveau système informatique d'aide sociale et le cadre de surveillance axé sur le risque qu'il est en train d'élaborer renforceront la surveillance de la conformité à la législation, à la réglementation et aux directives en matière de politique dans le cadre du programme. Entre-temps, le Ministère a effectué des examens de conformité ciblant les secteurs de programme présentant un risque élevé recensés dans notre rapport de 2009, notamment les prestations complémentaires versées aux bénéficiaires. Les résultats de ces examens n'étaient toutefois pas accessibles au moment de notre suivi.

En ce qui concerne l'allocation de régime alimentaire spécial, le Ministère a entrepris une vérification judiciaire afin de déterminer l'ampleur des abus possibles relativement à cette allocation, qui a permis de corroborer bon nombre des constatations formulées dans notre rapport 2009. En mars 2010, le gouvernement a déclaré qu'il entendait supprimer l'allocation pour régime alimentaire spécial et créer un nouveau programme de supplément alimentaire reposant sur des bases médicales à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale ayant des besoins médicaux aigus, qui serait administré par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Cependant, il a annoncé en novembre 2010

qu'il continuerait d'offrir l'allocation de régime alimentaire spécial, mais que celle-ci serait révisée pour être conforme à une ordonnance du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario et aux recommandations d'un comité d'experts.

Les modifications suivantes ont été apportées à l'administration de l'allocation de régime alimentaire spécial, qui sont entrées en vigueur en avril 2011 :

- suppression des états de la liste des états pathologiques admissibles qui, de l'avis du comité d'experts, ne nécessitaient pas d'allocation de régime alimentaire spécial;
- révision de la formule de demande, selon laquelle les bénéficiaires doivent consentir à ce que leur médecin divulgue les renseignements médicaux pertinents à l'appui de leur demande;
- exigence imposée aux bénéficiaires d'Ontario au travail de présenter une nouvelle demande d'allocation de régime alimentaire spécial, ce qui a fait baisser le nombre de bénéficiaires d'environ 14 500 et permis d'économiser environ 2,6 millions de dollars par mois;
- dépôt de plaintes auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario le cas échéant;
- confirmation que les gestionnaires de services et les membres de leur personnel ont les pouvoirs législatifs requis pour déterminer l'admissibilité à l'allocation, y compris ceux de demander des renseignements supplémentaires ou de refuser une demande lorsque l'information fournie est présumée fautive ou erronée.

En outre, le Ministère a commencé à utiliser son système de TI pour faciliter le repérage rapide des tendances douteuses afin que les gestionnaires de services puissent prendre les mesures qui s'imposent.

Même si ces changements visent à améliorer l'administration de l'allocation de régime alimentaire spécial, le Ministère doit continuer de surveiller les gestionnaires de services pour s'assurer qu'ils se conforment aux nouvelles exigences afin de réduire les abus possibles touchant l'allocation.

Paielements excédentaires

Recommandation 5

Afin de faire une meilleure utilisation de ses ressources limitées et de maximiser le recouvrement des paiements excédentaires antérieurs, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés évaluent la possibilité de recouvrement de tous les paiements excédentaires en souffrance – en particulier ceux désignés comme temporairement irrécouvrables – et, au besoin, recommander la radiation des paiements excédentaires de façon à mettre davantage l'accent sur les comptes pour lesquels les activités de recouvrement sont plus susceptibles de porter fruit;*
- *évaluer les avantages du projet pilote de 2006 dans le cadre duquel certains paiements excédentaires ont été transférés à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires du Ministère et, au besoin, envisager d'instaurer d'autres solutions pour intensifier et mieux cibler les activités de perception des paiements excédentaires des comptes inactifs offrant une plus grande probabilité de perception.*

État

En février 2010, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail sur le recouvrement des paiements excédentaires versés aux bénéficiaires d'aide sociale, chargé d'examiner en profondeur ses politiques concernant les paiements excédentaires et ses pratiques en matière de recouvrement et d'étudier les normes de l'industrie afin d'élaborer des stratégies d'amélioration de ses efforts de recouvrement. Ce groupe de travail a aussi examiné le projet pilote de 2006 auquel a participé l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires du Ministère.

Le groupe de travail a publié en décembre 2010 un rapport, à la suite duquel un plan de mise en oeuvre a été élaboré pour radier les paiements excédentaires non recouvrables, entre autres. Les paiements excédentaires ont ensuite fait l'objet d'un examen; ceux qui ont été jugés non recouvrables

ont été recommandés pour radiation. Au moment de notre suivi, la majorité (soit environ 80 millions de dollars) de ces créances irrécouvrables avaient été radiées. Cette initiative devrait permettre au Ministère et aux gestionnaires de services de mieux concentrer leurs efforts sur les créances les plus susceptibles d'être recouvrées.

Le groupe de travail a aussi examiné les activités de l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires dans le cadre du projet pilote de 2006 et les résultats obtenus, et a recommandé que le programme soit élargi à tous les gestionnaires de services, puisque les montants recouverts sont supérieurs aux coûts des efforts de recouvrement. Il a aussi recommandé des améliorations afin de recueillir des résultats plus efficaces et rentables, par exemple la mise en place d'un système de TI commun pour tous les gestionnaires de services et l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires, de même que l'examen de l'efficacité de ces deux types d'intervenants pour éviter les doublons.

Demandes de remboursement possiblement frauduleuses

Recommandation 6

Pour garantir que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière et que des mesures adéquates sont prises quand un cas de fraude présumée est signalé, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- *effectuent en temps opportun un suivi de tous les signalements de cas de fraude et fassent enquête sur ceux qui semblent fondés;*
- *lorsque l'enquête indique l'existence possible d'une fraude, fournissent des preuves suffisantes aux autorités judiciaires pour leur permettre de poursuivre les auteurs des fraudes.*

État

Le Ministère a réalisé des progrès limités dans la mise en oeuvre de la recommandation. Il nous a informés qu'il avait en premier lieu entrepris un

examen visant à déterminer les meilleures pratiques en matière de prévention et de détection des fraudes adoptées par d'autres administrations et par ses gestionnaires de services partout en Ontario, et qu'il prévoyait de présenter des recommandations à l'automne 2011.

Pour traiter les cas où l'enquête révèle une fraude possible, le Ministère négocie actuellement un protocole provincial avec la Police provinciale de l'Ontario qui, lorsqu'il sera mis en oeuvre, servira de modèle aux gestionnaires des services pour élaborer des protocoles permettant de signaler les cas de fraude possible aux autorités policières locales.

Ententes de participation

Recommandation 7

Afin de garantir que le programme Ontario au travail est efficace pour aider les bénéficiaires à obtenir un emploi rémunéré et à parvenir à l'autonomie, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller les gestionnaires de services municipaux regroupés pour avoir l'assurance :

- que les ententes de participation figurent dans les dossiers de tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail et que chaque entente est revue et mise à jour tous les trois mois conformément aux exigences;
- que les motifs du report des conditions de participation sont étayés et consignés comme il se doit dans le dossier;
- que les travailleurs sociaux évaluent les compétences et l'expérience des bénéficiaires et qu'ils consignent par écrit leur participation à la détermination des activités les plus pertinentes pour aider les bénéficiaires à parvenir à l'indépendance financière;
- Le Ministère doit également s'assurer d'examiner le bien-fondé de la décision des gestionnaires de services de permettre – pendant de longues périodes dans bien des cas – la recherche indépendante d'un emploi comme activité d'aide à l'emploi principale pour près des deux tiers des bénéficiaires.

État

À ce jour, le Ministère n'a pas réalisé de progrès importants en réponse à nos recommandations. Il a effectué des examens de conformité dans tous les points de prestation du programme Ontario au travail durant le premier semestre de 2011 afin d'évaluer la conformité à la législation, à la réglementation et aux directives en matière de politiques ainsi qu'aux ententes de participation. Les résultats de ces examens n'avaient toutefois pas été résumés ou déclarés au moment de notre suivi.

De plus, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore donné suite à notre recommandation concernant l'assurance que les travailleurs sociaux évaluent les compétences et l'expérience des bénéficiaires pour faciliter la détermination des activités les plus pertinentes ni examiné le bien-fondé de la décision de permettre la recherche indépendante d'un emploi pendant de longues périodes comme activité d'aide à l'emploi principale.

Tâches

Recommandation 8

Afin de garantir que les prestations du programme Ontario au travail continuent d'être versées uniquement aux personnes admissibles et qu'elles sont du juste montant, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller si les gestionnaires de services municipaux regroupés déploient des efforts raisonnables pour accomplir toutes les tâches signalées par le système qui nécessitent la prise de mesures ou l'exécution d'un suivi.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait entrepris l'épuration de son système informatique et réussi à supprimer 40 % des tâches non accomplies après avoir déterminé qu'elles étaient redondantes. En ce qui concerne les nouvelles tâches créées, nous avons appris que le Ministère avait simplifié la programmation de manière à ce que les tâches jugées inutiles ne soient plus générées automatiquement. À l'heure actuelle cependant, le Ministère

ne surveille pas les gestionnaires de services pour s'assurer qu'ils déploient des efforts raisonnables pour accomplir toutes les tâches signalées par le système pour lesquelles il faut prendre des mesures ou effectuer un suivi.

Surveillance ministérielle des gestionnaires de services municipaux regroupés

Recommandation 9

Pour garantir que le remboursement des demandes de subventions est du juste montant, d'après de l'information fiable fournie par les gestionnaires de services municipaux regroupés, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- effectuer au moins un examen de demandes de subventions par gestionnaire de services de subvention tous les ans tel qu'il est exigé, et le faire en temps opportun;
- s'assurer que le travail effectué dans le cadre de l'examen des demandes de subventions est bien fait et montre que la demande est fondée sur une information complète et exacte à propos des paiements versés aux bénéficiaires;
- veiller à obtenir des documents à l'appui suffisants de la part des gestionnaires de services et à examiner ces documents avant de faire les paiements.

État

Le Ministère n'examine plus les demandes de subventions mais il est en train d'élaborer un cadre axé sur le risque pour aider à renforcer la surveillance des programmes ainsi que la conformité à la législation, à la réglementation et aux directives, qu'il prévoit de déployer en avril 2012. Selon le nouveau cadre, le Ministère prévoit d'utiliser des rapports opérationnels incluant des données sur les dépenses financières et les demandes de subventions, afin de surveiller la prestation des programmes. Le Ministère tiendra également compte de ces rapports dans l'évaluation des risques afin de déterminer s'il doit intervenir ou prendre des mesures correctives.

Pour s'assurer que les gestionnaires de services soumettent les documents d'appui pertinents et que ces documents étaient bien examinés avant le paiement, le Ministère élaborait deux nouveaux guides – l'un portant sur la préparation des demandes de subventions à l'intention des gestionnaires de services, et l'autre sur l'approbation des demandes de subventions à l'intention du personnel du Ministère. Ces guides étaient toujours en rédaction au moment de notre suivi.

Frais d'administration du programme

Recommandation 10

Pour faire en sorte que le financement de l'administration du programme Ontario au travail soit équitable dans toute la province, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- établir une formule de financement des frais d'administration davantage axée sur les besoins pour tenir compte des écarts entre les volumes de cas;
- obtenir de meilleurs renseignements sur les frais d'administration réels engagés.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait instauré en avril 2011 un nouveau modèle de financement pour le programme Ontario au travail afin d'appliquer une approche équitable qui répond aux besoins en financement. Selon cette approche, le financement nécessaire à l'administration du programme Ontario au travail et le financement de l'aide à l'emploi sont combinés en une seule affectation, ce qui procure aux gestionnaires de services la souplesse nécessaire pour déterminer la meilleure façon de répartir les fonds dans les différents volets de la prestation du programme tout en simplifiant les rapports financiers. Le financement fourni aux gestionnaires de services est fondé sur un montant de 2 016 \$ par dossier.

Nous avons été informés que ce nouveau financement doit être consacré aux coûts admissibles de la prestation du programme fixés par le Ministère,

par exemple la dotation, les prestations, les déplacements et l'achat de services pour des activités d'aide à l'emploi. Pour s'assurer que les fonds sont engagés comme il se doit, tous les trimestres les gestionnaires de services doivent rendre compte au Ministère de l'engagement des fonds, en présentant les montants selon le type de dépenses admissibles. Le Ministère peut recouvrer une partie du financement si l'argent est dépensé pour des activités non admissibles ou s'il ne permet pas d'atteindre les résultats escomptés du programme.

Coûts de l'aide à l'emploi

Recommandation 11

Pour garantir que les services d'aide à l'emploi aident vraiment les bénéficiaires à trouver un emploi et favorisent l'optimisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer l'efficacité des différents types d'aide à l'emploi offerts par chaque gestionnaire de services municipaux regroupés, en particulier la recherche indépendante d'un emploi quand les bénéficiaires sont dirigés vers cette activité pendant de longues périodes;
- veiller à ce que tout le financement de l'aide à l'emploi soit dépensé de façon prudente et affecté aux fins prévues.

État

Le Ministère n'a pas encore évalué l'efficacité des différents types d'aide à l'emploi offerts par les gestionnaires de services, notamment la pertinence de la recherche indépendante d'un emploi.

Comme il en a été question ci-dessus, le Ministère a adopté, en avril 2011, une nouvelle approche de financement pour le programme Ontario au travail, selon laquelle une partie du financement est fonction des résultats en matière d'emploi. Le financement de l'administration du programme et des activités d'aide à l'emploi est combiné en une seule affectation, ce qui procure aux gestionnaires de services la souplesse nécessaire pour déterminer la meilleure façon de répartir les fonds aux fins de

la prestation du programme. Les gestionnaires de services sont maintenant tenus de déclarer tous les trimestres le détail de leurs dépenses admissibles au Ministère, au lieu de les fournir uniquement à la clôture de l'exercice comme par le passé.

Mesure du rendement du programme Ontario au travail et des gestionnaires de services municipaux regroupés

Recommandation 12

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit renforcer l'évaluation prévue des résultats du financement de l'aide à l'emploi en élaborant des mesures de rendement qui lui permettront d'évaluer au fil du temps l'efficacité de l'administration de la composante beaucoup plus importante de l'aide au revenu du programme Ontario au travail.

État

Le Ministère n'a pas encore arrêté de mesures de rendement spécifiques pour évaluer l'efficacité de l'administration de la composante de l'aide au revenu du programme, qui représente plus de 80 % des coûts totaux du programme.

Il a toutefois mis en place un rapport trimestriel des indicateurs opérationnels, par l'entremise duquel les gestionnaires de services doivent déclarer les renseignements pertinents à l'appui de la gestion opérationnelle et de la prise de décisions. Ce rapport présente une vue d'ensemble de l'état de la prestation de l'aide sociale au moyen d'indicateurs propres à la charge de travail, à la gestion des dossiers, au service à la clientèle, à la responsabilisation et aux finances. Le but de cette collecte d'information est de faciliter le dépistage précoce des problèmes ou des lacunes opérationnelles, de remettre en contexte les tendances et anomalies perçues et de déterminer les secteurs qui devraient faire l'objet d'une surveillance plus approfondie.

SYSTÈME DE GESTION DU MODÈLE DE PRESTATION DES SERVICES

Recommandation 13

Pour faire en sorte que les gestionnaires de services municipaux regroupés puissent se fier aux systèmes et aux rapports pour produire les paiements appropriés et consigner et gérer correctement l'information concernant ces paiements, le ministère des Services sociaux et communautaires doit remédier aux lacunes du Système de gestion du modèle de prestation des services indiquées dans le présent rapport, notamment celles qui empêchent les employés des gestionnaires de services d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour assurer une gestion efficace des dépenses du programme.

État

En novembre 2009, le gouvernement a approuvé le Projet de modernisation des solutions pour les services sociaux, qui remplacera le système actuel. Cette nouvelle application devrait pouvoir être adaptée plus facilement en fonction des modifications des

politiques et des programmes, soutenir une prestation des services efficace et améliorer la capacité de vérification et de contrôle financier. Le coût total du nouveau système est évalué à 165 millions de dollars, plus des coûts de maintenance de 37 millions jusqu'à la date de mise en service.

D'après le Ministère, le projet respectait l'échéancier établi au moment de notre suivi et sera mis en oeuvre en deux phases :

- La première phase consiste en une application en ligne pour l'aide sociale qui a été mise en place dans toute la province en mai 2011, sauf dans la Ville de Toronto et les collectivités des Premières nations. Le Ministère nous a informés que la Ville de Toronto continuerait d'utiliser sa propre application en ligne jusqu'en octobre 2011, après quoi elle adopterait le système provincial.
- La deuxième phase correspond au remplacement complet du système actuel par le nouveau, qui sera mis en service au printemps de 2013.

Logement social

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Les logements sociaux sont des logements locatifs aménagés avec l'aide de l'État à l'intention des ménages à faible revenu et à revenu moyen, y compris les familles avec enfants, les couples, les célibataires et les personnes âgées. Ils peuvent appartenir à des gouvernements, comme dans le cas des logements publics, à des organismes sans but lucratif ou à des coopératives. En Ontario, les ménages qui occupent un logement social et reçoivent une subvention au titre du loyer paient généralement un loyer maximal correspondant à environ 30 % de leur revenu total avant impôt.

Dans la majorité des cas, les logements sociaux ont été construits en Ontario entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le gouvernement provincial. En décembre 2000, la province a adopté la *Loi de 2 000 sur la réforme du logement social* (la Loi), qui exigeait des municipalités qu'elles assument la responsabilité des programmes de logements sociaux auparavant administrés par la SCHL et la province. La province a confié à 47 gestionnaires des services municipaux regroupés régionaux (les gestionnaires de services) la responsabilité d'administrer les programmes de logements sociaux à l'échelle locale. À la fin de l'exercice 2010-2011, il y avait environ

260 000 logements sociaux en Ontario, dont 100 000 logements subventionnés et 160 000 logements coopératifs ou sans but lucratif, soit essentiellement les mêmes chiffres qu'au moment de notre *Rapport annuel 2009*.

Pour assurer l'optimisation des ressources et favoriser le bien-être des personnes qui y habitent, il est essentiel que les logements sociaux soient maintenus en bon état. Des logements sociaux en nombre suffisant et à prix abordable peuvent d'ailleurs avoir un impact important sur la santé et la sécurité des Ontariennes et Ontariens qui dépendent des logements subventionnés. Nous faisons toutefois remarquer dans notre *Rapport annuel 2009* que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) recueillait très peu de renseignements qui lui permettraient de déterminer si le parc immobilier social, dont la valeur s'élevait à 40 milliards de dollars, était bien entretenu ou s'il y avait suffisamment de logements pour répondre aux besoins locaux. Les constatations suivantes ressortaient de cet examen :

- Au 31 décembre 2008, le nombre de ménages en attente d'un logement social à l'échelle de la province s'élevait à quelque 137 000. Dans de nombreux centres urbains, les gens devaient attendre en moyenne plus de cinq ans avant d'avoir accès à un tel logement – et une municipalité avait fait état d'une période d'attente de 21 ans pour toutes les catégories

de locataires, à l'exception des personnes âgées.

- La détérioration du parc immobilier social, particulièrement le portefeuille des logements publics, dont l'âge moyen était de 40 ans, était de plus en plus préoccupante pour les municipalités. Par exemple, en 2006, la Toronto Community Housing Corporation a déterminé que ses 60 000 logements publics nécessitaient des travaux de réparation immédiats s'élevant à 300 millions de dollars. Le Ministère n'avait toutefois aucune donnée fiable et à jour sur l'état général du parc de logements sociaux à l'échelle de la province.
- Une grande partie des ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les fournisseurs de logements viendront à expiration à compter de 2015, et rien ne garantit qu'elles seront renouvelées. Sans financement continu, certains projets de logement social ne seront pas financièrement viables. Les gestionnaires de services seront néanmoins tenus par la loi de maintenir le nombre minimum prescrit d'unités de logement. Le Ministère n'avait pas élaboré de plans fermes pour répondre aux préoccupations des gestionnaires de services concernant la disparition possible du financement fédéral.
- En partenariat avec le gouvernement fédéral, l'Ontario avait versé des fonds additionnels aux gestionnaires de services au cours des dernières années pour les nouveaux programmes de logement. Le Ministère ne rendait généralement pas compte du succès de ces programmes. Par exemple, un de ces programmes avait permis d'augmenter le nombre de logements disponibles, mais les loyers prévus mettaient plus de la moitié de ces logements hors de la portée des ménages inscrits ou admissibles à être inscrits sur les listes d'attente. Une meilleure reddition de comptes et une surveillance plus étroite étaient nécessaires pour veiller à ce que ces investissements

de stimulation soient rentables et qu'ils permettent d'obtenir les résultats désirés.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

L'information fournie par le Ministère nous a amenés à conclure que des progrès avaient été faits dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations, particulièrement la première. Au moment de notre suivi, les mesures suivantes avaient été prises en réponse à chacune des recommandations du *Rapport annuel 2009* :

STRATÉGIE PROVINCIALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

Recommandation 1

Pour mieux définir et remplir les rôles de la province dans la fourniture de logements sociaux durables et bien entretenus, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- élaborer un plan stratégique détaillé incluant des objectifs et mesures de rendement;
- travailler avec les municipalités à élaborer une stratégie de logement coordonnée et intégrée à l'échelle de la province et recueillir les renseignements nécessaires pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie et la réalisation des objectifs établis;
- envisager de demander à tous les gestionnaires des services municipaux regroupés d'élaborer des plans stratégiques locaux, et encourager la mise en commun des pratiques exemplaires dans l'élaboration de ces plans.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons constaté que, malgré les changements importants survenus dans l'attribution des responsabilités pour la mise en oeuvre des programmes de logement social, il n'y avait pas de stratégie provinciale en vue de la fourniture continue de logements sociaux durables et bien entretenus. Nous avons également remarqué que le plus récent plan axé sur les résultats du Ministère, document que tous les ministères du gouvernement ontarien doivent soumettre pour confirmer que leurs programmes produisent les résultats souhaités, ne prévoyait pas d'indicateurs de succès mesurables.

Le Ministère était d'accord avec notre recommandation et indiquait dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009* qu'il avait mené « plus de 13 » consultations publiques avec des intervenants clés de toute la province afin d'entreprendre l'élaboration d'une stratégie de logement détaillée, d'établir des mesures de rendement en matière de logement social et d'obliger toutes les municipalités à présenter des rapports annuels sur l'atteinte des objectifs.

Le Ministère a publié sa nouvelle Stratégie à long terme de logement abordable (la Stratégie) en novembre 2010. La Stratégie prévoyait l'adoption d'une loi qui appuierait une approche axée sur la collectivité, offrirait une plus grande souplesse permettant de tenir compte des différents besoins des collectivités locales et simplifierait le calcul du loyer indexé sur le revenu.

La Stratégie englobait également un engagement à travailler avec l'Agence du revenu du Canada pour créer un système automatisé fondé sur les déclarations de revenus pour établir le revenu des locataires et demandeurs de logement social. Le Ministère a ajouté que la Stratégie serait appuyée par des mesures de rendement, dont des mesures de logement, des indicateurs de l'abordabilité, des sondages sur la satisfaction des locataires ainsi que des mesures qui permettraient aux gestionnaires de services de surveiller les progrès réalisés dans la satisfaction des besoins locaux.

Des indicateurs provisoires de logement social à prix abordable avaient été élaborés pour le Programme de mesure de la performance des services municipaux du Ministère au moment de notre suivi, mais on continuait de les évaluer afin d'assurer l'harmonisation avec la nouvelle Stratégie et de réduire les doubles emplois. Le Ministère a également reconnu que plusieurs autres mesures étaient en voie d'élaboration et qu'il faudrait travailler avec les gestionnaires de services pendant un certain temps pour mener à bien cet exercice.

La *Loi favorisant des collectivités fortes grâce au logement abordable* (la Loi) a reçu la sanction royale en mai 2011, et la plupart de ses dispositions devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le Ministère nous a informés qu'après l'entrée en vigueur de la Loi, les gestionnaires de services locaux devraient élaborer des plans de logement et d'aide aux sans-abri tenant compte des priorités locales et axant davantage les ressources en logement sur les gens dans le besoin. Le Ministère nous a informés qu'il avait mis au point un nouveau cadre pour que les plans de logement et d'aide aux sans-abri répondent aux besoins des collectivités locales. Un règlement pris en application de la Loi stipule que de tels plans doivent être mis en place d'ici le 1^{er} janvier 2014.

FOURNITURE DE LOGEMENTS SOCIAUX BIEN ENTRETENUS EN QUANTITÉ SUFFISANTE

Recommandation 2

Pour aider à fournir des logements sociaux suffisants de façon efficace et tirer le maximum des fonds disponibles, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :

- *établir des rapports plus détaillés sur les portefeuilles de logements sociaux et les périodes d'attente pour que ces facteurs puissent être pris en considération dans la satisfaction des besoins en logement de chaque municipalité;*

- *trouver des solutions plus satisfaisantes et plus équitables au problème des longues périodes d'attente dans de nombreuses municipalités;*
- *mieux coordonner les services de logement et autres services de soutien avec les intervenants provinciaux et municipaux.*

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous notions que, depuis le transfert des responsabilités en matière de logement aux municipalités, le Ministère avait réduit ses activités de surveillance et qu'il avait peu de renseignements sur les périodes d'attente souvent prolongées, les taux de vacance locaux et l'état du parc de logements. Nous avons également remarqué que trois ministères provinciaux administraient plus de 20 programmes de logement et programmes connexes, et que l'absence fréquente de coordination entre ces programmes se traduisait par une approche fragmentée et souvent inefficace pour répondre aux besoins des clients.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère a indiqué qu'il était d'accord avec notre recommandation et qu'il en tiendrait compte dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie de logement. Le Ministère nous a informés qu'il travaillerait avec les municipalités à identifier d'autres secteurs dans lesquels des renseignements cohérents additionnels sont disponibles et pourraient lui être utiles. Le Ministère nous a également avisés à ce moment-là qu'il s'efforcera de regrouper les services de logement de façon à mieux coordonner ses services de logement et de soutien avec les autres intervenants provinciaux et municipaux.

Durant notre suivi, le Ministère nous a informés qu'après l'entrée en vigueur de la *Loi favorisant des collectivités fortes grâce au logement abordable*, chaque gestionnaire des services serait tenu d'établir un système de sélection des locataires. La Loi donne plus de souplesse aux gestionnaires des services et leur permet d'adopter des solutions de rechange à l'approche actuellement prédominante du premier arrivé, premier servi. En février 2011, lorsque le Ministère a organisé une réunion entre

les intervenants afin d'envisager d'autres systèmes de sélection, certains intervenants ont suggéré de nouvelles exigences en matière d'information et de rapports à l'appui de ces solutions de rechange. Le Ministère a dit qu'il tiendrait compte des suggestions des intervenants.

Recommandation 3

Pour s'assurer que le parc immobilier est sécuritaire et de qualité acceptable et que sa durée de vie utile sera conforme aux prévisions, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :

- *mener des évaluations périodiques sur l'état des immeubles et veiller à ce que cette information soit résumée à l'échelle de la province;*
- *élaborer une stratégie de financement efficace qui permettrait de recueillir les fonds requis pour réduire l'arriéré d'entretien et assurer un entretien approprié du parc immobilier, en tenant compte de la nécessité d'établir une réserve en capital pour le parc immobilier public.*

Le Ministère doit aussi continuer de travailler avec la Société des services de logement social à évaluer les coûts et avantages des mesures d'efficacité énergétique modernes et à faciliter l'adoption de telles mesures par les fournisseurs de logements.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et à jour sur l'état du parc de logements sociaux de la province ou les pratiques en matière d'entretien et de gestion des biens de ses gestionnaires de services. Nous ajoutons que l'état du parc de logements s'était détérioré au cours des dix années écoulées depuis le transfert des responsabilités aux municipalités.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait qu'en 2008 il avait aidé à établir un Centre d'excellence en gestion des biens capable d'offrir un soutien et une expertise que les fournisseurs de logements sociaux pourraient mettre à profit pour entretenir leurs immeubles.

Il ajoutait que la plupart des fournisseurs de logements sociaux pourraient demander des prêts économiques à Infrastructure Ontario dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté annoncée par le gouvernement en 2008. En ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures d'efficacité énergétique, le Ministère avait déclaré à ce moment-là que 70 millions de dollars avaient été mis de côté pour des initiatives d'énergie renouvelable en vertu du nouveau Programme de rénovation et de modernisation des logements sociaux, financé à hauteur de 704 millions de dollars par les gouvernements fédéral et provincial.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que son Groupe de travail sur l'exploitation des actifs envisageait encore la faisabilité et les mérites de certaines propositions de refinancement et de renouvellement du parc de logements sociaux en détérioration de la province. Entre-temps, le Ministère a affecté 352 millions de dollars en 2009-2010 et 352 millions de dollars additionnels en 2010-2011 à des travaux de rénovation et de modernisation. Il a indiqué que ces fonds, combinés aux 100 millions de dollars alloués aux investissements en immobilisations en 2008-2009, devraient avoir un impact marqué sur l'arriéré de réparation des logements sociaux. Le Ministère a également fait le point sur les initiatives d'énergie renouvelable et souligné que près de 73 millions de dollars avaient été mis de côté pour l'installation de systèmes héliovoltaïques, géothermiques et héliothermiques.

FINANCEMENT FÉDÉRAL DES LOGEMENTS SOCIAUX

Recommandation 4

Pour atténuer l'impact possible de la réduction progressive du financement fédéral sur le parc immobilier social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- élaborer un plan de rechange en cas d'échec des négociations entreprises avec le gouvernement

fédéral pour qu'il assure le financement continu du portefeuille du logement social;

- en collaboration avec les gestionnaires des services municipaux regroupés, concevoir des solutions de rechange au système actuel consistant à maintenir le nombre requis d'unités de logement afin de mieux harmoniser le parc immobilier social avec la demande dans chaque municipalité;
- examiner sa méthodologie actuelle pour s'assurer que l'allocation des fonds est équitable et que les fonds fédéraux sont affectés aux programmes de logement admissibles;
- rendre pleinement compte au public de la façon dont les fonds fédéraux destinés au logement social ont été dépensés.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que les accords de fonctionnement du gouvernement fédéral avec certains fournisseurs de logements étaient venus à expiration et que beaucoup d'autres accords viendraient à expiration à compter de 2015. Le gouvernement fédéral fournissait alors (et continue de fournir) la plupart des fonds destinés au logement social, et il ne s'est pas engagé à renouveler ce financement lorsque les accords viendront à expiration. Nous avons également noté que le Ministère n'avait pas de plan de secours pour combler le manque à gagner et qu'en vertu de la *Loi sur la réforme du logement social* de l'Ontario, les gestionnaires de services devaient maintenir le minimum prescrit de logements à loyer indexé sur le revenu quels que soient les fonds disponibles. Certains gestionnaires de services étaient également préoccupés par le fait que le nombre et la composition des unités d'habitation dont ils étaient responsables n'avaient jamais reflété les réalités démographiques ni la demande locale, et que l'écart s'était élargi au cours de la décennie écoulée depuis le transfert, par la province, des responsabilités en matière de logement social aux municipalités. Nous nous demandions également si tous les fonds fédéraux avaient réellement été

affectés au logement social comme l'exige l'entente fédérale-provinciale sur le logement social.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait que le transfert de certaines dépenses municipales à la province libérerait un montant estimatif de 1,5 milliard de dollars par an qui pourrait servir à répondre aux besoins en logement social et à d'autres besoins prioritaires locaux. Le Ministère avait indiqué qu'il aiderait les gestionnaires de services à comprendre dans quelle mesure ils peuvent modifier la composition des logements sociaux et qu'il passerait en revue sa méthodologie actuelle de répartition des fonds fédéraux. Le Ministère s'était également engagé à réfléchir à la meilleure façon de rendre compte de l'affectation des fonds accordés par le gouvernement fédéral aux termes de l'Entente sur le logement social.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait collaboré aux travaux d'un groupe de travail mixte avec des organismes homologues de niveau fédéral et municipal afin d'évaluer la viabilité du parc de logements existant du Canada. Le rapport préliminaire du groupe de travail, achevé à l'automne 2010, soulignait les préoccupations touchant la viabilité du parc de logements existant en cas d'expiration du financement fédéral et contenait une analyse de rentabilisation invitant le gouvernement fédéral à envisager d'autres investissements dans le logement social. Entre-temps, la nouvelle Stratégie du Ministère engage l'Ontario à participer avec d'autres provinces, les territoires et le gouvernement fédéral à la mise sur pied d'un cadre d'action prévoyant un financement souple et à long terme des logements à prix abordable.

En ce qui concerne la répartition des fonds fédéraux, le Ministère nous a informés qu'il était en train d'examiner la méthodologie employée à cette fin. Cet examen est censé prendre fin en mars 2012, date où le montant des fonds prévus par l'Entente sur le logement social pour les exercices 2012-2013 à 2017-2018 sera finalisé et publié dans *La Gazette de l'Ontario*.

FUTURES INITIATIVES DE FINANCEMENT

Recommandation 5

Pour que le financement fourni ait l'impact désiré sur le logement social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit exiger que :

- *chaque nouveau programme de financement soit appuyé par une analyse de rentabilisation détaillée;*
- *des mécanismes adéquats de reddition de comptes sur les résultats obtenus par les gestionnaires de services en contrepartie des fonds fournis soient mis en place pour tous les programmes de financement.*

Le Ministère doit aussi se doter des ressources et de la capacité organisationnelle nécessaires pour surveiller de façon appropriée l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.

État

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous faisons remarquer que la province avait commencé à financer certains nouveaux programmes de logement, mais qu'aucun de ces programmes n'avait fait l'objet d'une analyse de rentabilisation détaillant tous ses coûts et avantages. Nous ajoutions qu'il n'y avait pratiquement pas d'exigences à respecter en matière de rapports qui permettraient de mesurer l'impact du financement octroyé.

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère indiquait qu'il examinerait ses pratiques d'élaboration des analyses de rentabilisation, afin de cerner et d'apporter les améliorations requises. Il s'engageait également à examiner les mécanismes établis pour que les municipalités rendent compte des résultats et à évaluer les ressources actuellement requises pour vérifier l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait examiné le guide provincial de mesure du rendement et les présentations au Conseil du Trésor concernant les nouvelles initiatives de financement, ainsi que les ententes et les lignes directrices sur les programmes. À la suite de cet examen, le Ministère nous a avisés que des

mécanismes suffisants avaient été mis en place qui soulignent les obligations en matière de reddition de comptes et de mesure du rendement pour ces programmes.

Le Ministère a ajouté que des pratiques exemplaires avaient été établies pour les lignes directrices sur les programmes et la mesure du rendement qui reconnaissent les différences de taille et de

capacité entre les gestionnaires de services. Il était en train de réviser les lignes directrices concernant le Programme de supplément au loyer à la lumière de ces pratiques exemplaires. Le Ministère nous a également informés que des mesures de rendement pour les initiatives et programmes prévus par la nouvelle Stratégie à long terme étaient en voie d'élaboration.

Services de télétriage

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

Les services de télétriage de l'Ontario offrent aux utilisateurs qui appellent d'un code régional de l'Ontario un accès téléphonique confidentiel et gratuit à une infirmière autorisée ou un infirmier autorisé qui peut donner des conseils ou des renseignements généraux sur la santé. Les services comprennent Télésanté Ontario – offert à tous les appelants ontariens 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et le Service téléphonique d'aide médicale (STAM) – offert du lundi au vendredi, de 17 h à 9 h et toute la journée les fins de semaine et les jours fériés, à 9,5 millions (8,4 millions en 2008-2009) de patients inscrits auprès de médecins participant à différents arrangements de soins de santé primaires, tels que des équipes de santé familiale. Le personnel infirmier du STAM, quant à lui, peut communiquer avec le médecin de garde du centre de santé du client et, s'il y a lieu, le mettre directement en contact avec le client.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) passe un marché avec un fournisseur du secteur privé pour la prestation des services de télétriage. Le fournisseur de services en question emploie près de 300 infirmières et

infirmiers autorisés dans ses cinq centres d'appels répartis à travers l'Ontario. Chaque appel entre dans une file d'attente virtuelle et est traité par la première infirmière ou le premier infirmier disponible dans un des centres du fournisseur de services. Les infirmières et infirmiers utilisent leur jugement clinique de concert avec un logiciel d'aide à la décision médicale pour assister les appelants. En 2010-2011, le personnel du fournisseur de services a répondu à 896 000 appels (905 000 appels en 2008-2009), et 39,0 millions de dollars ont été payés au fournisseur de services (35,1 millions de dollars en 2008-2009).

Nous avons souligné dans notre *Rapport annuel 2009* que le Ministère avait passé un marché pour la prestation des services de télétriage en régime de concurrence et que le marché prévoyait un certain nombre d'exigences clés en matière de rendement, concernant principalement l'accès aux services en temps opportun. Même si seulement une petite portion de la population ontarienne utilise les services, les résultats de notre sondage indépendant révèlent que les personnes qui ont utilisé Télésanté Ontario étaient généralement satisfaites des services. Toutefois, nous croyons que des améliorations pourraient être apportées à Télésanté et au STAM pour améliorer les services et mieux communiquer leur

accessibilité. Les constatations suivantes ressortent de cet examen :

- Outre la baisse des dernières années dans le nombre d'appels aux services de télétriage, le nombre d'appels en proportion de la population était nettement inférieur en Ontario à ce qu'il est en Alberta et au Québec pour des services semblables. De plus, même si plus de 60 % des Ontariens peuvent utiliser le STAM, seulement 1 % des personnes admissibles y ont eu recours en 2008-2009.
- La Colombie-Britannique et le Québec avaient déjà commencé à utiliser le numéro de téléphone « 811 », facile à retenir, pour leurs services de télétriage, et certaines autres provinces prévoyaient adopter ce numéro de téléphone. Le Québec a signalé que le volume d'appels avait augmenté de 15 % après l'entrée en service de ce numéro. Au moment de notre vérification, l'Ontario ne prévoyait pas adopter le numéro de téléphone « 811 ».
- Les dossiers du fournisseur de services ont indiqué qu'environ 25 % des personnes dont l'appel est mis en attente ont raccroché avant qu'on leur réponde. Nous avons calculé que 85 % des appelants qui ont attendu ont pu parler à un membre du personnel infirmier dans un délai de 23 minutes. Quarante-et-un pour cent des appelants qui ont laissé un numéro de téléphone en demandant qu'on les rappelle ont pu parler à une infirmière ou un infirmier dans un délai de 34 minutes.
- En 2008, dans plus de 70 % des cas, il a fallu envoyer plus d'un message au médecin de garde du STAM et, dans 9 % des cas, le médecin n'a jamais répondu à ses messages.
- En 2008-2009, seulement 5 % des conseils aux appelants s'écartaient des lignes directrices et protocoles cliniques, mais la raison de l'écart n'était pas indiquée dans près de 30 % des cas.
- Même si la proposition du fournisseur de services, soumise au Ministère en 2007, indiquait que les infirmières et infirmiers qu'il emploie auraient au moins trois ans d'expérience dans un domaine des sciences infirmières, 20 % de notre échantillon d'infirmières et d'infirmiers engagés en 2008 en avaient moins de trois.
- Comme les appelants n'étaient pas tenus de donner leur numéro de carte Santé de l'Ontario au fournisseur de services, il n'était pas possible de consulter les dossiers du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour vérifier si l'appelant avait suivi le conseil donné. Par exemple, ceci permettrait de vérifier si les services de télétriage incitaient les appelants à utiliser le service de santé le plus approprié, comme se rendre à l'hôpital ou consulter leur médecin de famille le lendemain.
- Contrairement à ce qui se passe dans la majorité des provinces, les appels n'étaient généralement pas enregistrés en Ontario pour permettre des examens subséquents d'assurance de la qualité. Les membres du personnel du fournisseur de services chargés des examens d'assurance de la qualité sélectionnaient un échantillon d'appels uniquement pendant que ceux-ci avaient lieu (plutôt que de les enregistrer) et le faisaient rarement pendant les périodes de pointe, lorsque les membres du personnel infirmier subissent des pressions pour répondre aux appels en attente dans les délais établis. La qualité des conseils n'a pas été évaluée de façon indépendante.
- En 2008-2009, le Ministère a versé environ 39 \$ au fournisseur de services pour chacun des 900 000 premiers appels consignés aux services de télétriage, et environ 27 \$ par appel au-delà de ce niveau. Les coûts des services de télétriage dans les trois autres provinces qui nous ont fourni des données sur les coûts étaient d'environ 20 \$ par appel en moyenne. Le Ministère n'avait pas déterminé pourquoi cet écart était si prononcé.
- Le Ministère n'avait pas évalué récemment l'efficacité des services de télétriage.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur cette vérification en avril 2010. En octobre 2010, le Comité a soumis à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le rapport contenait neuf recommandations et demandait au Ministère de rendre des comptes au Comité sur les questions suivantes :

- Les résultats de son sondage effectué sur la sensibilisation du public et l'utilisation des services de télétriage, incluant les mesures à prendre pour s'assurer de mieux faire connaître les Services téléphoniques d'aide médicale aux patients, et les mesures qui sont envisagées, le cas échéant, pour remédier à la sous-utilisation des services de télétriage par certains segments de la population ainsi que le délai de mise en oeuvre de toute nouvelle mesure visant à répondre aux résultats du sondage.
- Les résultats de son analyse de rentabilisation des coûts-avantages du dossier de mise en oeuvre du numéro « 811 » en Ontario.
- Si le fournisseur de services a changé sa méthode de calcul du temps d'attente moyen pour que le temps d'attente commence lorsque l'appel est reçu et non pas lorsque l'appelant est mis en attente pour parler avec un infirmier ou une infirmière, et toutes les mesures qui sont envisagées pour réduire les temps d'attente excessifs.
- Les mesures qui ont été prises pour réduire le nombre de messages destinés à des médecins laissés sans réponse, incluant les résultats des discussions avec l'Ontario Medical Association et toute autre amélioration technologique à l'étude.
- Les résultats de son évaluation, menée conjointement avec le fournisseur de services, de l'incidence de l'option du travail à domicile pour favoriser le recrutement et le maintien en poste du personnel infirmier tout en

maintenant les mesures de protection de la vie privée des appelants.

- Les résultats des délibérations du Ministère sur la pertinence de demander aux appelants de fournir leur numéro de carte Santé de l'Ontario.
- Si l'enregistrement des appels dans le but d'améliorer le processus d'assurance de la qualité serait acceptable pour le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, et la position actuelle du Ministère sur cette question.
- Les mesures prises par le Ministère afin de réduire les coûts généraux du programme des services de télétriage.
- Les résultats de l'évaluation menée par le fournisseur de services pour déterminer si une entreprise de l'Ontario pourrait fournir les services de traduction d'un centre d'appels.

Le Ministère a officiellement répondu au Comité en mars 2011. Un certain nombre de questions soulevées par le Comité ressemblaient à nos observations. Dans les cas où les recommandations du Comité ressemblent aux nôtres, le présent suivi comprend les mesures récentes signalées par le Ministère pour répondre aux préoccupations soulevées par le Comité et dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le fournisseur de services, de même que le Ministère, nous ont fourni des renseignements au printemps 2011 sur l'état actuel de nos recommandations. Selon cette information, d'importants progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'environ la moitié des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2009*, tandis que certains progrès ont été faits dans l'application

du reste des recommandations, dont la pleine mise en oeuvre demandera plus de temps. L'état actuel des mesures prises par le fournisseur de services et le Ministère est résumé après chaque recommandation.

ACCÈS AUX SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Recommandation 1

Pour améliorer l'accessibilité des renseignements et conseils santé donnés par ses services de télétriage, le Ministère doit :

- envisager de maintenir un service téléphonique d'aide médicale (STAM) séparé ou d'accroître le niveau de sensibilisation et d'acceptation des services de télétriage, particulièrement chez les personnes admissibles au STAM et dans les groupes démographiques, comme celui des personnes âgées, qui n'en font pas une utilisation optimale;
- envisager d'adopter un numéro de téléphone facile à retenir, comme le « 811 » (que plusieurs autres grandes provinces utilisent ou prévoient de le faire), pour Télésanté Ontario et pour le STAM.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que les médecins ont une obligation d'assurer le STAM et que toute modification ferait l'objet de discussions dans le cadre des prochaines négociations avec l'Ontario Medical Association. Le Ministère a également souligné qu'il a achevé un sondage en mars 2010 qui lui a permis d'en apprendre davantage sur le niveau de connaissance qu'ont les Ontariens des services de télétriage. À compter de novembre 2010 et partiellement en réponse aux renseignements fournis par le sondage, le Ministère a mené une campagne visant à informer les Ontariens sur les choix de soins de santé, incluant Télésanté Ontario. Le Ministère a également indiqué qu'un nombre nettement plus élevé d'appels ont été reçus par le fournisseur de services en décembre 2010 et janvier 2011, y compris un nombre beaucoup plus élevé d'appels pour le Service téléphonique d'aide médicale. Il a également souligné

que, même si le nombre d'appels a augmenté, peu de changements ont été observés en ce qui a trait aux groupes démographiques des appelants par rapport aux autres mois.

Dans le cadre d'une analyse des services de télétriage menée en 2010 dans cinq autres administrations canadiennes, le Ministère a inclus des questions pour l'aider à explorer l'utilisation d'un numéro de téléphone facile à mémoriser, tel que le « 811 ». Le Ministère a observé que les provinces qui ont mis en oeuvre un numéro « 811 » ont par la suite observé des hausses allant jusqu'à 15 % du volume d'appels à leurs services de télétriage. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'un numéro « 811 » pourrait être mis en oeuvre en Ontario uniquement si le fournisseur de services était en mesure de faire face à une hausse des volumes d'appels avec peu ou pas d'augmentation du financement total. À cet égard, le Ministère a souligné que le fournisseur de services a mis en oeuvre des initiatives pour traiter davantage d'appels sans toutefois augmenter les ressources affectées à cette fin. À ce jour, cependant, aucune décision n'a été prise concernant la mise en oeuvre d'un numéro « 811 » en Ontario.

GESTION DES APPELS

Recommandation 2

Pour qu'il soit répondu aux questions des appelants dans des délais raisonnables, le Ministère doit :

- demander au fournisseur de services de donner pour instruction à son personnel infirmier de diriger les appelants qui désirent obtenir le numéro de téléphone ou l'adresse d'un service communautaire vers le personnel non infirmier;
- envisager d'autres moyens d'encourager les médecins à répondre aux messages du STAM en temps opportun, par exemple en prévoyant des sanctions pécuniaires pour les médecins de garde qui ne répondent pas à leurs messages ou des incitatifs financiers pour ceux qui dépassent invariablement les normes;

- *exiger du fournisseur de services qu'il calcule la période d'attente depuis la réception de l'appel initial pour la file d'attente en direct et la file de rappel.*

En outre, pour préserver la confidentialité des données sur les appelants :

- *le fournisseur de services doit signer des ententes avec les sous-traitants qui ont accès à des données confidentielles, comme ceux qui fournissent des services de traduction et d'entreposage hors site, pour qu'ils prennent des mesures appropriées de sécurité matérielle et électronique, conformément à son contrat avec le Ministère;*
- *le Ministère doit s'assurer que le fournisseur de services procède à des tests périodiques de vulnérabilité et de pénétration afin de cerner et de corriger tout problème de sécurité.*

État

Le Ministère a indiqué qu'à compter de mars 2011, le rôle du personnel non infirmier engagé par le fournisseur de services a été élargi afin de répondre aux appelants qui demandent des renseignements sur des services communautaires, plutôt que de laisser le personnel infirmier répondre à ces appels. Le fournisseur de services a également précisé que même si le personnel non infirmier répond dorénavant aux appelants qui demandent des renseignements sur les services locaux, le personnel infirmier répond toujours aux appelants qui demandent des renseignements sur la santé ou ont besoin d'une évaluation de leurs symptômes.

Le Ministère a envoyé deux bulletins aux médecins à l'automne 2010 relativement aux exigences en matière de disponibilité après les heures de travail, qui faisaient ressortir que les médecins ont la responsabilité de répondre aux messages provenant du Service téléphonique d'aide médicale (STAM). De plus, le Ministère a indiqué qu'il reçoit et examine les rapports mensuels du fournisseur de services sur le nombre de messages, pour chaque groupe de médecins de soins primaires, qui n'ont pas fait l'objet d'une réponse dans un délai de 30 minutes et le nombre de messages auxquels aucun médecin n'a

répondu. Toutefois, au moment de notre suivi, le Ministère a souligné que des sanctions pécuniaires ne pourraient pas être imposées dans le cas de messages laissés sans réponse au-delà du délai de 30 minutes, puisque ses ententes avec les médecins ne prévoient pas de limites de temps pour la réponse aux messages. Des modifications potentielles aux ententes existantes devraient faire l'objet de négociations avec l'Ontario Medical Association.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'en raison de limites technologiques, le fournisseur de services n'était pas en mesure de calculer la période d'attente depuis la réception de l'appel initial. Toutefois, le Ministère reçoit dorénavant des rapports sur les périodes d'attente et surveille le temps d'attente des appelants qui gardent la ligne et sont placés dans la file d'attente en direct, ainsi que le temps d'attente des appelants qui sont rappelés par un membre du personnel infirmier.

En ce qui concerne le maintien d'un niveau adéquat de sécurité physique et électronique pour préserver la confidentialité des données sur les appelants, le fournisseur de services a indiqué qu'il a conclu des ententes avec ses sous-traitants au début de 2010 qui prévoient des exigences liées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé*, en conformité avec son contrat signé avec le Ministère.

Le Ministère a souligné que les services de télétriage ont fait l'objet d'une évaluation des menaces et des risques en 2008, et qu'un test de pénétration a été effectué en mars 2011. Le Ministère, de concert avec le fournisseur de services, a examiné les résultats du test de pénétration et déterminé qu'il n'y avait pas de problèmes de sécurité urgents mais que des mesures seraient prises pour combler les lacunes cernées.

CONSEILS AUX APPELANTS

Recommandation 3

Pour mieux s'assurer que les clients des services de télétriage reçoivent et suivent les conseils santé les plus appropriés, le fournisseur de services doit :

- *engager du personnel infirmier qui possède au moins trois ans d'expérience dans ce domaine, dont au moins un an d'expérience des soins actifs ou d'expérience clinique, conformément à la proposition présentée pour obtenir le contrat de services de télétriage et à ses politiques internes;*
- *veiller à ce que le personnel infirmier suive une formation continue conformément aux politiques;*
- *exiger du personnel infirmier qu'il consigne les raisons pour lesquelles il a donné des conseils non conformes aux lignes directrices ou au protocole clinique.*

De plus, afin de mieux déterminer l'impact des conseils fournis sur les appelants, le Ministère, de concert avec le fournisseur de services, doit concevoir un processus (par exemple, obtenir les numéros de carte Santé de l'Ontario et vérifier dans les dossiers les actions subséquentes d'un échantillon d'appelants) qui lui permettra d'évaluer périodiquement dans quelle mesure les appelants suivent les conseils du personnel infirmier.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'à la suite d'une discussion sur les qualifications des membres du personnel infirmier nouvellement engagés avec le fournisseur de services, ce dernier avait pris l'engagement d'embaucher uniquement du personnel infirmier ayant au moins trois ans d'expérience, incluant au moins une année d'expérience des soins actifs ou d'expérience clinique. Le fournisseur de services a souligné que tous les membres du personnel infirmier engagés depuis mars 2010 avaient ces qualifications au moment de leur embauche.

Le Ministère a souligné que le fournisseur de services a mis en place un nouveau service d'assurance de la qualité, qui a mis en oeuvre des calendriers de formation et d'encadrement du personnel infirmier. Le fournisseur de services a également commenté que les nouvelles exigences de formation continue du personnel infirmier sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et que la

présence aux séances de formation fait l'objet d'un suivi. L'information sur la conformité aux exigences de formation est transmise chaque mois au service d'assurance de la qualité du fournisseur de services et chaque trimestre au comité de liaison médicale, où siège un représentant du Ministère.

Le Ministère a déclaré que le fournisseur de services a modifié son processus de gestion des appels pour dorénavant obliger le personnel infirmier à consigner, avant de terminer un appel, les raisons pour lesquelles il a donné des conseils non conformes au protocole clinique.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuait à examiner la faisabilité d'obtenir les numéros de carte Santé de l'Ontario pour évaluer dans quelle mesure les appelants suivent les conseils du personnel infirmier du service de télétriage. Le Ministère prévoyait qu'une décision serait prise d'ici l'automne 2011. Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a informé le Ministère que l'obtention des numéros de carte Santé de l'Ontario est acceptable du point de vue de la protection de la vie privée. Toutefois, le Ministère a indiqué qu'il s'inquiétait toujours de voir la collecte des numéros de carte Santé de l'Ontario causer des délais d'attente pour les appelants ainsi qu'une hausse des coûts puisque la durée moyenne des appels pourrait augmenter en raison du temps que prendront les appelants pour trouver leur carte Santé. À titre de solution de rechange, le Ministère envisage d'entreprendre un projet qui vise à déterminer dans quelle mesure les utilisateurs du Service téléphonique d'aide médicale (STAM) suivent les conseils reçus, puisque les appels au STAM sont automatiquement associés aux numéros de carte Santé de l'Ontario par l'entremise des médecins des appelants. Le Ministère a également indiqué qu'il ferait une évaluation externe des services de télétriage afin de déterminer si les services fournissent des conseils de santé appropriés aux Ontariens et sont utiles. Cette évaluation devrait commencer à l'automne 2011 et se terminer à l'été 2012.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Recommandation 4

Pour mieux assurer la qualité des services de télétriage et identifier les points à améliorer :

- *le fournisseur de services doit demander à des examinateurs indépendants de vérifier un nombre déterminé d'appels choisis au hasard parmi les appels reçus à différentes heures de la journée et différents jours du mois, y compris les fins de semaine et les jours fériés;*
- *le fournisseur de services doit faire une analyse périodique des problèmes généraux relevés lors de la vérification des appels et des plaintes, par centre d'appels et par membre du personnel infirmier, afin de repérer les problèmes ou tendances systémiques qui justifieraient un suivi;*
- *le Ministère doit mener des enquêtes indépendantes périodiques sur la satisfaction des personnes concernées par les services de télétriage, dont les appelants, les médecins et le personnel du service des urgences.*

Le Ministère doit demander au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée si les appels au fournisseur de services peuvent être enregistrés à des fins d'examen périodique afin de déterminer si les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés. Sinon, le Ministère doit chercher d'autres moyens d'obtenir une garantie indépendante que les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés (par exemple, en ayant recours à des appelants mystères).

État

Au moment de notre suivi, le fournisseur de services a indiqué qu'il a mis sur pied son nouveau service d'assurance de la qualité en août 2010 et mis en oeuvre des processus actualisés de surveillance de la qualité en septembre 2010. Les analystes de la qualité, qui n'ont pas de rapports hiérarchiques directs avec le personnel infirmier dont ils examinent le travail, surveillent des échantillons d'appels choisis au hasard chaque mois. Ces échantillons comprennent des appels reçus à différentes heures de la journée et différents jours du mois, y compris

les fins de semaine et les jours fériés. La politique révisée du fournisseur de services exige que chaque analyste de la qualité examine au moins huit appels par jour, de façon à vérifier un minimum de deux appels par membre du personnel infirmier chaque mois.

Le fournisseur de services a mentionné que les questions soulevées à la suite de la vérification des d'appels et des plaintes faisaient l'objet d'un examen mensuel, dans chaque centre d'appels. En ce qui concerne les vérifications d'appels, le fournisseur de services a indiqué qu'il travaillait à l'élaboration d'un processus d'analyse des tendances par centre d'appels et par membre du personnel infirmier, qui devrait être mis en oeuvre à l'automne 2011. En ce qui concerne les plaintes, le fournisseur de services a souligné qu'il fait un suivi des données sur la nature des plaintes, puisqu'aucune donnée permettant d'analyser les plaintes reçues par un centre d'appels ou par un membre du personnel infirmier n'est facilement accessible. Le fournisseur de services utilise cette information pour repérer les plaintes systémiques. Il a souligné qu'en 2009, il a présenté des initiatives de formation additionnelles pour régler les problèmes systémiques qui avaient été cernés.

Le Ministère a souligné que l'évaluation des services de télétriage mentionnée précédemment comprendra des enquêtes sur la satisfaction des personnes concernées par les services de télétriage, dont les appelants, les médecins et le personnel des services des urgences.

Le Ministère a mentionné que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée avait indiqué que l'enregistrement des appels à des fins d'assurance de la qualité serait acceptable pourvu que les appelants en soient informés à l'avance et qu'ils puissent demander que leur appel ne soit pas enregistré. Ainsi, le fournisseur de services enregistre maintenant les appels, et une sélection de ces appels est examinée par son équipe d'assurance de la qualité pour déterminer si les conseils fournis par le personnel infirmier des services de télétriage sont appropriés. De plus, le Ministère a indiqué

qu'il préparait une vérification interne, qui devrait commencer durant l'hiver 2012 et qui examinera notamment la conformité du fournisseur à ses normes et processus concernant l'enregistrement des appels et l'assurance de la qualité.

PAIEMENT DES SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Recommandation 5

Pour s'assurer que le montant payé pour les services de télétriage est raisonnable par rapport à celui payé par d'autres administrations et conforme au contrat du Ministère avec le fournisseur de services, le Ministère doit :

- *obtenir des renseignements sur la prestation des services de télétriage dans d'autres provinces afin de déterminer s'il y a moyen de réaliser des économies en Ontario;*
- *déterminer si les paiements versés au service d'information sur les médicaments de l'Ontario Pharmacists' Association sont raisonnables, en se fondant sur le nombre réel d'appels que le fournisseur de services de Télésanté Ontario déclare avoir renvoyé au service d'information sur les médicaments.*

État

L'analyse des services de télétriage dans d'autres provinces menée en 2010 par le Ministère, mentionnée précédemment, incluait une demande d'information sur le coût par appel. Selon le Ministère, il a reçu uniquement des renseignements généraux sur les coûts des services dans les autres provinces canadiennes, et ces coûts variaient en fonction des différentes normes et des différents types de services offerts dans ces provinces. Ainsi, pour aider à s'assurer que les services de télétriage offerts en Ontario sont aussi rentables que possible, le fournisseur de services a proposé au Ministère de modifier le processus de gestion des appels en vigueur dans le but de réaliser des gains d'efficacité. Selon le Ministère, un changement découlant de cet exercice a été, depuis mars 2011, d'étendre le rôle du

personnel non clinique du fournisseur de services pour leur permettre de répondre aux personnes dont l'appel vise à obtenir des renseignements sur les services communautaires. Ce changement fait en sorte que le personnel infirmier, qui devait précédemment traiter ces demandes d'information, peut répondre à un plus grand nombre d'appels liés aux soins de santé. De plus, le Ministère a souligné que, de concert avec le fournisseur de services et avec les commentaires de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario (instance dirigeante des infirmières autorisées et infirmiers autorisés et des infirmières auxiliaires autorisées et infirmiers auxiliaires autorisés), il envisage la possibilité de confier la tâche de répondre à certains types d'appels des services de télétriage à des infirmières auxiliaires autorisées ou infirmiers auxiliaires autorisés plutôt qu'à des infirmières autorisées ou infirmiers autorisés. Le fournisseur de services a indiqué que le recours au personnel non clinique, ainsi que le recours possible aux IAA, lorsque la situation le permet, pourraient faire en sorte de réduire le coût par appel des services de télétriage en Ontario. Le coût par appel a augmenté à plus de 43 \$, soit une hausse d'environ 12 %, depuis 2008-2009. De plus, le Ministère a souligné que son évaluation prévue des services de télétriage pourrait également aider à déterminer des façons de gérer les appels de manière plus efficiente.

Pour ce qui est de veiller à ce que les paiements versés au service d'information sur les médicaments de l'Ontario Pharmacists' Association soient fondés sur le nombre réel d'appels qu'il gère, le Ministère a indiqué que l'Association et le fournisseur de services se réunissent chaque mois pour effectuer un rapprochement des volumes d'appels. Le Ministère a mentionné que cette façon de faire a permis de régler le problème que nous avons repéré durant notre vérification de 2009.

EFFICACITÉ DES SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Recommandation 6

Pour s'assurer que les services de télétriage atteignent leurs objectifs, le Ministère, de concert avec le fournisseur de services, doit inclure dans les normes de rendement des indicateurs sur les appelants placés dans la file d'attente en direct (dont le temps d'attente et le pourcentage qui raccroche avant de parler à un membre du personnel infirmier) et sur la qualité des conseils fournis par le personnel infirmier.

Par ailleurs, comme cela fait presque cinq ans que la capacité des services de télétriage à atteindre les objectifs établis n'a pas été évaluée, le Ministère doit songer à faire une évaluation formelle. Il devrait notamment déterminer si les personnes qui appellent un service de télétriage prennent de meilleures décisions en matière de soins de santé.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'en avril 2010, il a commencé à recevoir des

rapports mensuels du fournisseur de services sur le temps que les appelants placés dans la file d'attente en direct doivent patienter avant que se produise un des trois événements suivants : une infirmière ou un infirmier répond à l'appel; l'appelant laisse un message demandant qu'on le rappelle; ou l'appelant raccroche. Le Ministère a également indiqué qu'en avril 2010, il a commencé à recevoir des rapports mensuels du fournisseur de services sur les résultats de ses vérifications d'appels, qui témoignent de la qualité des conseils prodigués aux appelants par le personnel infirmier.

Le Ministère a souligné que l'évaluation des services de télétriage précédemment mentionnée permettra de vérifier si les services atteignent les objectifs voulus, à savoir, entre autres, si le programme améliore l'éducation des consommateurs en matière de santé et aide les appelants à prendre de meilleures décisions en matière de soins de santé. Elle a également permis de déterminer des moyens à prendre pour mieux atteindre ces objectifs.

Chapitre 4

Section 4.14

Dettes non provisionnées de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Ses principales fonctions consistent à accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. Le gouvernement n'accorde aucun financement à la Commission; le régime est financé par des primes perçues sur la masse salariale assurable des employeurs. La seule responsabilité du gouvernement est d'établir par voie législative le montant des prestations et la portée de la protection, alors que la Commission a la responsabilité d'établir le montant des primes.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avons constaté que l'actif du fonds d'assurance de la

Commission était considérablement inférieur au montant nécessaire pour assumer les coûts estimés à vie des demandes d'indemnités actuellement dans le système, produisant ainsi ce qu'on appelle une « dette non provisionnée », qui s'élevait alors à 6,4 milliards de dollars.

Dans le cadre de l'examen dont les résultats ont été rapportés dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons observé qu'au 31 décembre 2008, la dette non provisionnée s'élevait à 11,5 milliards de dollars, soit une hausse de 3,4 milliards de dollars par rapport à l'année précédente (au 31 décembre 2010, la dette non provisionnée s'élevait à 12,4 milliards de dollars et avait presque doublé depuis 2006). Nous étions préoccupés de constater que la croissance et l'importance de la dette non provisionnée pourraient mettre en péril la viabilité financière du système et au bout du compte empêcher la Commission de respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement de

prestations aux travailleurs. L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée exige que quatre leviers principaux – les prestations établies par la loi, la protection, les taux de prime et les investissements – soient utilisés de façon efficace et coordonnée. Nous avons observé que la Commission et le gouvernement pourraient devoir adopter une stratégie différente à l'égard de ces leviers pour être en mesure d'éliminer la dette non provisionnée dans un délai raisonnable.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le ratio de financement actif-passif de la Commission était de 53,5 %, ce qui est considérablement inférieur au ratio de quatre autres grandes commissions provinciales que nous avons examinées en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et au Québec, qui était en moyenne de 102 %. Des différences dans les cadres législatifs et stratégiques de chacune des quatre provinces sont d'importants facteurs qui ont contribué à leurs ratios de provisionnement supérieurs.
- La Commission et les gouvernements ont cherché au cours des deux dernières décennies à satisfaire simultanément les deux principaux intervenants : les employeurs, qui veulent des primes moins élevées, et les travailleurs, qui veulent des prestations plus élevées. Cette stratégie a sans doute eu une incidence sur la taille de la dette non provisionnée actuelle.
- La capacité de la Commission d'éliminer la dette non provisionnée a été dans une certaine mesure limitée en raison de l'emprise exercée par le gouvernement sur le processus de modification des prestations et sur les entreprises et industries visées par le système. À titre d'exemple, en Ontario, 72,6 % de la population active était protégée par le système en 2007, comparativement à 93,1 % en Colombie-Britannique et à 93,4 % au Québec.
- Les revenus provenant des primes annuelles au cours des dernières années ne suffisaient pas à couvrir les coûts des prestations. Les

primes n'ont augmenté en moyenne que de 1 % par année depuis 2001, alors que, pendant la même période, la Commission signalait des déficits annuels moyens de plus de 900 millions de dollars.

- Les coûts des prestations et des soins de santé ont augmenté régulièrement au cours des 10 dernières années parce que les travailleurs touchent des prestations pendant de plus longues périodes et que le montant de ces prestations augmente en raison des modifications législatives.
- En moyenne, sur une période de 15 ans, soit de 1994 à 2008, le taux de rendement du capital investi de la Commission a été de 6,6 %. Comme le coût des prestations futures est censé évoluer au rythme annuel de 7 %, les placements doivent rapporter plus de 7 % pour que la dette non provisionnée soit réduite par l'affectation du seul rendement des placements.

Dans le cadre de notre examen de la dette non provisionnée de 2009, nous n'avons pas formulé des recommandations précises, mais plutôt discuté des facteurs qui contribuent à la hausse de la dette non provisionnée et des initiatives que la Commission entreprend pour freiner sa progression. La Commission a répondu aux questions que nous avons soulevées et a reconnu qu'elle devrait prendre d'importantes mesures dans le but de mettre de l'ordre dans ses affaires financières. La structure de ce suivi de notre examen est fondée sur les discussions tenues avec le président et d'autres cadres supérieurs de la Commission ainsi que sur une mise à jour écrite officielle qui nous a été fournie par la Commission.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent sur les comptes publics a tenu une audience au sujet de notre examen en février 2010. En octobre 2010, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative découlant de

cette audience. Le rapport contenait 10 recommandations et demandait soit au ministère du Travail soit à la Commission de présenter au Comité un rapport sur les points suivants :

- l'opinion du Ministère quant à la pertinence pour la Commission de continuer à régir ses propres affaires financières et à résoudre la question de la dette non provisionnée elle-même, incluant le point de vue du Ministère sur les avantages et les inconvénients associés au fait de permettre la nomination de membres du public à la Commission;
- le résultat des consultations menées auprès de la Commission afin de déterminer si elle appuierait des modifications législatives exigeant qu'elle devienne entièrement capitalisée à un moment donné;
- le résultat de l'examen par la Commission du mode d'établissement des taux de prime, incluant un échéancier et les répercussions prévues sur les taux de prime, si l'examen recommande d'apporter des modifications au mode d'établissement des taux de prime;
- la stratégie de la Commission relativement à la gestion du nombre croissant de demandes d'indemnisation relatives aux maladies professionnelles et l'incidence prévue de ces demandes d'indemnisation sur sa dette non provisionnée;
- les résultats de l'examen par le Ministère de ses options concernant une protection plus exhaustive des travailleurs de l'Ontario;
- l'évaluation que la Commission fera pour déterminer quelles devraient être les répercussions de la mise en oeuvre des modifications du programme de réintégration au marché du travail (RMT) sur la durée des périodes d'indemnisation et sur la dette non provisionnée;
- le résultat de la mise en oeuvre par la Commission de son programme de contrôle des stupéfiants, incluant les économies de coûts découlant du programme ainsi que les répercussions, le cas échéant, sur la durée des périodes d'indemnisation;

- l'état de la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le rapport du président du conseil sur les consultations menées auprès des intervenants;
- si la Commission avait atteint son objectif de réduction de 7 % des nouvelles demandes d'indemnisation en 2009 et, dans la négative, les mesures qu'elle avait prises en 2010 à ce sujet;
- les progrès réalisés par la Commission au 31 décembre 2010 à l'égard de l'élaboration d'une stratégie d'élimination de sa dette non provisionnée incluant les résultats du plan stratégique prévu ainsi que la réduction prévue de la dette non provisionnée au cours des cinq prochaines années.

Des réponses officielles aux recommandations du Comité ont été fournies par la Commission le 14 décembre 2010 et le 4 avril 2011 et par le ministère du Travail (le Ministère) le 2 février 2011. Dans les cas où les recommandations du Comité étaient semblables aux nôtres, le présent suivi fait état des récentes mesures que le Ministère et la Commission ont déclaré avoir prises en réponse aux préoccupations soulevées par le Comité et dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises pour donner suite aux questions soulevées

Selon l'information que nous avons reçue de la Commission et les discussions tenues avec les cadres supérieurs concernant les questions soulevées à la suite de notre examen de 2009, la Commission avait fait des progrès en mettant en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à éliminer la dette non provisionnée. Par ailleurs, le gouvernement a adopté une loi qui, une fois proclamée, exigera de la Commission qu'elle atteigne un niveau prescrit de financement dans les délais spécifiés. Le

niveau de financement et les délais seront établis par règlement et tiendront compte des résultats de l'examen indépendant en cours.

L'organisation de la mise à jour suivante est fondée sur les initiatives clés présentées dans le plan d'activités 2011-2013 de la Commission. Au début de chaque section, nous avons fourni des observations pertinentes tirées des résultats de l'examen présentés dans notre *Rapport annuel 2009*.

FINANCEMENT SUFFISANT – METTRE L'ACCENT SUR LA DETTE NON PROVISIONNÉE ET S'EFFORCER DE LA RÉDUIRE CONSIDÉRABLEMENT

Observations

- *Tant la Commission que le gouvernement devront peut-être s'engager à exécuter une stratégie différente en ce qui concerne l'établissement des taux de prime et des prestations pour permettre à la Commission d'éliminer sa dette non provisionnée dans des délais raisonnables.*
- *Le paragraphe 96(2) de la Loi stipule ceci : « Il incombe à la Commission de maintenir la caisse d'assurance de sorte que celle-ci dispose de fonds suffisants pour faire les versements exigés dans le cadre du régime d'assurance au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles. ». L'existence même de la dette non provisionnée révèle clairement que, au fil des ans, les employeurs de la province n'ont pas provisionné entièrement le coût des blessures en milieu de travail et des maladies professionnelles, et les employeurs futurs devront donc les financer. Cela signifie que les employeurs des secteurs qui dépérissent ont transféré à d'autres générations actuelles et futures d'employeurs les obligations financières occasionnées par la sécurité des milieux de travail.*
- *L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée passe par l'action conjuguée de quatre principaux leviers : les prestations prescrites par la loi, la protection, les taux de prime,*

les placements. L'incapacité d'éponger la dette non provisionnée de la Commission au cours des deux dernières décennies est attribuable en partie à la volonté de la Commission de satisfaire toutes les parties intéressées.

État

La Commission a indiqué que les mesures suivantes ont été prises pour donner suite à ces questions :

- La Commission a entrepris un examen indépendant du financement dans le cadre duquel elle demandait l'avis des intervenants. L'examen, mené par un spécialiste externe, donne aux employeurs, aux travailleurs et aux autres intervenants l'occasion de faire des présentations. Il vise à fournir des conseils à la Commission sur différents sujets, notamment la façon d'obtenir le financement intégral de la caisse d'assurance, la conception des programmes d'encouragement des employeurs, et l'efficacité de la structure des groupes tarifaires et de la méthode d'établissement des primes.
- Des modifications à la Loi ont été adoptées et proclamées par l'Assemblée législative. Ces modifications donnent une plus grande autonomie à la Commission dans la gestion de ses propres affaires financières.
- Le gouvernement a adopté des modifications à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et la *Loi sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (projet de loi 160) afin de promouvoir l'intégration des volets prévention et mise en application du système de santé et de sécurité au travail. Ces mesures comprennent le transfert du mandat de prévention de la Commission au ministère du Travail, qui permettra à la Commission de se concentrer sur sa fonction d'assurance.
- La Commission a créé un comité consultatif actuariel pour fournir des avis et des conseils généraux au président-directeur général.

LES REVENUS DOIVENT COUVRIR LES COÛTS – OPTIMISER LES REVENUS DE PRIMES ET DE PLACEMENT À TITRE DE MESURE ESSENTIELLE FAVORISANT LA SANTÉ FINANCIÈRE

Observations

- *Le revenu de primes n'a pas augmenté suffisamment pour compenser le coût des prestations prévues par la Loi. Les prestations ont occasionné des charges qui ont crû d'environ 7 % par an de 1999 à la fin de 2008, mais le revenu de primes n'a augmenté que de 3 % en moyenne au cours de la même période.*
- *La province devra relever à un moment ou à un autre ses taux de prime si elle désire réduire sa dette non provisionnée, à moins qu'elle soit disposée à réviser à la baisse la structure actuelle des prestations ou que le rendement des investissements s'améliore de façon spectaculaire.*
- *Un nombre insuffisant de placements par rapport aux passifs de la Commission et la liquidation de placements pour couvrir les frais de fonctionnement et les prestations de l'exercice auront normalement un effet négatif sur la taille de la dette non provisionnée et la viabilité financière de l'organisme.*

État

La Commission a indiqué que, pour donner suite à ces questions, elle avait :

- mis en place une hausse de 2 % du taux de prime annuel moyen pour 2011, et une autre hausse de 2 % est prévue en 2012;
- commencé à se pencher sur les sources de perte de revenus, telles que les arrérages et le défaut de paiement des employeurs, ainsi que les stratégies de non-conformité;
- mis en oeuvre son plan d'investissement stratégique fondé sur une stratégie de placement plus conservatrice, avec un accent mis sur une volatilité réduite.

COÛTS DE RAJUSTEMENT – RÉDUIRE LES COÛTS TOTAUX DES PRESTATIONS EN RÉDUISANT LES DÉCÈS, BLESSURES ET MALADIES EN MILIEU DE TRAVAIL ET EN FAVORISANT LE RÉTABLISSEMENT ACCÉLÉRÉ ET LE RETOUR AU TRAVAIL

Observations

- *Les coûts des prestations et des soins de santé ont progressé au cours des dix dernières années. La hausse des coûts – tout particulièrement la progression du coût des prestations causée par la prolongation des périodes d'indemnisation des travailleurs et la bonification des prestations par suite de modifications apportées à la législation – a gonflé la dette non provisionnée.*
- *Cette forme de frais assumés pour le compte de prestataires a été à l'origine de 16 % en moyenne du coût total des prestations de 1999 à 2008. Cependant, le coût des soins de santé a plus que doublé au cours de la même période, passant de 238 millions de dollars en 1998 à 619 millions en 2008. Une des principales causes de la hausse du coût des soins de santé est le nombre grandissant d'ordonnances pour analgésiques (médicaments antidouleur) narcotiques.*
- *Les programmes qui encouragent les employeurs à modifier leurs pratiques ne donnaient pas les résultats escomptés. Si la durée de l'indemnisation en général est à la hausse, les remises devraient diminuer et/ou les compléments de prime devraient augmenter en conséquence. Or, une étude montre que le contraire est vrai : les employeurs continuaient de se voir récompenser même si la durée de l'indemnisation des travailleurs blessés augmentait.*

État

La Commission a ajouté qu'elle avait pris les mesures suivantes pour donner suite à ces questions :

- Elle avait mis en oeuvre un nouveau modèle de réintégration au travail pour améliorer les résultats du retour au travail. Le modèle comprend un engagement plus rapide et le recours

- aux services de spécialistes de la transition professionnelle.
- Elle gérait plus prudemment les programmes d'encouragement des employeurs, de sorte que le déséquilibre des remboursements excédant les frais supplémentaires était le plus faible des 16 dernières années.
 - Elle avait introduit une thérapie graduelle de traitement aux narcotiques plus appropriée pour les travailleurs blessés.
 - Elle avait entrepris une vérification de l'optimisation des ressources pour faire rapport de l'efficacité et de l'efficience du processus de gestion des demandes de règlement de la Commission.

Examen de la publicité gouvernementale

INTRODUCTION

Dans l'examen de nos activités au cours du dernier exercice relativement à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), je tiens d'abord à souligner une observation formulée en Australie, où les gouvernements national et étatiques ont évalué diverses mesures pour s'assurer que des fonds publics ne soient pas engagés pour des publicités partisans. Particulièrement, j'étais heureux de lire cette recommandation dans le rapport de 2008 d'un comité législatif de New South Wales, en Australie : [traduction] « Que le premier ministre confie au vérificateur général la responsabilité de surveiller la publicité gouvernementale, en lui accordant des pouvoirs qui pourraient être inspirés de ceux du vérificateur général de l'Ontario, au Canada » [accentuation ajoutée].

Il est encourageant de constater que, six ans après son adoption, la Loi semble être devenue la référence ultime à laquelle les autres administrations se comparent dans leurs efforts visant à faire en sorte que les deniers publics ne servent pas à payer des publicités partisans.

La Loi est entrée en vigueur en décembre 2005 après deux ans de débats à l'Assemblée législative, et plusieurs années de discussions auparavant, alors que les législateurs remettaient en question le bien-fondé de l'utilisation de fonds publics par le gouvernement pour l'achat de publicités pouvant être considérées comme servant ses intérêts partisans.

La Loi vise principalement à interdire la publicité gouvernementale qui pourrait être perçue comme faisant la promotion des intérêts politiques du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de tout groupe ou toute personne qui critique le gouvernement. En vertu de la Loi, la majorité des publicités gouvernementales doivent être examinées et approuvées par le vérificateur général avant d'être diffusées. Le texte complet de la Loi est accessible à www.e-laws.gov.on.ca.

Le présent chapitre, qui satisfait aux exigences de la Loi ainsi que de la *Loi sur le vérificateur général* concernant la reddition de comptes annuelle à l'Assemblée législative, décrit le travail que nous avons effectué au cours des douze derniers mois pour faire respecter la Loi.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicités gouvernementales pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites, mais surtout, leur contenu ne doit pas être de nature essentiellement partisane et il ne doit pas être interprété comme tel.

La Loi définit les normes que chaque annonce doit respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

La Loi donne également au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document a pour objectif principal de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir (voir la section « Autres facteurs » plus loin dans ce chapitre).

PUBLICITÉS ASSUJETTIES À LA LOI

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – particulièrement les ministères gouvernementaux, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, d'afficher sur un babillard ou de diffuser à la radio ou à la télévision. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer contre des frais à des ménages en Ontario par courrier en vrac ou autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une des conditions suivantes sont sujettes à examen et doivent être soumises à la vérification et à l'approbation de mon Bureau avant d'être diffusées.

La Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés par la Loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant des questions urgentes de santé ou de sécurité publiques.

Les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, mais nous avons convenu avec le gouvernement qu'ils n'y étaient pas assujettis :

- les annonces publicitaires électroniques affichées sur les sites Web du gouvernement ou n'importe quel site public, sauf les pages Web dont l'adresse URL figure dans un document sujet à examen (voir la section Sites Web ci-dessous);

- les brochures, les dépliants, les bulletins, les communiqués, les documents de consultation, les rapports et autres imprimés ou publications similaires.

La Loi stipule que les bureaux gouvernementaux doivent remettre chaque document sujet à examen au Bureau du vérificateur général aux fins de vérification. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau, habituellement le sous-ministre, soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Le règlement accorde sept jours ouvrables au Bureau du vérificateur général pour rendre sa décision. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes prescrites par la Loi et il peut faire paraître l'annonce.

Si mon Bureau informe le bureau gouvernemental que le document ne satisfait pas aux normes de la Loi, celui-ci ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de la soumission initiale, mon Bureau a sept jours pour rendre sa décision.

Une fois qu'un document a été approuvé, le bureau gouvernemental peut l'utiliser au cours des 12 prochains mois. Toutefois, mon Bureau peut annuler une approbation s'il détermine que le contexte dans lequel l'annonce est publiée ou diffusée a changé en raison de nouvelles circonstances. En application de la Loi, toutes les décisions du vérificateur général sont définitives.

Un examen préalable est également proposé aux bureaux gouvernementaux qui souhaitent faire examiner la version provisoire d'un document. Cette version peut être un scénario, à condition de correspondre raisonnablement au document dans sa forme définitive. Les examens préalables permettent de limiter le temps et l'argent consacrés à l'élaboration de documents dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi.

Si le document soumis aux fins de l'examen préalable semble enfreindre la Loi, nous présentons une explication au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous en avisons le bureau gouvernemental. Cependant, avant que le document ne puisse être utilisé, le bureau gouvernemental doit quand même soumettre la version définitive à un examen pour s'assurer qu'elle satisfait toujours aux normes de la Loi.

Nous procédons de manière strictement volontaire à l'examen préalable et celui-ci n'est pas visé par les exigences de la Loi.

NORMES AUXQUELLES DOIVENT SATISFAIRE LES PROPOSITIONS DE PUBLICITÉ

Le Bureau du vérificateur général doit d'abord déterminer si la proposition de publicité satisfait aux normes de la Loi. Ces normes sont les suivantes :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
 - informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux existants ou proposés;
 - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la Loi;
 - encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
 - promouvoir l'Ontario ou une région de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou encore à visiter, ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Il doit comprendre une déclaration qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif (Conseil des ministres) ou d'un député à l'Assemblée législative (sauf si les principaux destinataires sont hors de l'Ontario, auquel cas l'annonce est exemptée de l'exigence).

- Il ne doit pas servir principalement à donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire, de l'avis du vérificateur général, il ne doit pas avoir comme objectif principal de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS

Outre les normes décrites ci-dessus, la Loi autorise le vérificateur général à tenir compte d'autres facteurs supplémentaires pour déterminer si un document vise principalement à promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir. En général, les autres facteurs se rapportent à l'impression générale produite par l'annonce et à la façon dont elle pourrait être perçue. Il faut vérifier si l'annonce comporte certains attributs souhaitables et en évite d'autres peu souhaitables, notamment :

- Le document doit :
 - traiter d'un sujet ayant trait aux responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que celui-ci devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
 - présenter l'information objectivement à la fois en ce qui concerne le ton et le contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
 - mettre l'accent sur les faits et les explications plutôt que sur les mérites politiques des propositions;
 - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.
- Le document ne doit pas :
 - comprendre de couleurs, logos ou slogans généralement associés à un parti politique siégeant à l'Assemblée législative de l'Ontario;
 - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant des adversaires ou des critiques);

- attaquer, tourner en ridicule ou critiquer, directement ou indirectement, les vues, politiques ou actions de ceux qui critiquent le gouvernement;
- viser principalement à réfuter les arguments d'autrui;
- promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (le vérificateur général examine également d'autres facteurs tels que le moment de la diffusion, les destinataires et l'environnement global où le message doit être diffusé);
- communiquer des messages mettant un parti politique en valeur ou renforçant son image;
- traiter de questions, telle une politique proposée, qui n'ont pas encore été tranchées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients;
- présenter de politiques, d'activités, de produits ou de services existants comme s'ils étaient nouveaux;
- utiliser d'adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web accessible au premier clic dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir « Sites Web » dans la section qui suit).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, mon Bureau a tenté de clarifier, en collaboration avec les bureaux gouvernementaux, les points non couverts par la Loi. La brève discussion qui suit porte sur les principaux secteurs à préciser à l'avenir.

Sites Web

Bien que les sites Web ne sont pas sujets à examen par application de la Loi, à notre avis, un site Web mentionné dans une annonce se veut une extension

de cette annonce. Nous avons discuté de la question avec le gouvernement et convenu avec lui que seule la première page affichée au premier clic de souris à l'adresse URL citée dans un document sujet à examen serait incluse dans notre examen. Nous avons convenu de ne pas tenir compte des pages Web accessibles au-delà du premier clic, sauf si le premier clic permet d'accéder à une page passe-elle. Dans ce cas, nous examinons la page suivante. Nous examinons les pages Web sujettes à examen pour nous assurer qu'elles ne contiennent pas de renseignements ou messages qui pourraient ne pas satisfaire aux normes de la Loi. Par exemple, les pages ne doivent pas inclure le nom, la voix ou la photo d'un ministre, ni communiquer des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur, qui renforcent son image ou qui attaquent les politiques, opinions ou actions d'autrui.

Publicités dans les programmes d'activités et de conférences et paiements en nature

Les publicités gouvernementales apparaissent parfois dans les programmes et d'autres documents distribués dans le cadre d'activités publiques, telles que des conférences, des foires commerciales et des expositions. En ce qui concerne ce type de publicités, nous avons conclu qu'elles devraient être assujetties à la Loi étant donné que les programmes se présentent généralement dans le même format que les magazines et autres imprimés et qu'ils sont utilisés à des fins similaires. Pour ce qui est du paiement de ces publicités, les bureaux gouvernementaux apportent souvent une contribution financière ou en nature à l'événement, y compris un parrainage, c'est pourquoi nous considérons que la publicité « gratuite » a été payée indirectement.

Notre justification tenait compte du fait que l'espace publicitaire gratuit était typiquement fourni au bureau gouvernemental lorsqu'il a parrainé l'événement ou qu'il y a contribué financièrement. Les représentants du gouvernement ont souscrit à cette approche, et ces documents doivent être soumis aux fins d'examen.

Publicité par un tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et mon Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à examen si elle satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit à un tiers des fonds qui sont censés couvrir, en tout ou partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Annonces d'emploi du gouvernement

Comme il est mentionné plus haut, la Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi. Nous avons interprété cette exemption comme s'appliquant aux annonces d'emplois gouvernementaux particuliers, mais non aux campagnes de recrutement générales de vaste portée. Le gouvernement a convenu de notre interprétation et, en conséquence, les campagnes de recrutement générales doivent être soumises à mon Bureau aux fins d'examen.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Cependant, au lieu de nommer un commissaire à la publicité, mon Bureau a engagé des conseillers de l'extérieur pour contribuer à l'examen continu des documents soumis. Les conseillers suivants ont été engagés par mon Bureau au cours de 2010-2011 :

- Rafe Engle, avocat de Toronto, se spécialise en droit de la publicité, du marketing, des

communications et du divertissement. Il est aussi conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité et président du Conseil des normes national de cet organisme. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias et des communications dans l'industrie de la publicité.

- Jonathan Rose est professeur agrégé de science politique à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage qu'en font les partis politiques et les gouvernements.
- Joel Ruimy est expert-conseil en communication de Toronto, qui a couvert la politique ontarienne et nationale pendant trois décennies dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra occupait auparavant le poste de directeur des opérations dans mon Bureau. Il a contribué à diriger la mise en oeuvre de la fonction d'examen de la publicité et a rédigé les lignes directrices qui aident les ministères à se conformer à la Loi.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale au cours de l'exercice écoulé.

Activité d'examen de la publicité 2010-2011

RÉSULTATS DE NOS EXAMENS

En 2010-2011, nous avons examiné 165 soumissions portant sur 1 082 documents publicitaires distincts, dont le coût total s'élevait à 50 millions de dollars. Ceci se compare aux 159 soumissions examinées l'an dernier portant sur 600 publicités distinctes et totalisant plus de 40 millions de dollars.

Nous avons rendu toutes nos décisions dans le délai prescrit de sept jours ouvrables. Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision varie selon la complexité de l'annonce et les autres priorités du comité d'examen. Le délai de traitement moyen des documents soumis au cours de l'exercice écoulé était néanmoins de 3,5 jours ouvrables.

Nous avons également reçu et examiné 22 demandes d'examen préalable visant des documents aux premières étapes d'élaboration. Puisque nous procédons de manière strictement volontaire aux examens préalables, qui ne sont pas prescrits par la Loi, nous examinons en deuxième lieu ces documents. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens dans un délai raisonnable, le délai de traitement moyen a été d'environ 5,9 jours ouvrables en 2010-2011.

Parmi l'ensemble des soumissions finales reçues en 2010-2011, nous en avons rejeté deux :

- Une campagne de publicité dans les journaux portant sur la réduction de 10 % des factures d'électricité accordée en vertu de la Prestation ontarienne pour l'énergie propre a été rejetée parce que son principal objectif était de donner une impression favorable du parti au pouvoir, en violation du paragraphe 6(1)5 de la Loi. Après avoir remanié la campagne, le ministère de l'Énergie l'a soumise de nouveau, et nous l'avons acceptée.
- Un modèle de publicité dans les journaux annonçant des programmes « élargis » de lutte contre le diabète à l'échelle de la province a été rejeté principalement pour défaut de preuve que le programme avait de fait été offert dans toutes les régions. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas présenté de nouveau la publicité.

Nous avons également annulé l'approbation accordée auparavant à trois annonces diffusées à la télévision et dans d'autres médias vidéo numériques dans le cadre d'une campagne sur les délais d'attente pour obtenir des soins médicaux, campagne élaborée par le ministère de la Santé et

des Soins de longue durée après la diffusion par le Parti libéral de l'Ontario d'une publicité avec des éléments visuels très semblables sur le même sujet.

Nous avons également relevé deux contraventions à la Loi, soit des annonces publiées sans avoir été soumises à notre examen :

- Pour la deuxième année consécutive, la Police provinciale de l'Ontario (OPP), qui relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, a fait paraître des annonces qui n'avaient pas été soumises à un examen. L'OPP a fait savoir que les contraventions étaient imputables à un manque de connaissance de la Loi. Nous avons néanmoins conclu que si les six annonces en question avaient été soumises à notre examen, elles auraient été approuvées.
- Plus d'une centaine d'annonces diffusées dans différents médias au sujet des parcs historiques de la Huronie et du parc historique du Fort William n'avaient pas été soumises à l'examen de notre Bureau. Ces attraits touristiques font partie du portefeuille du ministère du Tourisme et de la Culture et sont donc assujettis à la Loi. Le Ministère nous a informés qu'il a pris des mesures pour s'assurer que les parcs soumettront à l'avenir toutes les annonces aux fins d'examen. Les annonces qui ont été diffusées en violation de la Loi auraient vraisemblablement été approuvées si elles avaient été examinées.

De plus, nous avons également de sérieuses réserves au sujet d'un nombre de demandes d'examen préalable. Dans presque tous les cas, les documents ont été révisés, présentés de nouveau puis approuvés.

AUTRES POINTS

Moment de l'élection

Nous avons souligné dans notre *Rapport annuel 2007* qu'en raison de la décision de tenir les élections provinciales à dates fixes tous les quatre

ans, il « importe de déterminer comment la publicité gouvernementale financée par la province devrait être traitée en période préélectorale ».

À l'époque, nous avons fait savoir que « toute modification notable de la nature, du contenu, de l'idée maîtresse ou du volume des publicités gouvernementales durant la période précédant une élection générale peut être perçue comme visant à avantager le parti au pouvoir » et ajouté que nous prendrions « en compte non seulement le contenu de chaque document publicitaire, mais aussi les circonstances politiques en vigueur et le moment prévu pour la publication ou la diffusion des documents ».

Nous avons relevé des problèmes concernant quelques documents soumis dans les mois avant la dernière élection, tenue le 6 octobre 2011. Par exemple, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a omis de diffuser le préavis requis de son intention d'acheter du temps d'antenne supplémentaire pour diffuser des annonces préalablement approuvées à la télévision et à la radio.

Dans les mois précédant l'élection, nous avons également rejeté deux soumissions et conclu qu'une troisième contrevenait à la Loi :

- Nous avons rejeté une campagne radiophonique faisant la promotion de la gratuité des vaccins contre le rotavirus puisqu'elle ressemblait plus ou moins à une publicité du Parti libéral de l'Ontario sur le dépistage médical des nouveau-nés. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a remanié l'annonce, l'a soumise de nouveau, puis nous l'avons approuvée.
- Nous avons rejeté une campagne pour la radio et la presse portant sur les programmes de gestion des risques dans le secteur agricole, car elle contrevenait au paragraphe 6(1)5 de la Loi qui stipule qu'une publicité ne doit pas avoir comme objectif principal de « favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ». Après avoir rapidement refondu la campagne, le ministère de l'Agriculture, de

l'Alimentation et des Affaires rurales l'a soumise de nouveau, et nous l'avons approuvée.

- Nous avons constaté qu'une campagne du ministère des Finances sur les obligations d'épargne de l'Ontario contrevenait à la Loi, car une page Web accessible au premier clic mentionnée dans la publicité faisait référence au « gouvernement McGuinty » en violation du paragraphe 6(1)3 de la Loi, qui stipule que des publicités ne doivent pas « inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative ». Le Ministère a rapidement corrigé la campagne.

Nous aimerions également souligner une restriction possible de la Loi relativement à un encart publicitaire du ministère de l'Énergie compris avec les factures d'électricité envoyées juste avant l'élection. L'encart faisait l'éloge de la Prestation ontarienne pour l'énergie propre, la réduction de 10 % de la facture d'électricité accordée par le gouvernement pour les cinq prochaines années. Nous croyons savoir que les services publics étaient tenus par le Ministère d'inclure ces encarts. De tels encarts ne sont pas assujettis à la Loi, qui s'applique seulement au courrier en vrac. Nous nous soucions toutefois du fait que les encarts, dont certains ont été déposés dans les boîtes aux lettres moins d'un mois avant l'élection provinciale, puissent être perçus comme une violation de l'esprit de la Loi. L'encart, s'il avait été soumis à notre Bureau, n'aurait probablement pas résisté à notre examen. Nous avons exprimé des préoccupations semblables l'an dernier concernant un encart joint aux chèques de remboursement de la TVH. Ces deux exemples mettent en évidence une restriction possible de la Loi relativement à de tels encarts.

Publicité Internet

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avons fait état d'une publicité gouvernementale diffusée en ligne qui était semblable à une publicité que nous avons examinée en 2009 et qui ne satisfaisait pas

aux normes établies de la Loi. Nous avons constaté à ce moment que cette situation mettait en évidence les limites de la Loi, qui ne s'applique pas à la publicité Internet, un segment en forte croissance du marché de la publicité.

En 2010-2011, nous avons constaté que de nombreuses campagnes publicitaires sujettes à examen comprenaient des composantes diffusées dans Internet. Parmi celles-ci, certaines auraient probablement été jugées non conformes à la Loi, si elles avaient été assujetties à notre examen. En raison de l'accroissement constant de la valeur totale et du nombre des publicités Internet, le gouvernement devrait se prononcer sur la pertinence d'assujettir ces publicités à la Loi.

Ministère de l'Infrastructure

En septembre 2009, l'ancien ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure a soumis à un examen préalable une publicité télévisuelle intitulée « Connects ». Nous avons indiqué à l'époque que la publicité, qui portait sur les mérites de l'infrastructure, ne satisfait vraisemblablement pas aux normes de la Loi puisqu'elle contenait peu d'information et semblait communiquer des messages qui mettaient le parti au pouvoir en valeur. Le Ministère n'a pas révisé ni soumis de nouveau la publicité.

En mai 2011, nous avons appris qu'Infrastructure Ontario, société d'État provinciale non régie par la Loi, avait l'intention de lancer une campagne télévisée en diffusant une publicité très semblable à la publicité « Connects » que nous avons rejetée presque deux ans auparavant.

Nous avons informé le ministre de l'Infrastructure de notre préoccupation à l'égard du fait que le Ministère pourrait avoir sciemment autorisé un de ses organismes—un organisme qui relève du ministre de l'Infrastructure—à diffuser une publicité très semblable à celle qui avait été soumise à un examen préalable en 2009 et qui, selon mon Bureau, ne satisfaisait pas aux normes de la Loi.

En réponse, un haut fonctionnaire d'Infrastructure Ontario nous a informés que le personnel ne connaissait pas la version 2009 de la publicité, qui avait été préparée par la même agence ayant créé la version 2011. Il était mécontent que l'agence de publicité ne l'ait pas informé qu'il s'agissait de la deuxième mouture d'une publicité qui avait été rejetée.

Infrastructure Ontario a informé notre Bureau en septembre 2011 qu'il n'avait pas diffusé la publicité.

Dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés

La *Loi sur le vérificateur général* exige de ce dernier qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 1 renferme des données détaillées sur les dépenses associées aux campagnes de publicité des différents ministères pour les achats médias, les services d'agences de création, les services de production, d'interprétation et de distribution par des tiers, et d'autres services fournis par des tiers comme de traduction.

Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, mon Bureau a examiné un échantillon aléatoire de paiements aux fournisseurs de services de publicité et de création et de pièces à l'appui dans des ministères choisis. Nous avons aussi vérifié la conformité aux articles 2, 3, 4 et 8 de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, qui précisent les exigences en matière de soumission et interdisent d'utiliser les annonces avant notification des résultats de l'examen par le vérificateur général. Aucune question préoccupante n'a été soulevée dans notre examen.

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale, 1^{er} avril 2010–31 mars 2011

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

Ministère/Titre de la campagne	N ^{bre} de soumissions	N ^{bre} de documents	Coûts de tiers (\$)				
			Coûts d'agence (\$)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales							
Ontario, terre nourricière ²	4	51	173 675	989 886	55 334	–	228
Investir en Ontario ²	1	2	–	–	–	–	–
L'éco-avantage de l'Ontario	1	1	–	–	–	–	–
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario ¹	–	–	–	–	–	–	–
Royal Winter Fair	1	1	–	–	–	–	–
Bureau du Conseil des ministres							
Institut d'administration publique du Canada	1	1	–	–	–	–	–
Services à l'enfance et à la jeunesse							
Prestation ontarienne pour enfants	2	19	31 900	27 910	22 500	–	5 700
Affaires civiques et Immigration							
Expérience Globale Ontario	1	1	–	–	–	–	–
Ordre de l'Ontario	1	23	–	5 386	–	–	–
Jour du Souvenir	1	3	–	946	–	–	–
Sécurité communautaire et Services correctionnels							
OPP ⁴	–	6	–	–	–	–	–
Avis public – Travailleurs de l'industrie de la sécurité ¹	–	–	–	–	–	–	–
Programme RIDE	2	2	–	–	14 427	–	–
Programme RIDE ¹	–	–	–	78	–	–	–
Développement économique et Commerce							
Immigration des gens d'affaires	1	10	5 143	7 000	–	–	2 815
Programmes destinés aux entreprises ontariennes	1	4	241 485	388 253	95 100	–	1 820
InvestiNord – GO ¹	–	–	–	–	–	–	–
InvestiNord – GO ²	6	24	189 508	30 186	–	–	9 507
Investissement Ontario ¹	–	–	–	–	–	–	–
Investissement Ontario ²	15	92	846 563	153 959	56 942	–	26 970
Exportations Ontario	3	10	12 325	3 475	–	–	1 739
Exportations Ontario ¹	–	–	–	–	–	–	–

1. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

2. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

4. contravention – la publicité n'a pas été soumise à examen

Coûts médias (\$)				Publicité extérieure*	Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)
Télévision	Radio	Imprimé				
2 865 421	528 854	–	341 825	–	4 955 223	
–	–	4 961	–	–	4 961	
–	–	–	–	3 500	3 500	
–	1 885	–	–	–	1 885	
–	–	–	–	2 850	2 850	
–	–	–	–	4 000	4 000	
–	45 784	244 191	–	–	377 985	
–	–	1 250	–	–	1 250	
–	–	141 019	–	–	146 405	
–	–	26 576	–	–	27 522	
–	–	330	–	–	330	
–	–	61 366	–	–	61 366	
256 949	–	–	19 642	–	291 018	
-2 510	–	–	–	–	-2 432 ⁹	
–	–	199 569	–	–	214 527	
834 721	–	86 241	–	–	1 647 620	
–	–	45 465	–	–	45 465	
–	–	625 509	–	3 740	858 450	
-34 175	–	-21 770	-17 284	9 600	-63 629 ⁹	
2 062 017	–	3 398 137	598 445	4 060	7 147 093	
–	–	2 078	–	–	19 617	
–	–	42 628	–	5 000	47 628	

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les vousoirs de réclame.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

9. total négatif en raison des crédits d'impôt visant les médias pris en compte

Ministère/Titre de la campagne	N ^{bre} de soumissions	N ^{bre} de documents	Coûts de tiers (\$)				
			Coûts d'agence (\$)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Éducation							
Sommet international d'experts en éducation	1	2	–	–	–	–	–
Maternelle et jardin d'enfants à temps plein ²	7	62	249 076	361 366	148 165	–	16 833
Kidstreet	1	1	–	–	–	–	–
Projets Exprime-toi	1	1	–	–	–	–	–
Énergie et Infrastructure							
Infrastructure ¹	–	–	–	–	–	–	–
Plan énergétique à long terme ²	3	11	122 527	463 177	1 364	–	368 219
Plan énergétique à long terme ³	1	4	–	–	–	–	–
Environnement							
Avis public – Normes sur la qualité de l'air	2	3	–	575	–	–	–
Avis public – Échantillonnage environnemental	1	1	–	375	–	–	–
Finances							
Crédit d'impôt pour les activités des enfants	4	61	198 143	159 934	12 430	–	19 492
Budget de l'Ontario ²	2	24	42 848	42 558	–	–	–
Obligations d'épargne de l'Ontario	2	37	108 936	95 096	75,340	–	10 385
Services gouvernementaux							
Ligne Info-Entreprises sans frais 1 888	1	4	–	6 007	–	–	2 048
Smartmoves ¹	–	–	–	4 900	–	–	256
Taking the Lead – ServiceOntario	1	2	–	–	–	–	4
Taking the Lead – ServiceOntario ¹	–	–	–	–	–	–	2 162
Renouvellement de la vignette de validation	1	19	15 600	9 200	–	–	2 682
Santé et Soins de longue durée							
Programmes de lutte contre le diabète ³	1	1	–	–	–	–	–
Accès Soins	1	2	2 013	9 431	–	–	775
Options de soins de santé ²	13	54	122 194	91 540	–	–	56 149
Options de soins de santé ⁶	3	12	25 046	1 074 554	65 093	1 205	9 801
ProfessionsSanté Ontario ⁸	1	1	–	–	–	–	–
MedsCheck pour le diabète	1	2	–	10 944	1 435	2 100	731
Avis public – Diabète ¹	–	–	–	–	–	–	–

1. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

2. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

3. violation – la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

6. approbation retirée (voir la section « Résultats de nos examens » plus haut dans ce chapitre)

8. frais engagés par ProfessionsSanté Ontario

Coûts médias (\$)				Publicité extérieure*	Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)
Télévision	Radio	Imprimé				
–	–	–	–	–	10 821	10 821
3 558 749	–	279 748	–	–	–	4 613 937
–	–	–	–	–	1 413	1 413
–	–	–	–	–	30 000	30 000
–1 513	–	–	–	–	–	-1 513 ⁹
899 009	644 462	–	–	–	–	2 498 758
–	–	–	–	–	–	–
–	–	2 853	–	–	–	3 428
–	–	2 588	–	–	–	2 963
–	577 004	582 396	168 810	–	–	1 718 209
–	–	62 094	–	–	–	147 500
798 725	145 687	499 562	276 209	–	–	2 009 940
–	–	71 667	–	–	–	79 722
–	–	19 586	–	–	–	24 742
–	–	3 980	–	–	–	3 984
–	–	369 497	–	–	–	371 659
–	–	37 723	–	–	–	65 205
–	–	–	–	–	–	–
–	–	104 083	–	–	–	116 302
–	10 157	1 632 489	263 488	–	–	2 176 017
2 567 247	–	–	–	–	–	3 742 946
–	–	–	–	–	–	–
–	562 330	–	–	–	–	577 540
–	–	311 891	–	–	–	311 891

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les vousoirs de réclame.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

9. total négatif en raison des crédits d'impôt visant les médias pris en compte

Ministère/Titre de la campagne	N ^{bre} de soumissions	N ^{bre} de documents	Coûts de tiers (\$)				
			Coûts d'agence (\$)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Santé et Soins de longue durée (suite)							
Avis public – Coordination des services de soins de santé dans le Nord	1	6	–	–	–	–	–
Grippe saisonnière	5	68	20 528	20 158	12 062	–	4 039
Faisons face au diabète	4	50	–	20 400	–	–	–
Promotion de la santé et Sport							
Diabète ²	2	3	175 628	172 230	–	–	1 995
Saine alimentation Ontario ⁴	–	–	–	–	–	–	–
Vie saine	1	2	333 955	454 743	–	–	–
Championnats du monde de baseball junior ²	1	1	1 105	–	–	–	–
Travail							
Normes d'emploi	1	10	–	26 837	–	–	2 962
Prévention des chutes ⁵	2	15	–	–	–	–	–
Bureau de protection des emplois	1	2	–	2 500	–	–	–
Sécurité au travail Ontario	1	1	–	1,978	–	–	–
Affaires municipales et Logement							
Avis public – Examen de la déclaration de principes provinciale	1	2	–	632	–	–	110
Richesses naturelles							
Attention : ours	1	8	–	650	–	–	–
Attention : ours ¹	–	–	–	–	–	–	–
Maladie débilante chronique	1	1	–	–	–	–	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu ¹	–	–	–	100	–	–	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu ²	2	30	–	685	–	–	6
Gestion des ressources forestières ¹	–	–	–	–	–	–	–
Concours d'illustration du permis de jeune pêcheur	1	1	–	100	–	–	–
Rétablissement du saumon de l'Atlantique dans le lac Ontario	1	1	–	375	–	–	–
Gestion des terres ²	8	8	–	–	–	–	–
Parcs Ontario ¹	–	–	–	–	–	–	–
Parcs Ontario ²	15	17	–	–	–	–	–
Carte Plein air	1	1	–	150	–	–	–
Espèces en péril	2	2	–	356	–	–	–
Programme d'emploi pour les jeunes	1	1	–	175	–	–	–

1. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

2. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

5. frais engagés par la CSPAAAT

Coûts médias (\$)				Publicité extérieure*	Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)
Télévision	Radio	Imprimé				
–	–	19 053	–	–	19 053	
–	1 366 943	–	491 029	–	1 914 759	
–	–	999 534	–	3 250	1 023 184	
–	–	–	–	–	349 853	
–	–	5 766	–	–	5 766	
1 057 934	–	–	–	–	1 846 632	
–	–	–	–	650	1 755	
–	–	129 503	–	–	159 302	
–	–	–	–	–	–	
–	–	2 125	–	–	4 625	
–	–	–	–	2,490	4,468	
–	–	23 403	–	–	24 145	
20 452	–	95 117	2,996	–	119 215	
–	–	93 983	–	–	93 983	
–	–	1 369	–	–	1 369	
–	–	1 693	–	–	1 793	
–	–	699	–	–	1 390	
–	–	916	–	–	916	
–	–	–	–	8 350	8 450	
–	–	–	–	11 140	11 515	
–	–	3 609	–	2 775	6 384	
–	–	7 516	–	–	7 516	
–	–	17 190	–	–	17 190	
–	–	–	–	8 350	8 500	
–	–	34 284	–	–	34 640	
–	–	–	–	7 300	7 475	

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les vousoirs de réclame.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	N ^{bre} de soumissions	N ^{bre} de documents	Coûts de tiers (\$)				
			Coûts d'agence (\$)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Développement du Nord, Mines et Forêts							
InvestiNord – GO ⁷	–	–	–	–	–	–	–
Crédit pour les coûts d'énergie dans le Nord de l'Ontario ²	3	11	275 625	267 793	–	–	7 500
Crédit pour les coûts d'énergie dans le Nord de l'Ontario ²	2	4	–	–	–	–	–
Avis public – Modernisation du régime de tenure forestière et d'établissement des prix	1	2	–	2 300	–	–	–
Recherche et Innovation							
Investissement Ontario ⁷	–	–	–	–	–	–	–
Revenu							
Réforme fiscale globale ¹	–	–	3 696	–	–	–	–
Plan fiscal de l'Ontario	9	55	106 015	51 680	27 990	589 803	45 705
Crédits d'impôt ²	3	40	344 247	174 637	16 611	–	–
Tourisme et Culture							
Parc historique de Fort William ⁴	–	49	–	–	–	–	–
Parcs historiques de la Huronie ⁴	–	67	–	5 540	–	–	–
Formation et Collèges et Universités							
Emploi Ontario ¹	–	–	–	–	–	–	–
Éducation internationale	1	1	–	–	–	–	–
Promotion des études postsecondaires et sensibilisation du public	2	66	325 141	625 014	56 966	–	21 801
Étudier en Ontario	1	1	–	–	–	–	1 805
Transports							
Plaques d'immatriculation pour anciens combattants	1	2	4 293	2 008	11 856	–	–
Total	165	1 082	3 977 215	5 767 777	673 615	593 108	624 239

1. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

2. publicité soumise en 2009-2010 et dépenses supplémentaires en 2010-2011

4. contravention – la publicité n'a pas été soumise à examen

7. publicité élaborée par un autre ministère, mais utilisée par le ministère concerné

Coûts médias (\$)				Publicité extérieure*	Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)
Télévision	Radio	Imprimé				
–	–	1 966	–	–	1 966	
121 929	122 984	111 261	–	–	907 092	
–	–	1 290	–	13 355	14 645	
–	–	30 978	–	–	33 278	
–	–	–	–	21 900	21 900	
–	531 681	716 201	–	–	1 251 578	
–	935 740	1 114 004	–	–	2 870 937	
–	–	–	–	–	535 495	
–	27 448	109 125	182 462	–	319 035	
44 955	16 663	58 150	2 700	350	128 358	
–	–	–	–	4 250	4 250	
–	–	5 391	–	–	5 391	
1 289 855	–	791 174	300 283	–	3 410 234	
–	–	4 545	–	–	6 350	
556 639	–	10 393	–	–	585 189	
16 896 404	5 517 622	13 227 945	2 630 605	159 144	50 067 674	

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les vousoirs de réclame.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Comité permanent des comptes publics

Nomination et composition du Comité

Les membres du Comité permanent des comptes publics (le Comité) sont nommés en vertu du Règlement de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire la période à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

Conformément au Règlement, le Comité permanent des comptes publics a été nommé le 10 décembre 2007, pour la durée de la 39^e législature. En septembre 2011, la composition du Comité était la suivante :

- Norm Sterling, président du Comité, Parti progressiste-conservateur
- Peter Shurman, vice-président, Parti progressiste-conservateur
- Wayne Arthurs, Parti libéral
- Aileen Carroll, Parti libéral
- France Gélinas, Nouveau parti démocratique
- Jerry Ouellette, Parti progressiste conservateur
- David Ramsay, Parti libéral
- Liz Sandals, Parti libéral
- David Zimmer, Parti libéral

Rôle du Comité

Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur le respect des principes d'économie et d'efficacité dans la gestion des activités du gouvernement et du secteur parapublic, l'efficacité des programmes dans la réalisation des objectifs fixés, ainsi que toute question soulevée relativement aux Comptes publics de l'Ontario. Durant l'année, le Comité tient un certain nombre d'audiences concernant les questions soulevées dans notre rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis présente ses observations et recommandations à l'Assemblée législative. En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander au vérificateur général d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

RÔLE CONSULTATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général et des cadres supérieurs assistent aux réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant le rapport annuel du vérificateur général et les Comptes publics de l'Ontario.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de la Chambre, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats (c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative).

Le Comité choisit les dossiers qui l'intéressent dans le rapport annuel ou les rapports spéciaux du vérificateur général et tient des audiences à leur sujet. Il met généralement l'accent sur le chapitre du rapport annuel consacré aux vérifications de l'optimisation des ressources (VOR). Au cours des dernières années, chacun des trois partis politiques a choisi trois vérifications ou autres sections du rapport annuel sur lesquelles tenir des audiences. Le Comité détermine aussi s'il y a lieu de tenir des audiences sur les rapports spéciaux déposés durant l'année.

À chaque audience, le vérificateur général et la recherchiste du Comité lui communiquent les informations pertinentes concernant la section applicable du rapport ainsi que les réponses données aux conclusions et recommandations du vérificateur général par le ministère ou l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de la vérification. Le Comité demande ensuite à des cadres supérieurs des entités vérifiées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme le rapport annuel du vérificateur général traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, les ministres sont rarement invités à assister aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et recommandations à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi aux entités vérifiées non convoquées à des audiences d'aviser le Comité des mesures prises pour donner suite aux préoccupations soulevées dans les rapports du vérificateur général.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité a tenu 19 réunions entre octobre 2010 et juin 2011. Il a convoqué certaines de ces réunions pour compléter ses rapports sur les audiences concernant certaines sections des rapports annuels de 2009 et 2010 ainsi que le rapport spécial d'octobre 2009 sur *L'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario*.

En 2011, le Comité a choisi de tenir des audiences sur quatre sections du Chapitre 3 (Rapports sur les VOR) et deux sections du Chapitre 4 (Suivi des VOR) :

- 3.03–Bureau des obligations familiales;
- 3.07–Dépenses de stimulation de l'infrastructure;
- 3.08–Société d'évaluation foncière des municipalités;
- 3.09–Élimination et réacheminement des déchets non dangereux;
- 4.05–Sécurité des véhicules utilitaires et programme d'application;
- 4.11–Gouvernance des conseils d'administration des hôpitaux.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le Comité rédige des rapports et des lettres sur son travail à déposer à l'Assemblée législative. Ces rapports et lettres résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, tous les rapports et lettres du comité sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à www.ontla.on.ca.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou

du secteur parapublic de communiquer les réponses au greffier du Comité dans les délais stipulés. Le Bureau du vérificateur général examine ces réponses et tient compte des recommandations du Comité dans toute vérification subséquente du secteur opérationnel visé.

Entre octobre 2010 et juin 2011, le Comité a déposé les 17 rapports suivants, qui font suite aux audiences tenues sur des sections tirées des rapports annuels (RA) de 2009 et 2010 et d'un des rapports spéciaux du vérificateur général :

- *Dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail* (Section 3.14 du RA 2009) (déposé le 5 octobre 2010);
- *Subventions non dépensées* (Chapitre 2 du RA 2009) (déposé le 20 octobre 2010);
- *Services de télétriage* (Section 3.13 du RA 2009) (déposé le 26 octobre 2010);
- *Inspection et entretien des ponts* (Section 3.02 du RA 2009) (déposé le 1^{er} novembre 2010);
- *L'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario* (rapport spécial d'octobre 2009) (déposé le 4 novembre 2010);
- *Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (Section 3.09 du RA 2009) (déposé le 24 novembre 2010);
- *Office de la qualité et de la responsabilité en éducation* (Section 3.04 du RA 2009) (déposé le 25 novembre 2010);
- *Secrétariat de la littératie et de la numératie* (Section 3.07 du RA 2009) (déposé le 6 décembre 2010);
- *Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée* (Section 3.06 du RA 2009) (déposé le 28 février 2011);
- *Programme d'appareils et accessoires fonctionnels* (Section 3.01 du RA 2009) (déposé le 18 mai 2011);
- *Sécurité des véhicules utilitaires et programme d'application* (Section 4.05 du RA 2010) (déposé le 18 mai 2011);

- *Dépenses de stimulation de l'infrastructure* (Section 3.07 du RA 2010) (déposé le 18 mai 2011);
- *Gouvernance des conseils d'administration des hôpitaux* (Section 4.11 du RA 2010) (déposé le 18 mai 2011);
- *Société d'évaluation foncière des municipalités* (Section 3.08 du RA 2010) (déposé le 30 mai 2011);
- *Bureau des obligations familiales* (Section 3.03 du RA 2010) (déposé le 30 mai 2011);
- *Élimination et réacheminement des déchets non dangereux* (Section 3.09 du RA 2010) (déposé le 30 mai 2011);
- *Pratiques exemplaires du Comité permanent des comptes publics : Programme d'appareils et accessoires fonctionnels* (Section 3.01 du RA 2009) (déposé le 30 mai 2011).

Ce dernier rapport décrivait la procédure suivie par le Comité pour donner suite à son rapport du 18 mai découlant de la vérification du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels effectuée en 2009 par le vérificateur général.

CONSEIL CANADIEN DES COMITÉS DES COMPTES PUBLICS

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 32^e conférence annuelle du CCCCCP a été organisée par la Nouvelle-Écosse et s'est tenue à Halifax du 28 au 30 août 2011.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative et les citoyens et citoyennes de l'Ontario en menant des vérifications et examens des finances et de l'optimisation des ressources et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions responsables de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources, au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* confère aussi au vérificateur général la responsabilité d'examiner certains types de publicité gouvernementale proposée et de déterminer s'ils doivent être approuvés ou non (voir le Chapitre 5 pour plus de détails sur la fonction d'examen de la publicité qu'assume le Bureau). Les deux lois sont accessibles à www.e-laws.gov.on.ca.

Lors d'une année électorale, le vérificateur général est également tenu d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et de déterminer le caractère raisonnable des prévisions que contient celui-ci concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices. Puisque 2011 est une année électorale, le gouvernement a publié son rapport préélectoral le 26 avril 2011, et les résultats de notre examen ont été rendus publics le 28 juin 2011.

Vue d'ensemble

VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DANS LE RAPPORT ANNUEL

Environ les deux tiers du travail du Bureau se rapportent aux vérifications de l'optimisation des ressources (VOR), qui permettent de déterminer l'efficacité avec laquelle l'entité vérifiée gère et administre ses programmes ou activités. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des VOR :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés relevant de la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (par exemple, les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

La *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) [sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v)] précise les critères à prendre en compte dans ces vérifications :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'efficience.

- Des procédures satisfaisantes doivent être instaurées pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte.

Nous examinons également le niveau de service fourni au public et, dans la mesure du possible, nous comparons celui-ci aux pratiques exemplaires d'autres administrations qui offrent des services similaires.

La Loi stipule que le vérificateur général doit signaler les cas où les trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés ainsi que les cas où :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas été pleinement comptabilisés;
- des registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
 - sauvegarder et contrôler les biens publics;
 - vérifier efficacement la vérification, la collecte et la répartition adéquate des recettes;
 - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées;
- des sommes d'argent ont été engagées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

En théorie, l'évaluation des mesures prises par l'entité vérifiée pour atténuer ces risques s'assimile davantage à une vérification « de conformité », mais elle est généralement intégrée aux VOR et aux vérifications « d'attestation » (abordées dans une autre section). En général, nos VOR englobent aussi les activités de conformité suivantes :

- déterminer les principales dispositions législatives et autorisations qui régissent l'entité vérifiée ou les activités et programmes que sa direction est chargée d'administrer;
- effectuer les sondages et procédures jugés nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux principales exigences de ces lois et autorisations.

Les activités et programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du

gouvernement. Nous pourrions donc dire que nos VOR mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et exécute les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que, bien que nous puissions fournir des renseignements sur les répercussions des politiques gouvernementales, notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de ces politiques. C'est plutôt à l'Assemblée législative qu'il incombe de surveiller et de remettre en question continuellement les politiques gouvernementales et d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos VOR et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits ci-après.

Choix des programmes et activités à vérifier

Le Bureau vérifie les principaux programmes et activités des ministères environ tous les cinq à sept ans. Il ne vérifie pas aussi souvent les organismes du secteur parapublic et les sociétés relevant de la Couronne en raison de leur grand nombre et de la diversité de leurs activités. Depuis l'élargissement de notre mandat en 2004, qui nous permet de vérifier ces entités, nos vérifications ont porté sur un vaste éventail de sujets dans un grand nombre de secteurs, dont la santé (hôpitaux, foyers de soins de longue durée et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges), et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux) ainsi que plusieurs grandes sociétés relevant de la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à vérifier chaque année tient compte du

risque que l'entité vérifiée ne fournisse pas les services publics de manière rentable. Pour nous aider à choisir des dossiers présentant un risque plus élevé, nous examinons notamment les facteurs suivants :

- les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes;
- le total des recettes ou des dépenses en cause;
- l'incidence du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité vérifiée;
- les changements importants récemment apportés aux activités de l'entité vérifiée;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être décelés par la vérification.

Un autre facteur pris en compte dans le processus de sélection est le travail effectué ou prévu par les vérificateurs internes de l'entité vérifiée. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter une vérification ou d'en modifier la portée afin d'éviter le chevauchement des efforts. Dans d'autres cas, nous ne réduisons pas la portée de notre vérification, mais nous appuyons sur les travaux de vérification interne et nous en présentons les résultats dans notre rapport.

Établissement des objectifs et critères de vérification et des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons une vérification, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères de vérification appropriés pour les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. L'élaboration de ces critères nécessite une consultation approfondie de sources telles que : les comités de spécialistes reconnus; les autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; les politiques et procédures du personnel de direction; les critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens; les lois, règlements et autres autorisations applicables. Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères élaborés avec les cadres

supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des sondages et procédés pour atteindre notre objectif tout en respectant nos critères de vérification, afin de pouvoir tirer des conclusions à leur sujet. Chaque rapport de vérification contient la section « Objectif et portée de la vérification », qui précise l'objectif de la vérification.

Les sondages et procédés utilisés pour recueillir des renseignements ont leurs limites. Nous ne pouvons donc pas offrir un « niveau d'assurance absolue » que notre travail de vérification permet de repérer tous les problèmes importants. D'autres facteurs entrent en jeu. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité vérifiée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait bien afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité vérifiée réussit souvent à contourner de tels systèmes de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème ne se posera jamais. De plus, bon nombre des éléments de preuve qui nous permettent de tirer une conclusion sont plus persuasifs que concluants, et nous devons faire preuve de jugement professionnel pour une grande partie de notre travail, par exemple, dans l'interprétation de l'information.

Pour toutes ces raisons, nous prévoyons offrir une assurance « de niveau vérification » – qui est le plus haut niveau raisonnable d'assurance que nous pouvons obtenir en utilisant nos procédés de vérification habituels. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; au besoin, obtenons l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions. En

application du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne demande pas d'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités en conformité avec la Loi.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à une vérification. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement au moyen d'enquêtes et de discussions avec le personnel de direction, d'analyses des renseignements fournis ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons notamment des examens lorsque le coût d'un niveau d'assurance plus élevé serait prohibitif ou lorsque la nature du programme ou de l'activité appelle un examen plutôt qu'une vérification. Cette année, nous avons effectué un examen de la dette restante du secteur de l'électricité, lequel figure au chapitre 3 du présent rapport. En 2009, nous avons procédé à un examen de la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, qui a été bien accueilli par le Comité permanent des comptes publics.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité vérifiée tout au long de la vérification de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Avant d'entamer son travail, il rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, le personnel du Bureau rencontre le personnel de direction pour le renseigner sur les progrès accomplis et assurer une bonne communication. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous

discutons avec la haute direction de l'entité vérifiée. Ses réponses écrites à nos recommandations sont commentées et incorporées dans le rapport provisoire. Le vérificateur général finalise le rapport provisoire (sur lequel sera fondé le Chapitre 3 du Rapport annuel) avec le sous-ministre ou le dirigeant responsable de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention avant la publication du Rapport annuel.

RAPPORTS SPÉCIAUX

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses vérifications dans un rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

Deux articles de la Loi autorisent le vérificateur général à accomplir des missions spéciales. En vertu de l'article 16, le vérificateur général examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et rédige les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, il accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu de l'article 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public dès son achèvement.

Au cours des cinq dernières années, nous avons publié huit rapports spéciaux ainsi que deux rapports examinant le rapport préélectoral du gouvernement sur les finances de l'Ontario. Aucune

vérification spéciale ne nous a été demandée durant l'exercice 2010-2011.

VÉRIFICATIONS D'ATTESTATION

Les vérifications d'attestation sont des examens des états financiers de l'entité vérifiée. Le vérificateur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité vérifiée d'une façon équitable et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus du Canada). Comme mentionné dans la vue d'ensemble des VOR, les vérifications de conformité sont souvent intégrées aux vérifications d'attestation. Nous nous trouvons en fait à évaluer les contrôles visant à gérer les risques associés aux comptes mal tenus; aux fonds publics non comptabilisés; au défaut de tenir des dossiers; à une protection inadéquate des biens publics; aux lacunes dans les procédures de vérification, de perception et de répartition des recettes; aux dépenses non autorisées; et aux fonds non affectés aux fins prévues.

Entités vérifiées

Chaque année, nous vérifions les états financiers consolidés de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. La Loi [paragraphe 9(1), (2) et (3)] stipule que :

- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui communiquent leurs conclusions;

- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés relevant de la Couronne remettent au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés et une copie du rapport des conclusions et recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le Chapitre 2 examine la vérification d'attestation 2009 des états financiers consolidés de la province.

En général, le présent rapport n'examine pas les résultats des vérifications d'attestation des organismes et des sociétés relevant de la Couronne. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que le vérificateur général doit présenter ses rapports au conseil d'administration et au(x) ministre(s) responsable(s) de l'organisme. Le Bureau présente également une copie du rapport du vérificateur indépendant concernant les états financiers de l'organisme au sous-ministre du ministère visé ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Lorsque la vérification d'attestation d'un organisme relève des points que la direction doit améliorer, le vérificateur prépare une lettre de recommandations provisoire, en discute avec les cadres supérieurs, puis la révisé en conséquence. Une fois que la lettre de recommandations a été approuvée et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, le vérificateur prépare un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité de vérification de l'organisme, s'il y a lieu. Si une question était suffisamment importante pour être portée à l'attention de l'Assemblée législative, nous l'incluons dans notre Rapport annuel.

L'Annexe 1, Partie 1 contient la liste des organismes vérifiés en 2010-2011. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour vérifier certains de ces organismes pour son compte. L'Annexe 1, Partie 2 et l'Annexe 2 énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne qui ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables en 2010-2011.

AUTRES STIPULATIONS DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Le projet de loi 18 visait à apporter certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement de son mandat de vérification de l'optimisation des ressources pour englober les organismes du secteur parapublic bénéficiant de subventions publiques. Le *Rapport annuel 2011* marque la sixième année de notre mandat de vérification élargi.

Nomination du vérificateur général

En vertu de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative. La Loi stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, selon le Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre 6). Les deux derniers vérificateurs généraux ont été choisis dans un processus de sélection concurrentiel officiel, dans le cadre duquel des membres de chaque parti politique ont siégé au comité de sélection.

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquitte de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Le vérificateur est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, le vérificateur général conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne (la Commission) – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la Loi, les dépenses du Bureau pour l'exercice 2010-2011 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau ont été soumis à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative. Les états vérifiés et la discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin du chapitre.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports provisoires et documents de travail, y compris toute l'information obtenue de l'entité vérifiée, offre une autre garantie de confidentialité.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la

philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'appliquer les normes de conduite, de compétence et d'intégrité les plus rigoureuses dans leur travail.

Le Code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau à l'égard de l'Assemblée législative, du public et des entités vérifiées. Il offre aussi une orientation sur les exigences de divulgation ainsi que les mesures à prendre pour éviter les conflits d'intérêts. Tous les employés sont tenus de produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à regrouper des entités de vérification apparentées et à favoriser les connaissances spécialisées dans les divers domaines d'activités du gouvernement, comme les soins de santé, l'éducation, les services sociaux et l'environnement. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de chefs et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la Figure 1).

Le vérificateur général, le sous-vérificateur général, les directeurs et les gestionnaires des Ressources humaines et des Communications et Examen de la publicité gouvernementale composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 39^e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est tenue à Halifax (Nouvelle-Écosse) du 28 au 30 août 2011. Depuis 32 ans, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP). Elle réunit des vérificateurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, où ils peuvent échanger des idées et des informations.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu de la vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Au cours de l'année de vérification visée par le rapport, le Bureau a rencontré des législateurs, des fonctionnaires et des vérificateurs du Belize, du Bénin, du Cameroun, de la Chine (bureaux de vérification national et provinciaux), du Ghana, du Kenya, du Pakistan (province du Panjab), de Sainte-Lucie, de la Tanzanie et du Vietnam.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a connu un autre exercice fructueux en 2010-2011. Au total, il a réalisé 13 VOR et un examen, et publié un rapport sur son examen obligatoire du *Rapport préélectoral sur les finances*

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2011

Vérificateur général	Ressources humaines	Opérations
Jim McCarter	Annemarie Wiebe, Gestionnaire Shayna Whiteford	Administration Shanta Persaud Maureen Bissonnette Sohani Myers Christine Wu Communications et Examen de la publicité gouvernementale Christine Pedias, Gestionnaire (intérimaire) Mariana Green Shirley McGibbon Tiina Randoja Technologie de l'information Peter Lee Shams Ali
Sous-vérificateur général	Assurance de la qualité et projets spéciaux	
Gary Peall	Paul Amodeo, Gestionnaire Kristin Snowden, Gestionnaire Shariq Saeed	
	Normes et recherche	
	Rebecca Yosipovich, Gestionnaire	
Portefeuilles et personnel de vérification		
Services sociaux et communautaires et Revenu	Organismes de la Couronne (1), Finances	Organismes de la Couronne (2)
Walter Bordne, Directeur Wendy Cumbo, Gestionnaire Nick Stavropoulos, Gestionnaire Johan Boer Dimitar Dimitrov Katrina Exaltacion Inna Guelfand Li-Lian Koh	John McDowell, Directeur Walter Allan, Gestionnaire Tom Chatzidimos Kandy Fletcher Mary Romano Megan Sim	Laura Bell, Directeur Teresa Carello, Gestionnaire Denise Young, Gestionnaire Margaret Chen Constantino De Sousa Roger Munroe Cynthia Tso
Éducation et Formation	Santé et Promotion de la santé	Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée
Gerard Fitzmaurice, Directeur Emanuel Tsikritsis, Gestionnaire Tara Beheshti Tino Bove Zahra Jaffer Rumi Janmohamed Mythili Kandasamy	Rudolph Chiu, Directeur Kim Cho, Gestionnaire Gigi Yip, Gestionnaire Bartosz Amerski Izabela Beben Ariane Chan Anita Cheung Helen Chow Marcia DeSouza	Susan Klein, Directeur Vanna Gotsis, Gestionnaire Naomi Herberg, Gestionnaire Kevin Aro Sally Chang Jennifer Fung Ingrid Goh
Justice et Réglementation	Comptes publics, Environnement et Richesses naturelles	
Vince Mazzone, Directeur Rick MacNeil, Gestionnaire Fraser Rogers, Gestionnaire Vivian Sin, Gestionnaire Rashmeet Gill Kiran Grewal Tanmay Gupta Thomas Ioannou Alfred Kiang	Gus Chagani, Directeur Sandy Chan, Gestionnaire Bill Pelow, Gestionnaire Allen Fung Mark Hancock Aldora Harrison Zhenya Stekovic	Georgegiana Tanudjaja Janet Wan Jing Wang

de l'Ontario 2011. Cette année, nos VOR relatives au secteur parapublic ont examiné divers aspects de certains organismes financés par la province, tels que la RAO, la Fondation Trillium de l'Ontario, Aide juridique Ontario, le Bureau de l'avocat des enfants, l'Office de l'électricité de l'Ontario, la Commission de l'énergie de l'Ontario, et la Commission des services financiers de l'Ontario (réglementation en matière d'assurance automobile). De ces organismes, seule la RAO avait déjà fait l'objet d'une VOR effectuée par notre Bureau. En outre, nous avons examiné diverses activités gouvernementales revêtant également une importance pour les Ontariens, dont les initiatives d'énergie renouvelable et pour la réussite des élèves (nous avons notamment visité des conseils scolaires et des écoles), la gestion forestière, les autres modes de financement des médecins, la surveillance des collèges privés d'enseignement professionnel, et les services de soutien offerts aux personnes handicapées.

Comme mentionné dans la section Vérifications d'attestation, nous sommes chargés de vérifier les états financiers consolidés de la province (discutés en détail au Chapitre 2) ainsi que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Là encore, nous avons respecté nos délais clés tout en continuant d'investir dans la formation afin de mettre en oeuvre avec succès des révisions impor-

tautes des normes comptables et de certification et de notre méthodologie de vérification des états financiers.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué en détail au Chapitre 5.

De toute évidence, les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de ses employés et l'aide de son personnel contractuel et de ses experts-conseils. Comme par les années passées, le personnel contractuel a dû prendre la relève de plusieurs cadres supérieurs retraités ou en congé et il s'est montré à la hauteur de la tâche.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et les états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2010-2011.

La Figure 2 compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années, tandis que la Figure 3 montre les principaux postes de dépenses. On y constate que plus de 74 % (73 % en 2009-2010) ont trait aux salaires et avantages sociaux

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

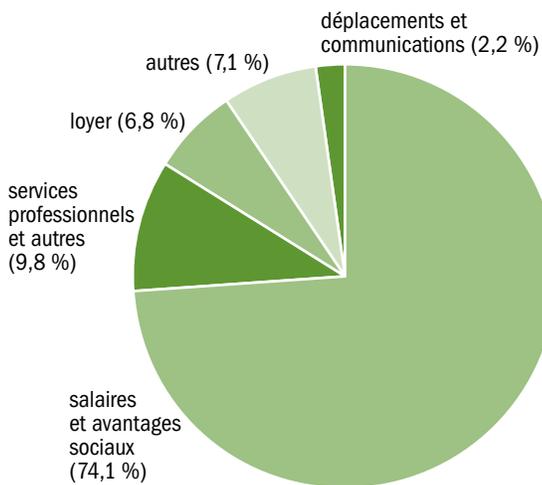
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Budget approuvé	13 992	15 308	16 245	16 224	16 224
Dépenses réelles					
salaires et avantages sociaux	8 760	9 999	10 279	10 862	11 233
services professionnels et autres	1 264	1 525	1 776	1 489	1 491
loyer	985	1 048	1 051	1 069	1 036
déplacements et communications	363	397	332	360	337
autres	930	1 033	1 096	1 073	1 071
Total	12 302	14 002	14 534	14 853	15 168
Montant remis à la province*	1 730	1 608	1 561	1 498	1 223

* Ces montants sont habituellement un peu plus élevés que l'excédent des produits sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes, 2010-2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



du personnel, tandis que les services et le loyer comptent pour la plupart des autres dépenses. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années.

Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté de 2,1 % (2,2 % en 2009-2010), mais elles étaient encore une fois nettement inférieures au budget prévu. Sur la période de cinq ans présentée à la Figure 2, nous avons retourné des crédits non dépensés totalisant 7,6 millions de dollars, principalement parce que le Bureau a de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste sur le marché concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes en détail ci-après.

SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

Nos coûts salariaux ont crû de 4,2 % cette année, tandis que les coûts liés aux avantages sociaux sont restés largement inchangés par rapport à l'année précédente. Compte tenu du gel législatif des fourchettes salariales, cette hausse est attribuable en grande partie aux augmentations liées aux promotions des stagiaires qui ont obtenu leur titre comp-

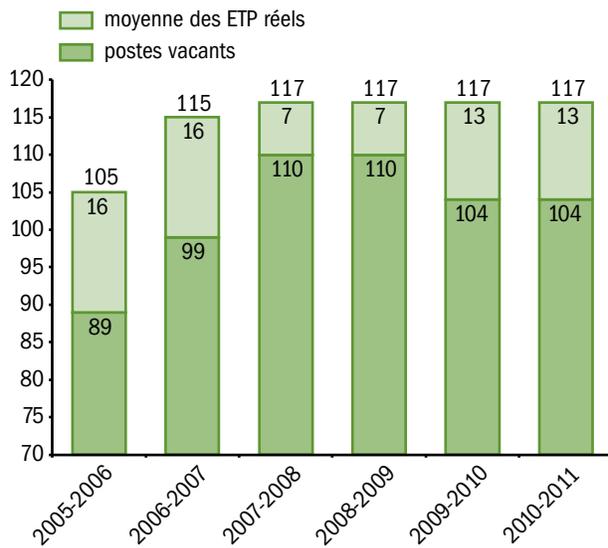
table professionnel durant l'année ainsi qu'aux membres du personnel ayant assumé des responsabilités supplémentaires. Bon nombre de nos stagiaires ont obtenu leur titre comptable professionnel durant l'année et sont demeurés au Bureau. Pour rester concurrentiels, nous devons verser à nos employés récemment qualifiés un salaire beaucoup plus élevé que celui qu'ils touchaient comme stagiaires, et la rémunération des comptables qualifiés augmente assez rapidement dans les cinq années qui suivent l'obtention du titre professionnel.

En raison de l'incertitude économique et du besoin constant de limiter les coûts, nous avons continué de faire preuve de prudence en retardant le remplacement des cadres supérieurs retraités et en engageant des employés expérimentés mais subalternes au fur et à mesure des possibilités. L'effectif moyen est donc resté à peu près le même que l'an dernier, soit 104 employés. Nous avons compté jusqu'à 110 employés à la fin de l'année dernière et au début de la présente année, mais les départs de membres du personnel ont repris en raison de la vigueur du marché des experts-comptables malgré les incertitudes économiques. Étant donné la complexité croissante de nos vérifications, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié. Cependant, l'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes parce que nos salaires et avantages sociaux sont concurrentiels à ces niveaux. Nos échelles salariales pour les comptables plus expérimentés marquent un retard sur celles des secteurs privé et parapublic. C'est une des raisons pour lesquelles, comme le montre la Figure 4, certains postes demeurent vacants. Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces vérifications, car beaucoup de nos professionnels expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici quelques années.

Par application de la Loi, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario. Or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires des secteurs sans but lucratif et

Figure 4 : Dotation, 2005-2006-2010-2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



privé. Selon les résultats de la plus récente enquête de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, publiés en 2011, le salaire moyen des CA dans la fonction publique (120 600 \$) était de 13 % plus faible que celui dans le secteur sans but lucratif (136 400 \$) et, surtout, de 24 % plus faible que celui dans les cabinets comptables de l'Ontario (150 000 \$), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables. Les salaires de nos employés les mieux rémunérés en 2010 sont présentés à la note 7 des états financiers.

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Ces services constituent le deuxième poste de dépenses en importance et représentent près de 10 % du total. Ces coûts sont demeurés pratiquement inchangés par rapport à l'exercice précédent, après plusieurs années d'augmentations substantielles. Ces services comprennent ceux fournis par les professionnels et les cabinets comptables engagés sous contrat.

Étant donné la complexité croissante de notre travail et le resserrement des délais dans lesquels nous devons finaliser la vérification des états financiers des organismes de la Couronne et de la

province, nous devons continuer de faire appel à des contractuels pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi. Nous croyons d'ailleurs qu'il est plus prudent d'avoir recours à des contractuels pour répondre aux besoins temporaires, particulièrement en période d'incertitude économique, car cette approche offre une plus grande souplesse et minimise les perturbations au cas où des compressions budgétaires importantes s'avèreraient nécessaires durant l'année. De plus, même durant la période de ralentissement économique, nous avons trouvé difficile d'engager tout l'effectif approuvé étant donné nos salaires peu concurrentiels, particulièrement les professionnels ayant à leur actif plusieurs années d'expérience après l'obtention du titre de compétence. Qui plus est, après deux années de gel budgétaire, nous n'avons plus les moyens de pourvoir les 117 postes approuvés (même si nous pouvions attirer des candidats aux salaires que nous pouvons offrir), et le recours aux contractuels est une façon économique de remédier à cette situation.

Nous continuons de faire face à une hausse des coûts contractuels associés aux cabinets comptables en raison de leurs taux de rémunération plus élevés et des heures de travail supplémentaires à accomplir pour suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Cependant, ces augmentations de coûts ont été compensées en partie cette année par les économies liées à la taxe de vente provinciale, à la suite de l'instauration le 1^{er} juillet 2010 de la taxe de vente harmonisée remboursable.

LOYER

Les coûts associés aux locaux ont légèrement diminué comparativement au dernier exercice, surtout à cause de la diminution des frais d'exploitation des immeubles, particulièrement pour les services publics. Ces coûts ont régressé en pourcentage des dépenses totales, et l'on s'attend à ce qu'ils diminuent quelque peu à l'avenir, puisque le Bureau a réussi à négocier une réduction de loyer dans le

cadre des modalités de renouvellement de bail à compter de l'automne 2011.

DÉPLACEMENTS ET COMMUNICATIONS

Les coûts de déplacement et de communication ont diminué de 6 % par rapport au dernier exercice. Les VOR sélectionnées cet exercice ont entraîné moins de déplacements comparativement aux travaux de longue haleine effectués l'an dernier dans le secteur parapublic et, particulièrement, dans le secteur hospitalier. Au cours de l'exercice, trois vérifications seulement ont nécessité des déplacements importants : le Programme de gestion forestière, les Services de soutien aux personnes handicapées et les Initiatives pour la réussite des élèves. L'instauration de la taxe de vente harmonisée remboursable a également contribué à cette baisse. En général toutefois, depuis l'élargissement de notre mandat lié aux VOR en vue d'inclure le secteur parapublic, nous avons dû engager des frais de déplacement de beaucoup supérieurs.

AUTRES COÛTS

Les autres coûts comprennent l'amortissement des immobilisations, les fournitures, l'entretien du matériel, la formation et les dépenses législatives.

Ces coûts ont été presque identiques à ceux du dernier exercice, malgré les variations concernant les différents éléments. Au nombre des augmentations, mentionnons les 38 000 \$ en services d'experts-conseils supplémentaires pour l'application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, les 16 000 \$ liés aux frais d'amortissement supérieurs attribuables aux investissements précédents dans le matériel informatique et les améliorations locatives, et les 12 000 \$ en paiements de transfert visant les coûts de formation supplémentaires, lesquels sont partagés par tous les bureaux canadiens de vérification législative en régime de collaboration. Ces hausses ont été plus que compensées par des diminutions dans les domaines suivants : les dépenses de formation (24 000 \$), dont la baisse découle principalement de la période où les cours sont offerts par rapport au dernier exercice; les services statutaires (22 000 \$), dont la baisse s'explique par la diminution de l'activité liée aux vérifications spéciales; le traitement du vérificateur général (15 000 \$), dont la baisse est attribuable aux mesures législatives sur la limitation des salaires; les fournitures et le matériel (8 000 \$). Ici encore, l'instauration de la taxe de vente harmonisée remboursable a contribué à la légère baisse générale des autres coûts.



Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général

Gary R. Peall, CA
Sous-vérificateur général

Box 105, 15th Floor
20 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 2G2
416-327-2381
fax 416-327-9862
tty 416-327-6123

B.P. 105, 15^e étage
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2G2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862
ats 416-327-6123

www.auditor.on.ca



ADAMS & MILES LLP
Chartered Accountants

501-2550 Victoria Park Ave.
Toronto, ON M2J 5A9
Tel 416 502.2201
Fax 416 502.2210

200-195 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4P7
Tel 905 459.5605
Fax 905 459.2893

INDEPENDENT AUDITORS' REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2011 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian generally accepted accounting principles, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditors' Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2011, and the results of its operations and its cash flows for the year then ended.

Adams & Miles LLP

Chartered Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
August 23, 2011

1926 – 2011
**CELEBRATING
85 YEARS**

www.adamsmiles.com

An independent firm associated
with AGN International Ltd.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État de la situation financière

Au 31 mars 2011

	2011	2010
	\$	\$
Actif		
Actif à court terme		
Encaisse	500 170	370 802
Taxes de vente harmonisée recouvrables	128 927	—
Montant à recevoir du Trésor	49 194	754 098
	<u>678 291</u>	<u>1 124 900</u>
Immobilisations (note 4)	<u>501 904</u>	<u>540 543</u>
Total de l'actif	<u>1 180 195</u>	<u>1 665 443</u>
Passif		
Créditeurs et charges à payer	1 535 291	1 920 900
Obligation au titre des avantages accumulés [note 5 (B)]	1 988 000	1 922 000
	<u>3 523 291</u>	<u>3 842 900</u>
Déficit accumulé net		
Investissement dans les immobilisations (note 4)	501 904	540 543
Déficit accumulé relatif aux avantages sociaux futurs [note 2(B)]	<u>(2 845 000)</u>	<u>(2 718 000)</u>
	<u>(2 343 096)</u>	<u>(2 177 457)</u>
Total des passifs et du déficit accumulé net	<u>1 180 195</u>	<u>1 665 443</u>

Engagements (note 6)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario :



Jim McCarter, FCA
Vérificateur général



Gary Peall, CA
Sous-vérificateur général

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

	Budget 2011 (non vérifié)	Résultats réels 2011	Résultats réels 2010
	\$	\$	\$
Charges			
Traitements et salaires	9 755 400	9 245 160	8 870 759
Avantages sociaux (note 5)	2 041 200	1 987 895	1 990 880
Loyer	1 062 400	1 035 522	1 068 789
Services professionnels et autres	1 729 500	1 490 944	1 489 375
Amortissement des immobilisations	—	339 316	323 386
Déplacements et communications	418 800	337 301	359 934
Formation et perfectionnement	386 600	130 700	154 525
Fournitures et matériel	377 500	136 574	143 734
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	50 000	61 775	50 000
Charges législatives : <i>Loi sur le vérificateur général</i>	222 700	229 147	243 831
<i>Loi sur la publicité gouvernementale</i>	30 000	65 060	27 224
<i>Services statutaires</i>	150 000	108 434	130 754
Total des charges (note 8)	16 224 100	15 167 828	14 853 191
Revenus			
Trésor - crédit voté [Note 2(B)]	16 224 100	16 224 100	16 224 100
Excédent du crédit par rapport aux charges		1 056 272	1 370 909
Moins : montant retourné à la province [Note 2(B)]		1 221 911	1 498 426
Insuffisance nette des résultats		(165 639)	(127 517)
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(2 177 457)	(2 049 940)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(2 343 096)	(2 177 457)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des flux de trésorerie

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

	2011 \$	2010 \$
RENTRÉES (SORTIES) DE FONDS NETS LIÉES AUX ACTIVITÉS SUIVANTES		
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement		
Insuffisance nette des résultats	(165 639)	(127 517)
Amortissement des immobilisations	339 316	323 386
Obligation au titre des avantages accumulés	66 000	(75 000)
	239 677	120 869
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Diminution (augmentation) du montant à recevoir du Trésor	704 904	(90 949)
Augmentation des taxes de vente harmonisées recouvrables	(128 927)	—
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer	(385 609)	330 445
	190 368	239 496
Activités d'investissement		
Achat d'immobilisations	(300 677)	(282 869)
Augmentation nette de la trésorerie	129 368	77 496
Trésorerie, au début de l'exercice	370 802	293 306
Trésorerie, à la fin de l'exercice	500 170	370 802

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, le vérificateur général procède à des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Le Bureau du vérificateur général fait ainsi la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le vérificateur général est tenu d'examiner certains types d'annonces publicitaires, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que le vérificateur général fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le vérificateur général a récemment examiné le Rapport préélectoral 2011 préparé par le ministère des Finances et a publié un rapport sur ce sujet.

2. Principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté est préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, incluant la capitalisation et l'amortissement des immobilisations et la comptabilisation des coûts liés aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

2. Principales conventions comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS

Les immobilisations sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers du Bureau comprennent l'encaisse, le montant à recevoir du Trésor, les créiteurs et les charges à payer ainsi que l'obligation au titre des prestations constituées. Selon les principes comptables généralement reconnus du Canada, les instruments financiers sont classés dans l'une des cinq catégories suivantes : disponibles à la vente, détenus à des fins de transaction, détenus jusqu'à leur échéance, prêts et créances, ou autres passifs financiers. Le Bureau classe ses actifs et passifs financiers comme suit :

- L'encaisse est classée comme titres détenus à des fins de transaction et comptabilisés à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est classé comme prêts et créances et évalué au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.
- Les créiteurs et charges à payer sont classés comme passif financier autre et comptabilisés au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est classée comme passif financier autre et comptabilisé au coût basé sur les avantages acquis par les employés au 31 mars 2011. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces prestations seront effectivement versées n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) UTILISATION D'ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les résultats réels pourraient différer des meilleures estimations de la direction suivant la collecte de renseignements additionnels dans l'avenir.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

3. Transition vers de nouvelles politiques comptables

En 2009, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a approuvé une modification à la « Préface des normes comptables pour le secteur public ». La modification permettait aux organismes classés comme autres organismes gouvernementaux d'adopter le Manuel de comptabilité pour le secteur public ou les Normes internationales d'information financière (Normes IFRS) pour les entités ayant une obligation publique à titre de principale source de principes comptables généralement reconnus au Canada à compter du 1^{er} janvier 2011. Étant donné la nature du Bureau et de ses utilisateurs, la direction a déterminé qu'il est plus pertinent de suivre les Normes comptables pour le secteur public. Le Bureau prévoit adopter les normes comptables pour le secteur public pour l'exercice 2011-2012. On ne prévoit pas que les répercussions sur les états financiers seront importantes.

4. Immobilisations

	2011			2010
	Coût \$	Amortissement cumulé \$	Valeur comptable nette \$	Valeur comptable nette \$
Matériel informatique	597 133	397 966	199 167	248 605
Logiciels	340 833	147 169	193 664	90 469
Mobilier et installations	378 491	294 185	84 306	127 167
Améliorations locatives	235 868	211 101	24 767	74 302
	1 552 325	1 050 421	501 904	540 543

L'investissement dans les immobilisations représente le coût cumulé des immobilisations moins l'amortissement cumulé et les cessions.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 732 873 \$ que le Bureau a dû payer en 2011 (comparativement à 711 251 \$ en 2010) sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Bien que les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi et aux congés non utilisés accumulés par les employés soient comptabilisés par la province au moment où ces avantages sont acquis par les employés admissibles, ces coûts sont également comptabilisés dans ces états financiers. Ces coûts, qui s'élevaient à 231 000 \$ en 2011 (par rapport à 229 000 \$ en 2010), sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

	2011	2010
	\$	\$
Obligation totale au titre des indemnités de départ et des congés annuels	2 845 000	2 718 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	857 000	796 000
Obligation au titre des avantages accumulés	1 988 000	1 922 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base de permanence par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

6. Engagements

Le Bureau a un contrat de location-exploitation pour louer les locaux qui prend fin le 31 octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	\$
2011-2012	507 800
2012-2013	483 000
2013-2014	488 400
2014-2015	495 900
2015-2016	501 300
2016-2017 et exercices subséquents	2 920 800

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de cette loi exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 \$. Pour l'année civile 2010, ces renseignements sont les suivants :

Nom	Poste	Salaire et avantages sociaux payés	Avantages imposables
		\$	\$
McCarter, Jim	Vérificateur général	254 174	4 306
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	172 985	282
Amodeo, Paul	Directeur	140 858	222
Bell, Laura	Directrice	122 582	194
Bordne, Walter	Directeur	131 000	222
Chagani, Gus	Directeur	122 582	194
Cheung, Andrew	Directeur	140 858	222
Chiu, Rudolph	Directeur	140 858	222
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	144 145	222
Klein, Susan	Directrice	140 858	222
Mazzone, Vince	Directeur	140 858	222
McDowell, John	Directeur	144 145	222
Allan, Walter	Gestionnaire en vérification	113 962	179
Brennan, Michael	Gestionnaire en vérification	101 733	149
Carello, Teresa	Gestionnaire en vérification	107 673	173
Chan, Sandy	Gestionnaire en vérification	113 962	179
Cumbo, Wendy	Gestionnaire en vérification	116 621	179
Gotsis, Vanna	Gestionnaire en vérification	113 962	179
Herberg, Naomi	Gestionnaire en vérification	113 962	179
MacNeil, Richard	Gestionnaire en vérification	113 962	179

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

Nom	Poste	Salaire et	Avantages
		avantages sociaux payés	imposables
		\$	\$
Pelow, William	Gestionnaire en vérification	116 621	179
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	105 986	179
Sin, Vivian	Gestionnaire en vérification	108 473	174
Stavropoulos, Nick	Gestionnaire en vérification	110 218	203
Tersigni, Anthony	Gestionnaire en vérification	113 962	179
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire en vérification	104 618	173
Young, Denise	Gestionnaire en vérification	116 621	179
Boer, Johannes	Superviseur de la vérification	104 157	169
Bove, Tino	Superviseur de la vérification	100 187	166
Davy, Howard	Superviseur de la vérification	104 157	169
Hancock, Mark	Superviseur de la vérification	104 157	169
Tepelenas, Ellen	Superviseuse de la vérification	104 017	167
Wanchuk, Brian	Superviseur de la vérification	100 651	169
Yeung, Celia	Superviseuse de la vérification	106 778	169
Wiebe, Annemarie	Gestionnaire, Ressources humaines	113 962	179

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour les états financiers de la province, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Sont exclus par ailleurs du volume 1 les coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés qui sont comptabilisés dans ces états financiers ainsi que dans les états financiers condensés de la province. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

	2011	2010
	\$	\$
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	15 002 189	14 725 674
Achat d'immobilisations	(300 677)	(282 869)
Amortissement des immobilisations	339 316	323 386
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	127 000	87 000
	165 639	127 517
Total des charges selon les états financiers vérifiés	15 167 828	14 853 191

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011

9. Gestion du capital

Le capital du Bureau comprend l'encaisse. Le Bureau gère l'encaisse en maintenant des fonds suffisants pour répondre aux besoins estimatifs de trésorerie pour chaque mois et en demandant le montant nécessaire au ministère des Finances chaque mois. Il met son compte bancaire en commun avec d'autres comptes gouvernementaux aux fins de gestion de la trésorerie afin de réduire les besoins d'emprunt de la province et de générer des intérêts aux taux négociés par le ministère des Finances. Le capital du Bureau n'est donc pas à risque.

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)¹
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'avocat des enfants
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux,
Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires,
Loi électorale

Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds de garantie des prestations de retraite,
Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs,
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)¹
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de développement de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société immobilière de l'Ontario²
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

2. À compter du 6 juin 2011, la Société immobilière de l'Ontario, la Stadium Corporation of Ontario Limited et la Société ontarienne de travaux d'infrastructure ont fusionné et forment maintenant la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
(31 décembre)¹

Commission des parcs du Niagara (31 octobre)¹

Commission des parcs du Saint-Laurent

Fondation ontarienne de la santé mentale

Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2010-2011 :

Suppression :

Régie des transports en commun de la région de Toronto

Société d'aménagement du Nord de Pickering

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur général, mais dont les rapports de vérification, les documents de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario	Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain	Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé	Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires d'Érie St-Clair	Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain	Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant	Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton	Collection McMichael d'art canadien
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka	Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre) ¹
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington	Conseil des services funéraires
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre	Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est	Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest	Cybersanté Ontario
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto	Écho : pour l'amélioration de la santé des Ontariennes
	Fondation de l'Université Brock
	Fondation de l'Université d'Ottawa
	Fondation de l'Université McMaster
	Fondation de l'Université Queen's à Kingston
	Fondation de l'Université Trent
	Fondation Trillium de l'Ontario
	Hydro One Inc. (31 décembre) ¹

1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Institut de recherche agricole de l'Ontario
 Metrolinx
 Musée royal de l'Ontario
 Office de l'électricité de l'Ontario (31 décembre)¹
 Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
 Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
 Owen Sound Transportation Company Limited
 Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
 Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
 Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
 Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
 Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
 Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
 Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
 Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
 Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
 Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
 Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
 Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
 Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
 Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
 Réseau Trillium pour le don de vie
 Science Nord
 Société d'évaluation foncière des municipalités
 Société d'hypothèque de l'Ontario
 Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto

Société de production d'électricité de l'Ontario (31 décembre)¹
 Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
 Société des loteries et des jeux de l'Ontario
 Société du Centre des congrès d'Ottawa
 Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
 Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
 Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (31 décembre)¹
 Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)¹
 Société ontarienne de financement de la croissance
 Société ontarienne de travaux d'infrastructure²
 Stadium Corporation of Ontario Limited²

-
1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.
 2. À compter du 6 juin 2011, la Société immobilière de l'Ontario, la Stadium Corporation of Ontario Limited et la Société ontarienne de travaux d'infrastructure ont fusionné et forment maintenant la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier.

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2010-2011 :

Suppressions :

Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
 Fondation de la Couronne de la Canadian Opera Company
 Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre
 Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
 Fondation de la Couronne du Ballet national du Canada
 Fondation de la Couronne du Musée des beaux-arts de l'Ontario
 Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
 Fondation de la Couronne du Shaw Festival
 Fondation de la Couronne du Stratford Festival
 Fondation ontarienne des arts
 Société d'émission d'obligations de développement du Nord de l'Ontario

Arrêtés du Conseil du Trésor

Par application de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements supérieurs aux affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé.

Ces éléments sont présentés dans le tableau qui suit. Alors que les ministères peuvent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	17 juin 2010	2 800 000	2 800 000
	17 juin 2010	500 000	—
	23 août 2010	3 640 000	1 467 200
	21 octobre 2010	5 195 100	5 089 000
	21 octobre 2010	523 000	—
	17 février 2011	1 060 000	—
	17 février 2011	5 090 000	—
	14 avril 2011	290 000	—
		19 098 100	9 356 200
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	28 juillet 2010	9 000 000	—
	22 mars 2011	28 000 000	13 073 844
		37 000 000	13 073 844
Procureur général	2 décembre 2010	450 000	—
	17 février 2011	2 528 700	2 528 700
	29 mars 2011	4 832 300	1 164 099
	29 mars 2011	200 500	409
		8 011 500	3 693 208
Bureau du Conseil des ministres	17 juin 2010	770 000	—
	5 août 2010	200 000	—
	12 août 2010	800 000	—
		1 770 000	—

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services à l'enfance et à la jeunesse	15 novembre 2010	397 000	—
	17 février 2011	30 300 000	30 300 000
	3 mars 2011	4 500 000	3 577 800
	3 mars 2011	10 600 000	10 600 000
	18 mars 2011	31 304 000	16 927 921
	14 avril 2011	2 269 800	—
		79 370 800	61 405 721
Affaires civiles et Immigration	31 mars 2011	820 300	724 020
Services sociaux et communautaires	24 mars 2011	800 000	—
Sécurité communautaire et Services correctionnels	7 juillet 2010	2 600 000	—
	29 mars 2011	20 258 600	17 810 856
	14 avril 2011	65 443 600	63 503 597
		88 302 200	81 314 453
Développement économique et Commerce	16 septembre 2010	31 800 000	—
	29 novembre 2010	1 975 000	—
	2 décembre 2010	700 000	—
		34 475 000	—
Éducation	15 avril 2010	850 000	850 000
	16 septembre 2010	20 861 200	13 983 065
	18 novembre 2010	835 812 700	834 772 700
	29 mars 2011	4 249 400	—
	30 mars 2011	1 193 600	—
	11 avril 2011	5 279 000	2 073 673
	14 avril 2011	37 409 600	—
		905 655 500	851 679 438
Énergie et Infrastructure*	16 septembre 2010	39 245 000	—
	21 octobre 2010	25 300 000	25 300 000
	24 janvier 2011	300 000 000	299 826 592
	27 janvier 2011	85 100 000	85 100 000
	17 février 2011	5 000 000	—
	29 mars 2011	13 983 000	—
	11 avril 2011	2 840 900	2 840 900
	14 avril 2011	2 000 200	—
	14 avril 2011	26 820 000	24 420 000
	19 mai 2011	108 270 000	106 828 837
		608 559 100	544 316 329

*Depuis scindé en deux ministères distincts : le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Environnement	17 février 2011	21 915 900	21 876 941
Finances	23 août 2010	470 200	—
	23 août 2010	12 000 000	—
	13 septembre 2010	234 500	—
	16 septembre 2010	15 000 000	—
	17 février 2011	18 627 200	12 039 672
	29 mars 2011	30 031 700	—
	29 mars 2011	62 431 600	—
	29 mars 2011	450 000 000	447 000 000
	11 avril 2011	1 452 100	—
		590 247 300	459 039 672
Services gouvernementaux	17 juin 2010	2 405 000	—
	17 juin 2010	2 383 000	—
	18 novembre 2010	5 000 000	—
	2 décembre 2010	4 506 600	4 506 600
	2 décembre 2010	2 221 200	2 221 200
	16 décembre 2010	152 223 000	130 631 561
	27 janvier 2011	495 000	493 552
	17 février 2011	3 773 400	3 709 675
	28 février 2011	10 822 300	7 658 554
	8 avril 2011	900 000	—
	11 avril 2011	208 700	—
	16 juin 2011	6 518 800	6 387 886
		191 457 000	155 609 028
Santé et Soins de longue durée	23 août 2010	4 964 800	—
	15 octobre 2010	3 442 300	3 373 858
	2 décembre 2010	1 602 200	1 602 200
	2 décembre 2010	5 860 000	4 308 317
	27 janvier 2011	8 925 900	6 666 402
	17 février 2011	1 324 348 000	1 301 047 904
	14 avril 2011	37 567 900	30 016 652
		1 386 711 100	1 347 015 333
Promotion de la santé et Sport	16 septembre 2010	6 836 800	—
	23 mars 2011	1 150 000	378 221
	14 avril 2011	175 000	—
		8 161 800	378 221
Travail	3 février 2011	1 155 700	625 285

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires municipales et Logement	17 juin 2010	1 000 000	1 000 000
	16 septembre 2010	199 300	199 300
	27 janvier 2011	25 000 000	21 120 000
	17 février 2011	6 683 900	5 272 185
	3 mars 2011	20 000 000	19 466 763
	19 mai 2011	1 122 000	—
		54 005 200	47 058 248
Richesses naturelles	7 juillet 2010	57 100 000	34 999 328
	16 septembre 2010	22 942 000	11 958 642
	2 décembre 2010	3 500 000	3 500 000
	2 décembre 2010	1 000 000	1 000 000
	14 avril 2011	9 117 600	7 897 497
		93 659 600	59 355 467
Développement du Nord, Mines et Forêts	16 septembre 2010	18 586 000	—
	21 octobre 2010	8 800 000	8 628 783
	2 décembre 2010	1 500 000	1 500 000
	27 janvier 2011	1 991 700	1 991 700
	16 mars 2011	5 735 000	1 338 430
	11 avril 2011	1 070 700	—
	14 avril 2011	11 606 000	10 813 629
		49 289 400	24 272 542
Office des affaires francophones	18 novembre 2010	465 000	—
Revenu	17 juin 2010	20 000 000	6 366 477
	17 juin 2010	2 645 900	2 480 000
	23 août 2010	40 869 800	2 930 115
	16 septembre 2010	1 200 000	—
	24 janvier 2011	3 315 600	—
	17 février 2011	5 100 000	—
	11 avril 2011	1 490 900	—
		74 622 200	11 776 592
Tourisme et Culture	17 juin 2010	3 950 000	3 950 000
	23 août 2010	1 000 000	1 000 000
	16 septembre 2010	29 017 400	25 185 953
	16 septembre 2010	10 000 000	2 226 629
	18 novembre 2010	2 000 000	2 000 000
	4 avril 2011	4 926 200	4 664 642
	11 avril 2011	65 700	—
	15 avril 2011	10 400 000	—
		61 359 300	39 027 224

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Formation et Collèges et Universités	16 septembre 2010	7 760 000	—
	10 février 2011	3 497 000	404 247
		11 257 000	404 247
Transports	16 septembre 2010	124 450 000	9 547 517
	26 octobre 2010	5 000 000	4 994 540
	30 mars 2011	1 600 000	169 930
	11 avril 2011	758 000	—
		131 808 000	14 711 987
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		4 459 977 000	3 746 714 000