

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PROGRAMME DES DROITS ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE D'EMPLOI

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.09)

1^{re} session, 38^e législature
54 Élisabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Alvin Curling,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et
le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Juillet 2005

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
1^{re} SESSION, 38^e LÉGISLATURE

NORMAN STERLING
Président

JULIA MUNRO
Vice-présidente

LAUREL BROTEN

RICHARD PATTEN

JIM FLAHERTY

LIZ SANDALS

SHELLEY MARTEL

DAVID ZIMMER

BILL MAURO

Susan Sourial
Greffière du comité

David McIver
Rechercheur

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
Réponse du Ministère au Rapport du Comité	1
1. CONTEXTE	1
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	2
2.1 Conclusions globales de la vérification	2
3. APPLICATION DE LA LOI	4
3.1 Prolongation d'enquêtes et inspections préventives	4
3.2 Poursuites judiciaires contre les contrevenants	7
3.3 Recouvrements pour les requérants	8
4. SYSTÈMES D'INFORMATION	11
5. CONTRÔLE DE LA QUALITÉ	12
5.1 Mesure et déclaration de l'efficacité du Programme	13
6. CONTRÔLES FINANCIERS	15
6.1 Fonds en fiducie	15
7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	17
NOTES	19

PRÉAMBULE

Le vérificateur général a présenté un rapport sur le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi (le Programme) à la section 3.09 de son *Rapport annuel 2004*¹. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification le 3 mars 2005 auxquelles ont pris part des représentants du ministère du Travail.

Le Comité appuie le rapport 2004 du vérificateur général sur le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi et recommande que le ministère du Travail (le Ministère) mette en œuvre les recommandations du vérificateur. Le Comité a formulé des recommandations complémentaires d'après les constatations qu'il a faites au cours des audiences. Le présent rapport est un compte rendu de ces constatations, accompagnées des recommandations du Comité.

Le Comité tient à remercier les représentants du Ministère de leur présence aux audiences. Il est par ailleurs reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée au cours des audiences par le Bureau du vérificateur général, le Greffier du Comité et le personnel des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative.

Réponse du Ministère au Rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario, sauf indication contraire dans une recommandation.

1. CONTEXTE

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

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

- renseigner employeurs et employés, notamment par l'intermédiaire d'un centre d'appels du ministère des Finances;

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

Des agents des normes d'emploi ont le pouvoir d'examiner les infractions éventuelles à la *Loi*. Pendant l'exercice 2003-2004, le Ministère a instruit plus de 15 000 plaintes déposées par des employés et a procédé à environ 150 inspections préventives².

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

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification avait pour objectif de déterminer si les systèmes et processus mis en place par le Ministère permettaient de réaliser son principal mandat, à savoir protéger les droits des travailleurs en matière d'emploi. Le travail de vérification sur place, en grande partie terminé en mars 2004, consistait à examiner les dossiers et les politiques administratives applicables, à interroger le personnel du siège social du Ministère, de trois bureaux régionaux et de cinq bureaux de district et à étudier des programmes semblables appliqués dans d'autres territoires. Il consistait aussi à évaluer la suite donnée aux questions soulevées lors de la vérification, en 1991, du Programme des pratiques d'emploi (la version précédente du programme actuel)³.

2.1 Conclusions globales de la vérification

Le personnel du vérificateur général a constaté que le Ministère concentrait ses efforts presque exclusivement sur l'instruction de plaintes déposées par des particuliers contre d'anciens employeurs. Par conséquent, les inspections menées par le Ministère pour assurer la protection des droits des travailleurs en matière d'emploi laissaient à désirer. D'ailleurs, bon nombre des problèmes signalés au cours de cette vérification avaient également été observés lors de la vérification de 1991⁴.

Des faiblesses ont aussi été relevées dans la perception des sommes non payées, dues par des employeurs à des employés requérants. Les agences de recouvrement engagées par le Ministère étaient censées atteindre un taux de recouvrement de 35 %; or, le taux effectivement obtenu n'était que de 15 % environ.

L'administration, par le Ministère, du fonds en fiducie de 11 millions de dollars pour les employés requérants présentait d'importantes faiblesses sur le plan du

contrôle. Le vérificateur a constaté des cas de sommes recouvrées en 1995 qui n'avaient pas été transmises aux requérants, de paiements faits en double, de nombreuses erreurs comptables et d'un manque de contrôles essentiels en matière de rapprochement et de supervision.

Audiences du Comité

Le Ministère a indiqué qu'il a adopté une stratégie à trois volets pour améliorer la conformité à la *Loi sur les normes d'emploi*.

La stratégie comprend (1) la promotion d'une plus grande sensibilisation aux droits et aux responsabilités, (2) l'amélioration de l'administration des demandes de paiement et de la perception des sommes dues et (3) le renforcement de l'application de la loi. Le ministère du Travail a attribué un degré d'importance élevé à chacun de ces objectifs.

Le Ministère a fait remarquer qu'il a réalisé des progrès dans les domaines où le vérificateur a relevé des problèmes et à l'égard desquels il a formulé des recommandations⁵. Il a notamment élargi l'accès des employeurs et des travailleurs à l'information, instauré de nouvelles mesures pour mieux récupérer l'argent dû aux employés (recouvrement d'un montant supplémentaire de 2,3 millions de dollars), augmenté le nombre d'inspections préventives des employeurs et des secteurs qui enfreignent souvent les normes d'emploi; 1 418 inspections préventives avaient été effectuées au début de février 2005. Ces inspections ont donné lieu au recouvrement d'un montant de 690 049 \$ en paiements dus à des employés. Le ministère du Travail procède maintenant à une application plus rigoureuse de la loi et a entamé 229 poursuites depuis juillet 2004. Il a également pris des mesures pour remédier aux lacunes de l'administration du fonds en fiducie⁶.

Le Ministère estime que la sensibilisation, l'amélioration des activités de perception et l'application plus rigoureuse de la loi sont essentielles au relèvement des taux de conformité⁷ et que la diffusion de l'information fait partie intégrante de son approche pour atteindre une plus grande conformité à long terme. Le Ministère a fait remarquer que la *Loi sur les normes d'emploi* est complexe et que certains aspects peuvent être difficiles à comprendre, et encore plus pour les employeurs et les employés dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais⁸.

Le Ministère a mis en relief les initiatives visant à aider les travailleurs et les entreprises à se familiariser avec leurs droits et leurs responsabilités. Il s'agit notamment de fournir l'accès à de l'information sur le Web et à présenter l'information en 19 langues à l'intention des personnes dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais. Le Ministère a en outre demandé à une centaine d'organisations, dont des cliniques d'aide juridique et des groupes communautaires multiculturels, de lui aider à diffuser l'information sur les normes d'emploi aux personnes qui en ont besoin.

3. APPLICATION DE LA LOI

3.1 Prolongation d'enquêtes et inspections préventives

Depuis le début, le programme des droits et responsabilités en matière d'emploi est axé dans une large mesure sur les plaintes. Le personnel du Programme se consacre surtout à l'instruction du grand nombre de plaintes déposées par les employés. Au moment de la vérification, les prolongations d'enquêtes et les inspections préventives ne représentaient toujours qu'une infime partie des mesures coercitives prises par le Ministère⁹.

Le vérificateur général a relevé des infractions pour environ 70 % des plaintes déposées. La plupart des infractions en milieu de travail tendent à être signalées par d'anciens employés, car les employés actuels hésitent à déposer une demande de paiement, de crainte de perdre leur emploi malgré la protection de leurs droits qui est assurée par la Loi. En fait, les anciens employés comptent pour 90 % des plaintes déposées. Pour pouvoir bien remplir son mandat, le Ministère a l'obligation de protéger les employés actuels en étendant à d'autres employés du même employeur les enquêtes sur les demandes de paiement prouvées et en menant davantage d'inspections préventives.

En ce qui a trait aux inspections préventives, les inspections ciblées effectuées par le Ministère dans les secteurs à haut risque ont déjà produit de bons résultats. Elles ont révélé des infractions dans 40 à 90 % des cas. Ce niveau élevé d'infractions met en lumière la nécessité d'augmenter le nombre d'inspections préventives dans les secteurs concernés afin de renforcer la conformité aux normes d'emploi.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère étende son enquête aux autres employés lorsqu'il constate une infraction, et qu'il augmente le nombre d'inspections préventives dans les secteurs à haut risque.

Audiences du Comité

Le Comité a encouragé le Ministère à poursuivre le renforcement de sa stratégie d'application de la loi, surtout en ce qui a trait à la constatation par le vérificateur de l'existence d'un déséquilibre entre les enquêtes sur les plaintes déposées par les travailleurs et les inspections préventives¹⁰. Abondant dans le même sens que le rapport du vérificateur, le Comité est d'avis que les inspections préventives contribueront à améliorer les taux de conformité à long terme, surtout du côté des récidivistes¹¹.

Le nombre de demandes de paiement déposées bon an mal an auprès du Ministère en vertu de la *Loi sur les normes d'emploi* se situe entre 13 000 et quelque 15 000 à 16 000; en 2003-2004, ce nombre était de 16 175¹². En général, les agents des normes d'emploi (les agents) constatent des infractions dans environ 70 % des lieux de travail concernés. Par ailleurs, on a de bonnes raisons de croire que le Ministère, dans certains secteurs, n'est pas mis au courant de la majorité des problèmes de conformité¹³.

Le Ministère a souligné qu'il avait pris des mesures à trois égards¹⁴ :

1. Un agent peut soumettre un cas à l'équipe des enquêtes préventives, qui effectuera alors une inspection de suivi du lieu de travail concerné.
2. Les inspections préventives ciblent les employeurs à haut risque qui ont fait l'objet de demandes de paiement à plusieurs reprises.
3. Dans environ 10 % des demandes de paiement pour lesquelles des infractions sont constatées, l'agent étend la vérification à d'autres travailleurs.

Le Ministère choisit les secteurs à haut risque en se fondant sur l'information historique¹⁵. Plus précisément, l'équipe vouée à l'application de la loi fait appel à une méthode axée sur le risque qui se fonde sur les enquêtes antérieures¹⁶. La majorité des demandes de paiement déposées auprès du Ministère concernent principalement trois secteurs : l'industrie de la restauration et des tavernes, le secteur de détail et les services de gestion d'entreprise, qui emploient des travailleurs tels que du personnel d'entretien et des agents de sécurité¹⁷. Le Ministère concentre donc les inspections préventives dans ces secteurs; il fait remarquer que ces secteurs représentent 90 % des demandes de paiement qu'il reçoit¹⁸. L'autre secteur qui retient continuellement l'attention du Ministère, et continuera de la retenir, est celui des vêtements dans la région du Grand Toronto¹⁹.

Une équipe vouée aux inspections a été mise sur pied le 1^{er} juillet 2004 dans le but d'effectuer 2 000 inspections préventives avant la fin de mars 2005 (fin de l'exercice). Ces inspections visent les employeurs et les secteurs à haut risque de même que les employeurs qui ont fait l'objet de demandes de paiement à plusieurs reprises²⁰.

En général, une inspection préventive comprend les étapes suivantes²¹ : les agents examinent d'abord l'historique de l'entreprise, surtout en ce qui a trait aux demandes de paiement dont elles auraient pu faire l'objet dans le passé, le cas échéant; ils examinent également le genre d'infractions commises en général dans ce secteur. Dans le cas où les agents annoncent leur visite, ils le font environ une semaine à l'avance pour s'assurer que les dossiers et registres dont ils ont besoin seront disponibles. D'autres fois, ils se rendent dans une entreprise sans s'annoncer. Les agents inspectent le lieu de travail de même que les registres et les dossiers de l'entreprise. Par exemple, ils discutent avec les employés pour déterminer s'ils travaillent plus de 48 heures par semaine et, le cas échéant, s'ils acceptent de leur plein gré de travailler les heures en surplus.

À la suite de l'enquête, les agents rédigent un rapport d'inspection, lequel peut comprendre des ordonnances de paiement ou des amendes. Les agents peuvent en outre exiger que l'employeur affiche les résultats du rapport d'enquête sur le lieu de travail de façon que tous les travailleurs puissent en prendre connaissance.

Le Ministère avait effectué 1 418 inspections préventives en date du 18 février 2005, lesquelles ont donné lieu à l'établissement d'un montant total à payer de 905 243 \$ et un taux de recouvrement d'un peu plus de 76 %, soit une somme de 690 049 \$ en paiements dus aux travailleurs²². En tout, 931 employeurs ont fait l'objet d'une inspection, 229 poursuites ont été intentées et 640 ordonnances de conformité ont été émises²³.

À la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, le Ministère a commencé à émettre des avis de contravention à titre de mesure coercitive en 2001. Ces avis correspondent à des pénalités monétaires administratives de l'ordre de 250 \$ à 1 000 \$ par infraction et par employé. En date de février 2005, le Ministère avait émis 309 avis de contravention²⁴.

Le Comité a évoqué la possibilité de communiquer les infractions comme moyen de dissuasion. Le Ministère a indiqué que la mesure législative instaurée le 1^{er} mars 2005 permet au ministre de publier les noms des organisations qui ont fait l'objet de poursuites et il se propose de le faire²⁵.

Par ailleurs, certains membres du Comité ont discuté de la possibilité d'adopter une stratégie visant à récompenser les bons employeurs afin de reconnaître et de promouvoir les bons comportements²⁶. Cette stratégie pourrait s'inspirer du système de notation adopté par la Ville de Toronto pour les restaurants (le Food Premises Inspections and Disclosure System) qui prévoit l'affichage public d'un code vert, jaune ou rouge. En théorie, un système de notation relié aux normes d'emploi pourrait devenir une source d'information que les travailleurs pourraient prendre en compte au moment de décider d'accepter un emploi auprès d'un employeur donné. L'attribution d'une note positive pourrait ainsi inciter les employeurs à respecter la loi. La publication des résultats des poursuites et d'autres mesures informerait les travailleurs de l'existence d'un problème tandis que les notes positives seraient susceptibles d'inciter les employeurs à se conformer à la loi.

Recommandations du Comité

Le Comité estime que l'affichage sur les lieux de travail des avis d'infractions graves contribuera à réduire les cas de non-respect de la loi. Il recommande donc ce qui suit :

- 1. Le Ministère élabore un protocole qui exige que les employeurs affichent sur les lieux de travail les avis d'infractions graves à la loi qu'ils reçoivent à la suite d'une inspection. Le Ministère élabore en outre des critères à l'intention des agents relativement aux conditions dans lesquelles ils doivent exiger que les employeurs affichent les avis de contravention. Les renseignements affichés sont présentés en termes simples et non techniques et sont affichés en français et dans les langues couramment utilisées dans le lieu de travail.**
- 2. Le Ministère veille à ce que le nombre d'inspections préventives effectuées soit suffisant et soutenu. Le Ministère fixe des objectifs**

annuels pour le nombre d'inspections préventives à effectuer dans les secteurs à haut risque.

- 3. Le Ministère rend compte tous les ans de la mesure dans laquelle l'augmentation des activités d'inspection contribue à réduire les cas de non-respect de la loi, en particulier dans les secteurs à haut risque. Le Ministère multiplie les inspections préventives s'il ne constate aucune amélioration des taux de conformité.**
- 4. Le Ministère termine l'élaboration des moyens de communication des infractions graves à la *Loi sur les normes d'emploi*. Le Comité invite également le Ministère à examiner de quelle façon il pourrait reconnaître de manière positive les employeurs qui respectent la Loi.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative, à moins d'avis contraire.

3.2 Poursuites judiciaires contre les contrevenants

La Loi permet aux agents des normes d'emploi de négocier le règlement des demandes de paiement; la plupart des demandes se réglaient sans émettre d'ordonnance de paiement et sans imposer le paiement d'amendes et de frais d'administration²⁷.

En général, le Ministère s'abstenait d'intenter des poursuites ou d'imposer des amendes, même lorsqu'il était question de montants importants. Au cours des cinq dernières années, sur les quelque 70 000 demandes de paiement déposées, des infractions ont été prouvées pour 51 000 d'entre elles, soit un taux de 70 %. Sur ce nombre, 18 demandes seulement ont fait l'objet de poursuites, lesquelles ont donné lieu à 63 condamnations pour violation de différents articles de la Loi et à l'imposition de 210 000 \$ seulement en amendes. De plus, entre décembre 2001 et février 2004, 218 avis de contravention seulement ont été délivrés et ont donné lieu à l'imposition de pénalités d'environ 140 000 \$.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère donne, à ses agents des normes d'emploi, de meilleures instructions sur la bonne application des mesures coercitives, notamment la délivrance d'avis de contravention et les poursuites judiciaires, et en surveiller mieux l'application pour en assurer l'uniformité.

Audiences du Comité

Le Comité est aussi d'avis que le Ministère pourrait faire une utilisation plus judicieuse de toutes les mesures coercitives dont il dispose. Le Ministère a fait remarquer qu'il a instauré une politique en matière de poursuites qui donne aux agents des directives précises sur les circonstances dans lesquelles on devrait envisager des poursuites. Depuis la mise en œuvre de la politique en juillet 2004,

229 poursuites ont été intentées, par rapport à 18 en tout au cours des cinq dernières années²⁸.

Le Ministère a également élargi l'éventail des mesures coercitives que les agents peuvent appliquer. Depuis juillet 2004, le Ministère met principalement l'accent sur l'imposition d'amendes pour certaines infractions à la Loi. Plus précisément, les agents donnent des amendes aux employeurs au titre des infractions aux normes d'emploi en vertu de la Partie 1 de la *Loi sur les infractions provinciales*. Les infractions plus graves continuent de faire l'objet de poursuites en vertu de la Partie III de cette même loi, qui prévoit de fortes amendes et l'emprisonnement²⁹.

Il y a une distinction entre les pénalités monétaires et les paiements aux travailleurs. Il existe en fait deux sortes de pénalité monétaire : la première est un avis de contravention et la seconde, des poursuites intentées en vertu de la Partie I ou III de la *Loi sur les infractions provinciales*. Dans le second cas, les amendes sont versées aux municipalités pour contribuer au paiement de l'administration des tribunaux. Une suramende compensatoire est remise à la province. Dans le cas des avis de contravention, les montants perçus reviennent au gouvernement provincial³⁰.

Les pénalités ne donnent pas lieu à des paiements aux travailleurs. L'avis de contravention est une pénalité monétaire administrative. De même, les amendes et les poursuites, sauf sur instruction de la cour, ne se traduisent pas par des paiements aux travailleurs. Le recouvrement de sommes à même des comptes bancaires au moyen de brefs ou de revendications en main tierce transmis à la banque fait partie des principaux outils dont dispose le Ministère pour obtenir des paiements pour les travailleurs³¹.

Recommandation du Comité

Le Comité est préoccupé par les employeurs qui enfreignent la Loi à répétition. Il recommande donc ce qui suit :

- 5. Le Ministère applique toutes les mesures coercitives dont il dispose et envisage de publier les noms des organisations qui ont fait l'objet de poursuites, en particulier dans le cas des récidivistes. Le Comité demande que le Ministère fasse rapport des résultats de l'application accrue de l'ensemble des mesures coercitives.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3.3 Recouvrements pour les requérants

En moyenne, environ 40 % des montants dus par les employeurs sont payés volontairement. Depuis 1998, trois agences de perception sont chargées de recouvrer les sommes en souffrance visées par les ordonnances de paiement. Au

moment de la vérification, il n'y avait qu'une seule agence de recouvrement qui exécutait ce service³².

Les résultats des recouvrements reculent nettement depuis trois ans. Les premières prévisions retenues pour l'analyse de rentabilisation du transfert des recouvrements à des agences privées, faite en 1998, supposaient un taux de recouvrement de 35 %. Jusqu'en 1993, à l'époque où le Ministère exploitait son propre service de recouvrement centralisé interne, le taux de recouvrement était de 22 %. Actuellement, l'agence privée a un taux de recouvrement d'environ 18 %. En Alberta, ces taux se situent entre 20 % et 35 %.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère adopte des mesures coercitives plus vigoureuses, appliquées en temps opportun. En outre, il doit mieux suivre les résultats obtenus.

Audiences du Comité

Le Comité s'est informé des progrès du Ministère sur le plan de la réduction du délai de traitement des demandes de paiement et de la question de la perception des sommes dues aux travailleurs.

Le Ministère a mis en lumière le fait qu'il apporte des changements importants pour réduire le temps de traitement des demandes de paiement et améliorer l'efficacité et la rapidité des activités de recouvrement.

On espère qu'un processus rationalisé permettra aux travailleurs d'obtenir leurs paiements plus rapidement. Au début et au milieu des années 1990, le Ministère avait un délai de traitement des dossiers de 90 à 94 jours; ce délai est actuellement de 37 à 40 jours environ. Dans 80 à 85 % des cas, l'employeur et le travailleur parviennent rapidement à un règlement partiel ou total lorsque le Ministère intervient³³.

Sur les quelque 15 000 demandes de paiement que le Ministère reçoit bon an mal an, entre 80 et 85 % des travailleurs obtiennent en tout ou en partie l'argent qui leur est dû à la suite de l'intervention précoce du Ministère. Le ministère du Travail confie le reste des demandes de paiement (de 15 à 20 %) aux responsables des enquêtes et de la perception. Sur ce nombre, environ 20 à 22 % des demandes ne sont pas fondées et les travailleurs concernés n'ont droit à aucun montant³⁴.

Les litiges non résolus prennent du temps, car il faut procéder à une enquête complète. Ils peuvent comporter un appel devant la Commission des relations de travail de l'Ontario pour qu'elle rende une décision dans le dossier. Si des sommes sont dues aux employés, les dossiers sont alors confiés aux responsables du recouvrement. Les litiges non résolus et les activités de recouvrement peuvent retarder considérablement le moment où l'employé touchera les sommes qui lui sont dues³⁵.

En ce qui a trait aux demandes de paiement, le Ministère a simplifié l'accueil et instauré un système de triage pour réduire le délai global nécessaire pour rendre

une décision. Il s'est donné comme objectif de rendre une décision à l'endroit de 80 % des demandes de paiement dans les 90 jours ouvrables suivant leur réception.

Par exemple, en date du 1^{er} décembre 2004, le Ministère avait rendu des décisions à l'endroit de 82 % des demandes de paiement dans un délai de 90 jours³⁶. Lorsque l'enquête est terminée et qu'une décision a été rendue, l'employeur dispose d'un délai de cinq jours pour verser l'argent au Ministère, sinon une ordonnance de paiement est émise. Après l'émission d'une telle ordonnance, une période d'appel de 30 jours est prévue. À la suite de cette période, le dossier est transmis au groupe du recouvrement dans un délai de cinq jours³⁷. La moyenne des demandes de paiement se situe entre 750 \$ et 1 000 \$³⁸.

Le Ministère admet qu'il pourrait améliorer son taux de recouvrement. Il poursuit l'examen des pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces et compétences pour définir la façon d'améliorer l'efficacité de son processus de recouvrement. En juillet 2003, le Ministère a entrepris un examen de sa fonction de recouvrement, et terminé la rédaction de son rapport en février 2004³⁹. Les constatations faites au cours de cet examen lui ont permis d'améliorer son processus au sein du service de recouvrement centralisé.

Conformément à ce qui est mentionné ci-dessus, le Ministère a créé un service de recouvrement centralisé dans la région centrale. Ce service s'assure que toutes les options en matière de recouvrement et de coercition ont été épuisées dans tous les dossiers. Plus précisément, il traite les dossiers en cours retournés au Ministère par les agences de recouvrement privées. La région centrale traite 55 % des activités de recouvrement de la province et a récupéré 2,3 millions de dollars depuis 2003.

D'après les données préliminaires du ministère du Travail, le taux de recouvrement du Ministère est d'environ 36 % maintenant⁴⁰.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 6. Le Ministère déploie ses efforts de recouvrement de manière énergique et en temps opportun en appliquant toutes les mesures coercitives et réglementaires à sa disposition, y compris les rapports aux agences d'évaluation du crédit, l'obtention de privilèges et de brefs, la saisie-arrêt de biens et le recours aux tribunaux.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité un rapport sur l'efficacité de ses efforts de recouvrement dans l'année civile suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. SYSTÈMES D'INFORMATION

Les décisions, demandes de paiement et rapports d'enquête sont, en grande partie, des documents établis sur papier, conservés dans les bureaux de district. Chaque district utilise un système informatique autonome pour stocker l'information et pour surveiller l'état d'avancement des dossiers. Lorsqu'une enquête est terminée, le district envoie un exemplaire sur papier du rapport au siège social, où les données sur l'enquête sont introduites manuellement dans une banque de données d'un système informatique distinct⁴¹.

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

À la fin de la vérification, le Ministère mettait encore au point un projet lancé en 1998 pour la création d'un nouveau système d'information provincial qui, une fois en service, permettrait :

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

Cependant, le projet accusait des retards importants depuis son lancement. En date du 31 mars 2004, une somme de plus de 1,2 million de dollars avait été dépensée et, selon les estimations du Ministère, il faudrait affecter 2 millions de dollars de plus pour terminer le projet. En outre, le Ministère n'avait pas obtenu l'approbation requise pour ce système auprès du Conseil de gestion. Le projet a été mis en veilleuse en date du 31 mars 2004 en attendant l'obtention des approbations nécessaires.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère accélère la création du nouveau système pour combler les besoins de tous les utilisateurs afin que le personnel et la direction du programme des droits et responsabilités en matière d'emploi du Ministère aient accès, en temps opportun, à des renseignements précis et pertinents pour la prise de décisions.

Audiences du Comité

Le Comité fait écho à la recommandation du vérificateur voulant que le Ministère mène à bien la mise au point de son système d'information provincial⁴². Le Ministère a informé le Comité qu'il tentait d'obtenir les approbations nécessaires pour terminer la mise en œuvre du système⁴³.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 7. Le Ministère termine la mise à niveau de son système d'information de gestion pour faire en sorte que la direction et le personnel affecté aux inspections aient accès aux renseignements dont ils ont besoin pour effectuer des inspections efficaces. Le Comité demande que le Ministère fasse rapport sur la progression de la mise à niveau du système d'information et qu'il indique la date d'achèvement prévue des travaux.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5. CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Au milieu de 2003, le ministère a adopté un système de contrôle de la qualité pour les rapports d'enquête de tous les bureaux de district⁴⁴. Bon an mal an, 5 % des rapports d'enquête doivent être examinés par le coordonnateur régional du Programme. Dans toutes les régions visitées par le personnel du vérificateur, ces examens étaient faits, mais aucun compte rendu des résultats n'avait encore été établi.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère améliore sa documentation des demandes de paiement et des enquêtes pour que les renseignements qui y figurent soient complets et exacts.

Audiences du Comité

Le Ministère reconnaît qu'un système de gestion de qualité assure l'observation des politiques et des procédures pour garantir que la documentation est complète et exacte. Il a donc élaboré et instauré en 2003 un système de contrôle de la qualité qui prévoit la vérification de 5 % des dossiers⁴⁵.

Cette vérification a révélé que les agents s'acquittent correctement de leur tâche en général dans des domaines tels que l'observation des politiques et des procédures au cours des enquêtes, la prise de décisions relativement aux demandes de paiement et la consignation des renseignements concernant les ordonnances d'application et le matériel connexe. Le Ministère a toutefois relevé des aspects à améliorer, notamment l'envoi en temps voulu d'un accusé de

réception aux requérants et la consignation des renseignements nécessaires pour bien documenter les demandes de paiement⁴⁶.

En avril 2005, le Ministère examinera les résultats du contrôle de la qualité effectué en 2004-2005 afin de renforcer encore davantage la prestation du Programme⁴⁷.

5.1 Mesure et déclaration de l'efficacité du Programme

Le vérificateur a cherché à déterminer si le Ministère s'était doté des procédures et systèmes requis pour mesurer et déclarer l'efficacité du Programme⁴⁸. Les critères d'évaluation convenus englobaient un ensemble de principes pour l'établissement des rapports sur le rendement. Selon ces principes, les rapports sur le rendement doivent notamment :

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

Le Ministère ne disposait pas, pour l'établissement des rapports sur le rendement, de systèmes conformes à ces principes. Il n'avait pas défini les aspects essentiels du rendement, ni expliqué les principaux risques du Programme et les éléments qui influent sur sa capacité. Il ne présentait de l'information que sur un critère : le pourcentage de dossiers clos dans un délai de 60 jours. Ainsi, il privilégiait la réduction du temps de traitement. Malgré sa valeur, cette mesure ne suffisait pas à informer l'Assemblée législative et le public des résultats généraux obtenus par le Programme.

Voici d'autres mesures possibles :

- les infractions les plus courantes, leur nombre, l'importance de ces infractions par secteur et les raisons de leur taux élevé;
- les activités menées par les agents afin de cibler des entreprises à haut risque et d'étendre leurs enquêtes au-delà des plaintes, et les résultats de leurs efforts;
- les mesures coercitives qui existent, leur fréquence d'application et la mesure dans laquelle elles favorisent la conformité.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère mette en place des indicateurs plus complets, propres à évaluer l'efficacité du Programme et à communiquer de l'information à ce sujet.

Audiences du Comité

Le Comité tient beaucoup à ce que le Ministère élabore des mesures de base de l'efficacité du Programme, qui pourront servir ultérieurement à évaluer les progrès réalisés par le Ministère dans différents domaines. Le Ministère a indiqué qu'il devrait disposer de plusieurs mesures pour évaluer l'efficacité du Programme. Néanmoins la mesure ultime de l'efficacité dans ce domaine est le respect de la Loi. Le Ministère effectuera des inspections aléatoires dans des secteurs précis pour déterminer le niveau de conformité général dans un secteur donné⁴⁹.

Le Ministère concentre actuellement ses efforts sur le secteur de la restauration. Quand il aura déterminé le niveau de conformité général dans ce secteur, il collaborera avec les travailleurs et les employeurs à l'amélioration de leurs connaissances au sujet de ce qui constitue une contravention⁵⁰. Il fera en outre davantage d'inspections préventives dans le secteur. Il vise ainsi à améliorer les taux de conformité.

Le Ministère s'est donné comme objectif de lancer d'ici 2009 des initiatives dans les trois secteurs posant le plus grand risque⁵¹. Il veut s'assurer que les travailleurs et les employeurs sont au courant des contraventions émises récemment, qu'ils ont de l'information et qu'ils peuvent compter sur l'aide du Ministère. De plus, il rendra publics les taux de conformité dans le cadre d'un plan axé sur les résultats.

Le Ministère a mis sur pied un groupe de travail sur les normes d'emploi composé d'intervenants et présidé par M. Kevin Flynn, adjoint parlementaire, pour aider le Ministère à améliorer l'administration et le fonctionnement du Programme. Les commentaires reçus des 100 organisations auxquelles le Ministère s'est adressé lui permettront de déterminer s'il atteint un taux de conformité plus élevé⁵².

Le Ministère vise à atteindre un taux de conformité de 80 % dans certains secteurs et un taux de satisfaction global de la clientèle de 78 % et à rendre une décision à l'égard de 80 % des demandes de paiement dans un délai de 90 jours⁵³.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 8. Le Ministère élabore des mesures de base de ses progrès sur le plan du renforcement de la conformité à la Loi, en particulier dans les secteurs à haut risque.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses

recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

6. CONTRÔLES FINANCIERS

6.1 Fonds en fiducie

Au 31 mars 2004, le Ministère gérait un fonds en fiducie de quelque 11 millions de dollars et plus de 1 000 comptes en fiducie en activité. Plus de la moitié de ces fonds représentent des versements faits par des employeurs et détenus en fiducie pour des employés licenciés bénéficiant de droits de rappel. D'autres sommes sont détenues en fiducie en attendant le règlement des oppositions formulées par les employeurs contre les ordonnances rendues à leur égard. Le reste est composé de montants recouvrés auprès d'employeurs pour des requérants⁵⁴.

L'administration du fonds en fiducie présentait de sérieuses faiblesses sur le plan des contrôles internes, notamment l'absence de rapprochements mensuels entre les dossiers de comptabilité et les comptes en banque du Ministère pour assurer la bonne comptabilisation des entrées et sorties, et le manque de surveillance du travail fait par le personnel. Le vérificateur a également relevé de sérieuses erreurs et omissions dans la comptabilisation des sommes à l'actif du fonds et d'importants retards dans les paiements aux requérants et des non-paiements.

Depuis 1999, le Ministère a transféré environ 2,1 millions de dollars au Trésor. Environ la moitié de cette somme était composée de paiements à l'actif du fonds en fiducie qui représentaient des salaires non réclamés; l'autre moitié était composée de montants non réclamés pour des raisons semblables et qui étaient dus à des employés dans le cadre de l'ancien Fonds de protection des salaires des employé(e)s. Le Ministère n'avait pas essayé de retrouver les employés concernés en vérifiant les changements d'adresse déclarés pour les permis de conduire ou en consultant les annuaires téléphoniques locaux.

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère examine tous les comptes en fiducie pour déterminer s'ils comportent des erreurs et des omissions, qu'il améliore les contrôles de l'administration du fonds en fiducie, qu'il adopte de meilleures méthodes pour retrouver les requérants et leur verser les sommes qui leur sont dues et qu'il charge son service de vérification interne d'examiner et de combler les écarts et d'effectuer les rapprochements nécessaires.

Audiences du Comité

Le vérificateur général s'est dit préoccupé par la façon dont le Ministère gère le fonds en fiducie. Au cours des audiences, le Ministère a décrit les mesures qu'il a prises pour remédier aux préoccupations exprimées par le vérificateur.

À la suite de la vérification, le Ministère a confié à son chef comptable et à d'autres employés affectés aux contrôles financiers la mise en œuvre de principes et de pratiques appropriés en matière de contrôle⁵⁵.

Le Ministère a fait remarquer que l'une des constatations du vérificateur concernait l'absence de rapprochement mensuel avec les comptes bancaires. La raison principale des problèmes de rapprochement est le fait que le siège social et 26 bureaux régionaux faisaient des dépôts dans le fonds en fiducie. En septembre 2004, le Ministère a mis fin à cette pratique. Actuellement, tous les dépôts sont effectués et comptabilisés au bureau principal. Le Ministère a en outre indiqué qu'il était à l'affût d'un logiciel pour alléger la charge de travail et favoriser ainsi une comptabilité plus exacte⁵⁶.

Le Ministère poursuit l'examen des opérations du fonds en fiducie dans le but d'améliorer encore davantage l'efficacité des contrôles financiers. La division de la vérification interne fera une vérification de suivi de la pertinence et de l'efficacité des contrôles du fonds en fiducie au cours de l'exercice 2005-2006, c'est-à-dire l'exercice actuel⁵⁷.

En ce qui a trait à l'incapacité de retracer les requérants, le Ministère a indiqué qu'il avait maintenant retracé 44 % d'entre eux. Maintenant, les demandes de paiement sont révisées pour y inclure différentes possibilités de contact, notamment l'adresse et le numéro de téléphone, et un message demandant aux gens d'aviser le Ministère de leurs changements d'adresse, le cas échéant⁵⁸.

Recommandations du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 9. Le Ministère accélère l'examen, par son service de vérification interne, de la suffisance des contrôles internes du fonds en fiducie.**
- 10. Le Ministère accélère les efforts déployés pour retracer les requérants et leur remettre les sommes qui leur sont dues.**

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère du Travail de transmettre au Greffier du Comité une réponse par écrit à ses recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

1. **Le Ministère élabore un protocole qui exige que les employeurs affichent sur les lieux de travail les avis d'infractions graves à la loi qu'ils reçoivent à la suite d'une inspection. Le Ministère élabore en outre des critères à l'intention des agents relativement aux conditions dans lesquelles ils doivent exiger que les employeurs affichent les avis de contravention. Les renseignements affichés sont présentés en termes simples et non techniques et sont affichés en français et dans les langues couramment utilisées dans le lieu de travail.**
2. **Le Ministère veille à ce que le nombre d'inspections préventives effectuées soit suffisant et soutenu. Le Ministère fixe des objectifs annuels pour le nombre d'inspections préventives à effectuer dans les secteurs à haut risque.**
3. **Le Ministère rend compte tous les ans de la mesure dans laquelle l'augmentation des activités d'inspection contribue à réduire les cas de non-respect de la loi, en particulier dans les secteurs à haut risque. Le Ministère multiplie les inspections préventives s'il ne constate aucune amélioration des taux de conformité.**
4. **Le Ministère termine l'élaboration des moyens de communication des infractions graves à la *Loi sur les normes d'emploi*. Le Comité invite également le Ministère à examiner de quelle façon il pourrait reconnaître de manière positive les employeurs qui respectent la Loi.**
5. **Le Ministère applique toutes les mesures coercitives dont il dispose et envisage de publier les noms des organisations qui ont fait l'objet de poursuites, en particulier dans le cas des récidivistes. Le Comité demande que le Ministère fasse rapport des résultats de l'application accrue de l'ensemble des mesures coercitives.**
6. **Le Ministère déploie ses efforts de recouvrement de manière énergique et en temps opportun en appliquant toutes les mesures coercitives et réglementaires à sa disposition, y compris les rapports aux agences d'évaluation du crédit, l'obtention de privilèges et de brefs, la saisie-arrêt de biens et le recours aux tribunaux.**
7. **Le Ministère termine la mise à niveau de son système d'information de gestion pour faire en sorte que la direction et le personnel affecté aux inspections aient accès aux renseignements dont ils ont besoin pour effectuer des inspections efficaces. Le Comité demande que le Ministère fasse rapport sur la progression de la mise à niveau du système d'information et qu'il indique la date d'achèvement prévue des travaux.**

- 8. Le Ministère élabore des mesures de base de ses progrès sur le plan du renforcement de la conformité à la Loi, en particulier dans les secteurs à haut risque.**
- 9. Le Ministère accélère l'examen, par son service de vérification interne, de la suffisance des contrôles internes du fonds en fiducie.**
- 10. Le Ministère accélère les efforts déployés pour retracer les requérants et leur remettre les sommes qui leur sont dues.**

NOTES

¹ L'article 1.1 de la *Loi sur le vérificateur général* change le titre de vérificateur provincial pour celui de vérificateur général. *Loi sur le vérificateur général*, L.R.O. 1990, c. A35.

² Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004* (Toronto : Le Bureau du vérificateur provincial, 2004), p. 266-267.

³ Ibid., p. 267.

⁴ Ibid., p. 267 et 269.

⁵ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)* (3 mars 2005), P-311.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., P-312.

⁸ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-311.

⁹ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 269-273.

¹⁰ Ibid., p. 270.

¹¹ Ibid., pp. 271-272.

¹² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-318.

¹³ Ibid., P-311.

¹⁴ Ibid., P-313.

¹⁵ Ibid., P-316.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., P-314.

¹⁸ Ibid., P-327.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., P-312.

²¹ Ibid., P-316.

²² Ibid., P-312.

²³ Ibid., P-320.

²⁴ Ibid., P-312.

²⁵ Ibid., P-319.

²⁶ Ibid., P-324.

²⁷ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 273-274.

²⁸ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-312.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., P-324.

³¹ Ibid., P-325.

³² Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 275-277.

³³ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-322.

³⁴ Ibid., P-318.

³⁵ Ibid., P-322.

³⁶ Ibid., P-312.

³⁷ Ibid., P-325.

³⁸ Ibid., P-316.

³⁹ Ministère du Travail, correspondance, 29 mars 2005.

⁴⁰ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-317.

⁴¹ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 277-279.

⁴² Ibid., p. 278.

⁴³ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-313.

⁴⁴ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 279-280.

⁴⁵ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-313.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 280-282.

⁴⁹ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-315.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid., P-327.

⁵² Ibid., P-315.

⁵³ Ibid., P-313

⁵⁴ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, p. 283-285.

⁵⁵ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, P-313.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid., P-313 et P-314.

⁵⁸ Ibid., P-314.