

Bureau des obligations familiales

Contexte

En reconnaissance du fait qu'une séparation ou un divorce ne met pas fin aux responsabilités financières envers des enfants ou un ex-conjoint, toutes les ordonnances des tribunaux portant sur le versement d'une pension alimentaire pour enfant et/ou conjoint en Ontario sont depuis 1987 automatiquement déposées auprès du Bureau des obligations familiales (le Bureau), qui dans de nombreux cas prend aussi les mesures qui s'imposent pour que ces ordonnances soient respectées. Il veille également à l'exécution des accords de séparation privés qui sont volontairement inscrits au tribunal puis déposés auprès du Bureau. Le mandat de base du Bureau n'a pas changé depuis sa création en 1987 : assurer le respect des obligations familiales – en prenant des mesures vigoureuses au besoin – et veiller à la remise en temps opportun des pensions alimentaires aux bénéficiaires prévus.

Durant les années 1990, des modifications législatives ont rehaussé les pouvoirs du Bureau. Ainsi, une modification législative adoptée en mars 1992 autorisait le Bureau à prélever jusqu'à la moitié du revenu mensuel net du payeur directement à la source, par exemple son salaire ou ses prestations de retraite. De plus, la *Loi de 1996 sur les obligations*

familiales et l'exécution des arriérés d'aliments a instauré des changements qui :

- élargissent la définition des revenus desquels les pensions alimentaires peuvent être retenues pour inclure les commissions et les paiements forfaitaires;
- fournissent des outils supplémentaires pour aider le Bureau à assurer l'exécution des obligations alimentaires de façon plus efficace;
- permettent aux deux parties de se retirer, volontairement et d'un commun accord, de l'exécution, par le Bureau, d'une obligation alimentaire ou d'une entente de séparation.

À la fin de l'exercice se terminant le 31 mars 2010, le Bureau s'occupait de quelque 190 000 dossiers, soit un peu plus que les 180 000 dossiers administrés au moment de notre dernière vérification en 2003. Chaque mois, le Bureau inscrit entre 1 200 et 1 500 nouveaux dossiers, et en conclut à peu près le même nombre. Beaucoup des personnes qui ont recours aux services du Bureau sont parmi les plus vulnérables de la société; près de 20 000 bénéficiaires dont les ordonnances alimentaires sont exécutées par le Bureau reçoivent aussi de l'aide sociale, souvent parce que leur ex-partenaire ne leur verse pas la pension alimentaire pour conjoint ou enfants qui leur est due.

Selon les données statistiques, environ un tiers des payeurs satisfont à leurs obligations, le

deuxième tiers s'y conforme partiellement (la notion de conformité partielle étant définie comme s'appliquant à au moins 85 % des obligations mensuelles), tandis que le troisième tiers ne les respecte pas.

Le Bureau compte 433 employés travaillant tous à l'administration centrale de Toronto, ainsi que 18 avocats détachés du ministère du Procureur général; il fait aussi appel aux services d'environ 70 avocats du secteur privé, qui aident à assurer l'exécution des ordonnances de soutien familial dans toute la province. Le Bureau relevait initialement du ministère du Procureur général, mais il tombe aujourd'hui sous la responsabilité du ministère des Services sociaux et communautaires.

Les dépenses de fonctionnement totales du Bureau sont passées de 28,3 millions de dollars en 2002-2003 à environ 44 millions de dollars en 2009-2010, les deux tiers de cette hausse étant attribuables aux salaires et aux avantages sociaux des employés.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Bureau des obligations familiales (le Bureau) :

- exécutait les ordonnances alimentaires de façon efficace et en conformité de la *Loi de 1996 sur les obligations familiales et l'exécution des arriérés d'aliments* et du Règlement y afférent, comptabilisait les montants reçus avec exactitude et les distribuait aux bénéficiaires en temps opportun;
- engageait des coûts avec un égard adéquat à l'économie et à l'efficacité et veillait à ce que l'efficacité des services fournis fasse l'objet d'une évaluation pertinente et de rapports.

Notre vérification comprenait un examen des politiques et procédures administratives du Bureau, ainsi que des entrevues avec un éventail d'employés. Nous avons aussi examiné et évalué

des renseignements et des statistiques sommaires pertinents, ainsi qu'un échantillon de dossiers individuels. Des données comparatives ont aussi pu être tirées d'une enquête sur les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires d'autres administrations canadiennes, et d'autres renseignements ont été obtenus auprès du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, qui a effectué un examen du Bureau en 2006.

Avant d'entamer nos travaux sur place, nous avons défini les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du Bureau. Nous avons ensuite conçu et mis en œuvre des contrôles par sondages et des procédés de vérification qui correspondaient aux objectifs et aux critères de notre vérification.

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

Nous avons aussi examiné plusieurs rapports de vérification rédigés par les Services de vérification interne du ministère des Services sociaux et communautaires concernant les processus opérationnels du Bureau et le projet de développement du nouveau système de TI. À notre avis, ces rapports sont généralement fiables et nous ont donc permis de réduire la portée de nos travaux dans certains secteurs.

Résumé

Il est clair que l'exécution des ordonnances des tribunaux relatives aux pensions alimentaires pour le conjoint et les enfants peut s'avérer une entreprise difficile et complexe, notamment parce que les dossiers les plus problématiques finissent généralement par être confiés au Bureau. Beaucoup de gens font volontairement tout ce qu'ils peuvent

pour se conformer à leurs obligations alimentaires, mais beaucoup d'autres, parce qu'ils n'en ont pas les moyens ou parce qu'ils ne veulent pas le faire, font des pieds et des mains pour éviter de payer les pensions alimentaires qu'ils sont tenus de verser.

Tout en reconnaissant le contexte difficile dans lequel le Bureau exerce ses activités, nous avons conclu en 2003 que l'organisme risquait de ne pas arriver à assumer les responsabilités prévues dans son mandat. Même si le Bureau était d'accord avec nos recommandations de 2003 à ce propos, nous avons constaté de nouveau cette année que le Bureau n'a pas encore réussi à mener à bien de manière efficace son mandat de perception des pensions alimentaires pour le conjoint et les enfants non payés. Pour atteindre cet objectif, le Bureau doit prendre des mesures d'exécution plus vigoureuses, améliorer son processus de gestion des cas et perfectionner considérablement ses systèmes de technologie de l'information et de communication.

Depuis 2003, le Bureau a dépensé environ 21 millions de dollars sur trois ans et demi pour tenter d'élaborer le système de TI de pointe dont il a besoin pour soutenir son nouveau modèle de prestation des services. Ce projet a toutefois été abandonné en décembre 2006 sans qu'un nouveau système soit déployé. En outre, bien que le Bureau ait entrepris d'apporter certains changements à ses processus de gestion des cas, ces initiatives ne lui ont pas encore permis d'améliorer la perception des pensions alimentaires non payées.

Même si le Bureau s'est récemment engagé à consacrer 50 millions de dollars à l'élaboration d'un nouveau système de TI sous la supervision du directeur général de l'information du gouvernement, et a mis en oeuvre un nouveau projet pilote pour la gestion des cas, la direction doit aussi s'efforcer d'instaurer une culture davantage axée sur les résultats pour réaliser les changements qui s'imposent.

Nos conclusions particulières sont détaillées ci-après.

- Il a fallu au moins cinq mois au Bureau pour recevoir, inscrire et, le cas échéant, exécuter les nouvelles ordonnances relatives

aux pensions alimentaires. Même s'il est vrai que les tribunaux étaient parfois lents à transmettre les documents ou envoyaient des documents incomplets, le Bureau tardait aussi à inscrire les ordonnances complètes. De tels retards rendent beaucoup plus difficile le recouvrement des arriérés et peuvent créer des difficultés financières indues pour les bénéficiaires qui attendent de recevoir leurs paiements de pension alimentaire.

- Notre rapport de vérification 2003 et le rapport subséquent présenté à l'Assemblée législative par le Comité permanent des comptes publics recommandaient que le Bureau confie la responsabilité de chaque dossier à un travailleur particulier, comme c'est le cas dans la plupart des autres provinces. Bien que chaque dossier soit maintenant affecté à un agent des services d'exécution des ordonnances, ce « modèle d'attribution des cas » comporte également des lacunes importantes, comparables à celles que nous avons observées en 1999 et 2003. Nous avons notamment constaté ce qui suit :
 - les payeurs et les bénéficiaires n'ont pas directement accès à l'agent des services d'exécution des ordonnances qui s'occupe de leur dossier, et le centre d'appels demeure le principal moyen par lequel ils peuvent communiquer avec le Bureau;
 - personne n'a encore été affecté à la supervision proactive des dossiers, et plusieurs travailleurs de première ligne différents consacrent du temps aux mêmes dossiers;
 - l'accès au personnel chargé de l'exécution des ordonnances est limité, parce que de nombreux appels au Bureau demeurent sans réponse ou sont abandonnés avant qu'on ait pu y répondre.
- Le centre d'appels sans frais demeure le principal moyen par lequel les bénéficiaires et les payeurs peuvent communiquer avec le Bureau. Toutefois, le volume d'appels est si élevé que près de 80 % des appels demeurent sans réponse, et que parmi les clients qui

réussissent à obtenir la ligne, un sur sept racroche avant d'avoir pu parler à un employé du Bureau.

- À la fin de nos travaux de vérification en avril 2010, il y avait environ 91 000 notes de rappel en souffrance, chacune étant censée déclencher la prise d'une mesure particulière à l'égard du dossier dans un délai d'un mois. Près du tiers des notes de rappel en souffrance étaient à l'état « actif », ce qui signifie que la note avait été lue mais qu'aucune mesure n'avait été prise pour y donner suite, ou encore que la note n'avait pas été lue, ce qui signifie que la nature et l'urgence des situations ayant donné lieu à la note n'étaient pas connues. En outre, beaucoup de notes dataient d'un à deux ans.
- Dans le cas des dossiers courants, il fallait au Bureau presque quatre mois à compter du début de l'arriéré pour prendre une première mesure d'exécution. Dans le cas des nouveaux dossiers déjà en arriéré au moment de l'inscription, le délai était de sept mois à compter de l'émission de l'ordonnance du tribunal. Nous avons aussi constaté que beaucoup des mesures d'exécution étaient inefficaces. En outre, le délai entre les mesures était souvent extrêmement long; il pouvait s'écouler de six mois à cinq ans entre les mesures, la moyenne s'établissant à deux ans.
- Le Bureau examine et traite uniquement entre 20 % et 25 % du nombre total de dossiers qui lui sont confiés dans une année – en d'autres termes, il n'intervient que dans un dossier sur quatre ou cinq chaque année pour, par exemple, prendre une mesure d'exécution, mettre à jour le dossier ou retracer un payeur délinquant. Cette situation est peut-être en partie attribuable à la charge de travail relativement élevée du Bureau comparativement à celle d'autres grandes provinces.
- Nous avons aussi constaté qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme de contrôle de qualité ni de supervision efficace de la gestion en vue de déterminer si chacun des employés chargés de l'exécution des ordonnances mettait en oeuvre des efforts raisonnables pour recouvrer les montants en souffrance. Nous avons en outre constaté que les employés de la Direction du service à la clientèle (y compris le personnel chargé de l'exécution des ordonnances) avaient pris en moyenne 19 jours de congé de maladie par personne en 2009-2010.
- Les renseignements sommaires qui nous ont été fournis indiquent que les arriérés s'élevaient à 1,6 milliard de dollars au 31 décembre 2009. Ce chiffre n'était cependant pas fiable parce que le Bureau n'a pas pu nous donner une liste détaillée des dossiers individuels permettant d'arriver à cette somme. En outre, le Bureau n'avait aucune donnée à propos de l'ancienneté de ces arriérés, ni de la proportion de la somme totale qu'il jugeait irrécouvrable.
- Les données statistiques fournies tous les mois au ministère des Services sociaux et communautaires ne comprenaient pas un sommaire utile des réussites et des échecs du Bureau en matière de perception des pensions alimentaires en souffrance et de réalisation de ses autres objectifs opérationnels clés. Le Bureau lui-même a reconnu qu'il lui faut établir un ensemble de mesures précises pour évaluer comme il se doit son rendement opérationnel.
- Nous avons constaté dans le système de technologie de l'information du Bureau des problèmes de sécurité susceptibles de permettre l'accès non autorisé aux renseignements personnels confidentiels de la clientèle.
- Sur une note plus positive, nous avons constaté que les contrôles comptables des paiements reçus des payeurs et des versements subséquents aux bénéficiaires prévus étaient généralement satisfaisants, et que la majorité des pensions alimentaires étaient remises aux destinataires dans les 48 heures suivant la réception.

RÉPONSE GLOBALE DU BUREAU

Le Bureau est en train de modifier la façon dont il assure la prestation de ses services. Il s'agit d'un projet pluriannuel qui lui permettra d'offrir un meilleur service aux personnes qui ont besoin du programme, et de s'assurer qu'un plus grand nombre de pensions alimentaires sont versées aux familles. Le Bureau met en oeuvre un certain nombre d'initiatives intégrées de modernisation qui lui permettront de passer de son modèle opérationnel réactif actuel à une gestion proactive des cas.

Au nombre de ces initiatives, citons :

- la rationalisation des politiques et des procédures opérationnelles existantes;
- la modernisation de la technologie utilisée par le Bureau;
- l'établissement de mesures du rendement pour améliorer le service à la clientèle;
- l'augmentation de la responsabilisation du personnel et de la direction.

En 2010-2011, le gouvernement investira 14 millions de dollars additionnels pour jeter les bases d'un service amélioré à la clientèle en renforçant la surveillance et la capacité à l'échelle du programme. Cet investissement vient compléter les mesures importantes que le gouvernement a prises pour renforcer l'application des lois et accroître l'équité en modifiant les lois et règlements et pour améliorer la sensibilisation et l'éducation des intervenants.

Constatations détaillées de la vérification

Lorsque le Bureau reçoit une ordonnance alimentaire ou une demande d'inscription d'un accord de séparation privé, il envoie des documents d'information au payeur et au bénéficiaire. Dans la plupart des cas, les pensions alimentaires sont retenues à

même les sources de revenu du payeur, par exemple sa paie ou ses prestations de retraite, et remises directement au Bureau. Les payeurs peuvent aussi verser les paiements directement au Bureau.

En règle générale, le Bureau réachemine les pensions alimentaires mensuelles au bénéficiaire dans les 48 heures suivant leur réception. Lorsque le payeur ne se conforme pas, en tout ou en partie, à ses obligations alimentaires, le Bureau peut avoir recours à des mesures d'exécution de plus en plus vigoureuses.

Un sous-ministre adjoint du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) assure la supervision du Bureau, qui compte quatre directions principales ayant chacune à sa tête un directeur ou une directrice. On trouve à la Figure 1 une brève description de cette structure organisationnelle et de la dotation du Bureau.

INSCRIPTION DES OBLIGATIONS FAMILIALES AUX FINS D'EXÉCUTION

C'est le service de réception du Bureau qui reçoit les demandes d'inscription et d'exécution des ordonnances alimentaires et des accords de séparation privés et qui les examine afin d'en vérifier la complétude et l'exactitude. Environ une demande sur dix est incomplète ou renferme, par exemple, des renseignements contradictoires; ces demandes sont renvoyées à l'expéditeur pour qu'il fournisse les renseignements manquants ou des éclaircissements.

Lorsque les documents sont jugés complets et exacts, les dossiers sont inscrits. Le Bureau s'est fixé comme objectif de commencer à traiter les dossiers dans les 30 jours suivant leur inscription. Dans de nombreux cas, des avis sont aussi envoyés à ce moment aux sources de revenu du payeur, y compris son ou ses employeurs ou l'émetteur de ses prestations de retraite, pour les informer qu'une pension alimentaire doit être retenue sur les sommes versées au payeur et remise au Bureau.

Notre examen d'un échantillon d'ordonnances reçues par le Bureau a révélé que celles-ci lui parvenaient en moyenne 48 jours, soit un mois et demi,

Figure 1 : Dotation du Bureau des obligations familiales en juin 2010

Source des données : Bureau des obligations familiales

Direction/Fonction	Fonctions ou responsabilités principales	Nombre d'employés
Bureau du SMA	<ul style="list-style-type: none"> • prestation d'un leadership stratégique et surveillance de la gestion des activités du Bureau 	8
Service à la clientèle		
réception	<ul style="list-style-type: none"> • traitement des ordonnances des tribunaux, inscription des dossiers, préparation et tenue à jour des dossiers 	51
exécution	<ul style="list-style-type: none"> • dotation du centre d'appels et exécution de diverses activités d'exécution 	206
exécution à des fins particulières	<ul style="list-style-type: none"> • supervision des dossiers importants ou touchant des francophones ou des Autochtones, ainsi que d'autres dossiers spéciaux 	15
finances	<ul style="list-style-type: none"> • traitement des rajustements financiers à apporter aux dossiers individuels 	17
gestion et soutien	<ul style="list-style-type: none"> • supervision de la gestion et soutien administratif 	28
Finances et administration		
archives	<ul style="list-style-type: none"> • tenue à jour et récupération des dossiers des clients 	17
finances	<ul style="list-style-type: none"> • traitement des paiements et des écritures de journal, exécution des rapprochements financiers 	41
gestion et soutien	<ul style="list-style-type: none"> • supervision de la gestion et soutien administratif 	14
Efficacité stratégique et opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • prestation d'une planification et d'un leadership stratégique, modernisation des processus opérationnels, conseils en matière de politiques opérationnelles et stratégiques 	23
Services juridiques		
avocats salariés	<ul style="list-style-type: none"> • représentation et conseils juridiques, supervision d'environ 70 avocats contractuels 	18
gestion et soutien	<ul style="list-style-type: none"> • supervision de la gestion et soutien administratif 	13
Total		451

après leur émission, mais beaucoup ne lui avaient été transmises que plus de six mois plus tard. Nous avons constaté que le Bureau n'avait mis en place aucune initiative permanente ni stratégie de communication pour encourager les tribunaux à lui acheminer en temps opportun toutes les ordonnances alimentaires et les accords de séparation privés. Ces retards étaient aggravés par le fait qu'il fallait au Bureau en moyenne 104 jours, soit environ trois mois et demi, pour enregistrer une ordonnance complète dans son système informatique.

En conséquence, bon nombre d'ordonnances alimentaires étaient déjà en retard de cinq mois ou plus au moment où le Bureau était en mesure de les administrer et, le cas échéant, d'entreprendre des mesures d'exécution. Les dossiers étaient donc beaucoup plus difficiles à exécuter dès le début, ce qui créait des difficultés financières indues pour les bénéficiaires qui comptaient sur le Bureau pour leur faire parvenir leur pension alimentaire.

Nous avons aussi constaté qu'en ce qui concerne les ordonnances des tribunaux retournées parce qu'elles étaient incomplètes ou renfermaient des renseignements contradictoires (une sur dix), aucun suivi n'était effectué pour s'assurer que l'information nécessaire était reçue en temps opportun, ou même que le dossier était effectivement inscrit.

L'examen d'un échantillon de dossiers pour lesquels l'ordonnance reçue n'était pas complète ou renfermait des renseignements contradictoires nous a permis de constater que dans les deux tiers des cas, le délai moyen entre le moment où l'ordonnance du tribunal est reçue pour la première fois et le moment où elle est inscrite par le Bureau était de huit mois, et allait dans certains cas jusqu'à 18 mois. En ce qui concerne les autres dossiers de l'échantillon, le Bureau était toujours en attente de renseignements supplémentaires ou d'éclaircissements, et il s'était écoulé entre six et dix mois depuis la réception de l'ordonnance initiale par le Bureau.

RECOMMANDATION 1

Pour maximiser les chances de succès des mesures de perception des pensions alimentaires et réduire les difficultés financières causées aux bénéficiaires qui attendent leur pension alimentaire, le Bureau devrait :

- collaborer de manière proactive avec les tribunaux de la famille de l'Ontario pour les encourager à fournir des renseignements complets et exacts en temps opportun de sorte que les obligations alimentaires puissent être inscrites et exécutées plus rapidement;
- inscrire et commencer à administrer les nouveaux dossiers n'exigeant pas de renseignements supplémentaires conformément à la cible établie à l'interne, soit dans les 30 jours suivant la réception de l'ordonnance du tribunal.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau reconnaît que le système de justice est un partenaire vital pour la réalisation de son plan de modernisation. Une initiative de sensibilisation directe a été lancée, et de l'information est transmise aux intervenants du système de justice par l'entremise de bulletins trimestriels afin de favoriser l'échange d'information entre les tribunaux et le Bureau.

Le Bureau et les tribunaux mettent aussi en oeuvre deux projets pilotes :

- un greffier est détaché en permanence au Bureau afin d'accélérer la circulation des documents entre le Bureau et les tribunaux;
- le Bureau offre aux tribunaux un accès électronique en temps réel à sa base de données des renseignements financiers des dossiers courants pour accélérer le processus décisionnel en matière d'arriérés de pension alimentaire.

Pour améliorer l'exécution des nouveaux dossiers, le Bureau a également perfectionné

son processus de vérification des adresses. Cette initiative permet d'améliorer la communication avec la clientèle et l'exécution des ordonnances dès le début, et aidera le Bureau à atteindre son objectif interne d'inscription des dossiers dans les 30 jours et à offrir un meilleur service à ses clients.

MODÈLES DE GESTION DES CAS

À l'occasion de nos deux dernières vérifications du Bureau, nous avons constaté des lacunes dans le « modèle de gestion des cas » utilisé à l'époque pour administrer les dossiers. En vertu de ce modèle, n'importe quel employé qui reçoit une demande concernant un cas particulier peut fournir une réponse au demandeur et effectuer des tâches comme un changement d'adresse ou des mesures d'exécution simples. Toutefois, les tâches plus complexes exigeant une connaissance plus approfondie du dossier et un éventuel suivi à une date ultérieure devaient être effectuées par un agent des services d'exécution des ordonnances, qui assumait temporairement la responsabilité exclusive de l'affaire jusqu'à ce que le problème soit réglé.

En réponse à nos recommandations de 2003 et à l'une des recommandations du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative à ce sujet, le Bureau nous a informés en octobre 2004 qu'il allait modifier son modèle de gestion des cas. En vertu du nouveau « modèle d'attribution des cas », on attribue des dossiers spécifiques aux agents des services d'exécution des ordonnances, qui en sont directement responsables à long terme. Selon le Bureau, ce nouveau modèle permettra aux agents de gérer proactivement leur charge de travail, d'assurer le suivi des dossiers du début à la fin et de consacrer plus de temps aux activités d'exécution.

Depuis avril 2007, la responsabilité de chaque dossier est attribuée à l'un des 138 agents des services d'exécution des ordonnances. Toutefois, à l'exception d'un projet pilote, les bénéficiaires

et les payeurs doivent d'abord communiquer avec le centre d'appels pour tout ce qui concerne leur dossier. Les travailleurs qui répondent aux appels continuent de traiter les demandes de renseignements courantes et d'effectuer les tâches simples. Les questions plus complexes ou qui prennent plus de temps sont toutefois maintenant réacheminées, généralement par l'entremise d'une note de rappel, à l'agent des services d'exécution des ordonnances à qui le dossier a été attribué, qui est en fait le « responsable » du dossier.

Malgré le changement de modèle de gestion des cas, nous n'avons constaté aucune amélioration notable dans la perception des pensions alimentaires impayées. À notre avis, le modèle d'attribution des cas n'a pas été efficace pour les raisons suivantes :

- contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres provinces, les payeurs et les bénéficiaires de l'Ontario n'ont pas directement accès à l'agent des services d'exécution des ordonnances responsable de leur dossier, et le centre d'appels demeure le principal moyen par lequel ils peuvent communiquer avec le Bureau;
- l'accès au personnel chargé de l'exécution travaillant au centre d'appels est limité parce que, comme il en est question dans la section qui suit, beaucoup d'appels demeurent sans réponse ou sont abandonnés avant qu'on ait pu y répondre;
- personne n'a encore été affecté à la supervision proactive des dossiers, et plusieurs travailleurs de première ligne différents consacrent du temps aux mêmes dossiers;
- le nombre moyen de dossiers affectés à chaque agent des services d'exécution des ordonnances (1 377) est relativement élevé; il en découle un grand nombre – dans certains cas, un trop grand nombre – de notes de rappel en souffrance, ce qui laisse supposer que beaucoup de questions ne sont pas résolues en temps opportun.

RECOMMANDATION 2

Compte tenu du manque d'efficacité du modèle actuel d'attribution des cas pour améliorer la capacité du Bureau des obligations familiales à percevoir les pensions alimentaires non payées, le Bureau devrait examiner les processus mis en oeuvre dans d'autres administrations pour déterminer quelles pratiques exemplaires pourraient être appliquées en Ontario.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau s'efforce de mieux répondre aux besoins de ses clients. L'adoption d'un modèle de gestion proactive des cas constitue l'un des éléments centraux du plan de modernisation du Bureau. Une fois ce modèle en place, les clients bénéficieront des avantages suivants :

- un agent spécifiquement affecté à leur dossier en permanence;
- un accès facile à l'agent chargé de leur dossier et moins d'appels bloqués.

Le Bureau collabore aussi avec d'autres administrations nord-américaines afin de recenser les meilleures pratiques en matière d'exécution des ordonnances qui pourraient être appliquées en Ontario, et a déjà mis en oeuvre certaines de ces pratiques.

Le Bureau remplace aussi sa plateforme technologique désuète par une nouvelle technologie de gestion des cas, qui devrait être en place en 2012. Cette nouvelle technologie jouera un rôle important à l'appui d'un modèle de gestion des cas plus efficient et efficace, et permettra au Bureau d'établir un portail Web sécurisé grâce auquel les clients pourront consulter leur dossier en ligne.

ACTIVITÉS DU CENTRE D'APPELS

Le centre d'appels du Bureau, ouvert du lundi au vendredi de 8 h à 17 h, demeure le principal moyen pour les bénéficiaires et les payeurs de

communiquer avec le Bureau. Les représentants des services d'exécution des ordonnances devaient répondre aux appels durant six heures chaque jour ouvrable, alors que les agents des services d'exécution des ordonnances, eux, devaient consacrer 10,5 heures par semaine. Entre 20 et 70 personnes étaient affectées en même temps à la réception des appels, selon le volume prévu. Nous avons été informés que le système téléphonique du Bureau compte 72 lignes qui peuvent être utilisées pour répondre à un appel ou pour mettre l'appel dans une file d'attente.

Comme au moment de notre dernière vérification, en 2003, le Bureau continuait de faire le suivi de données de base à propos du centre d'appels, notamment le nombre d'appels traités et le temps d'attente moyen, et d'en faire rapport au ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère). Notre examen de ces données nous a permis de constater qu'environ 2 000 appels sont traités chaque jour. En plus du centre d'appels, les payeurs et les bénéficiaires peuvent accéder à des renseignements de base à propos de leur dossier par l'entremise du système de réponse vocale interactive (SRVI), qui traite environ 200 000 appels par mois.

Comme au moment de notre dernière vérification, en 2003, le Bureau n'effectuait aucun suivi régulier de l'information concernant :

- le nombre d'appels qui demeurent sans réponse, donnée essentielle pour évaluer le niveau de service offert par un centre d'appels;
- la nature ou la raison des appels en vue de réduire le nombre d'appels futurs, par exemple en augmentant les capacités du SRVI.

Une enquête ponctuelle sur le volume d'appels, menée sur une période de trois semaines en juillet 2008 par le fournisseur de services de communication du Bureau, a révélé que, dans l'ensemble, 80 % des appels faits au centre d'appels demeuraient sans réponse (voir la Figure 2). Les résultats de cette enquête ponctuelle sont conformes à nos propres constatations : 78 % des appels que nous avons faits au centre d'appels entre janvier et mars 2010 sont demeurés sans réponse.

L'information qui nous a été fournie indiquait en outre que sur sept appels acceptés par le système et mis dans la file d'attente pour parler à un employé du Bureau, un des appelants raccrochait avant qu'on lui ait répondu.

Bien qu'on puisse se demander si les employés affectés au centre d'appels sont en nombre suffisant pour répondre à tous les appels dans un délai raisonnable, il aurait été possible de traiter un plus grand nombre d'appels pour les raisons suivantes :

- à de nombreuses occasions, le nombre d'employés affectés au centre d'appels était inférieur à ce qu'il aurait dû être si la dotation avait été fondée sur les statistiques antérieures concernant les volumes d'appels;
- faute de documents d'appui, le Bureau n'a pas pu nous faire la preuve que les employés affectés au centre d'appels étaient effectivement à leur poste durant la totalité ou une partie de leur quart de travail (bien que le Bureau ait élaboré une ligne directrice informelle en vertu de laquelle le personnel chargé de l'exécution des ordonnances doit répondre à au moins cinq appels à l'heure et en consigner les détails, il ne tient aucun

Figure 2 : Nombre d'appels faits au centre d'appels et demeurés sans réponse

Source des données : Bureau des obligations familiales

	Nombre total d'appels	Appels ayant reçu une réponse	Appels demeurés sans réponse	% d'échecs
semaine 1	80 551	11 008	69 543	86
semaine 2	86 951	15 684	71 267	82
semaine 3*	33 806	12 948	20 858	62
Total	201 308	39 640	161 668	80

* semaine partielle à cause d'une panne du système

registre permettant d'évaluer le nombre d'appels que traite chaque employé en réalité);

- nous avons constaté qu'au Service à la clientèle, qui comprend tous les employés chargés de l'exécution des ordonnances, le nombre moyen de jours de congé de maladie était de 19 jours par personne, ce qui réduit considérablement la disponibilité des employés pour travailler durant les quarts de travail prévus au centre d'appels.

RECOMMANDATION 3

Comme le centre d'appels demeure le principal mode de communication des clients avec le Bureau des obligations familiales, ce dernier devrait passer en revue les activités du centre d'appels et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les appels sont traités dans un délai raisonnable. Il devrait aussi assurer le suivi des résultats de ses initiatives d'amélioration des activités du centre d'appels et en rendre compte.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau est d'accord avec les recommandations et s'est engagé à faire en sorte que les clients puissent communiquer avec lui dans des délais opportuns. Comme l'a souligné le vérificateur général, le Bureau répond déjà à quelque 2 000 appels par jour et traite environ 200 000 appels chaque mois par l'entremise de son service téléphonique automatisé.

En juin 2010, le Bureau a déployé un nouveau système téléphonique. Il fournit aussi des données aux gestionnaires pour les aider à améliorer les horaires de travail au centre d'appels, à intervenir plus rapidement pour réduire les temps d'attente trop longs et à assurer le suivi du nombre d'appels qui demeurent sans réponse.

Le Bureau a aussi amélioré la supervision de son centre d'appels exercée par les cadres supérieurs, et a mis au point de

nouvelles normes de service à la clientèle qui comprennent des points de référence permettant de mesurer le rendement et les progrès réalisés, ainsi que d'orienter les futures améliorations du service à la clientèle.

NOTES DE RAPPEL

Comme il en a été question plus haut, le centre d'appels réacheminait les questions plus complexes ou exigeant une connaissance particulière d'un dossier à l'agent des services d'exécution des ordonnances affecté au dossier, généralement par l'entremise d'une note de rappel. Ces notes peuvent aussi être créées par n'importe quel employé pour l'aider à se rappeler de mesures particulières à prendre à une date ultérieure, ainsi que par le système informatique du Bureau lorsqu'un document est numérisé, puisque celui-ci pourrait exiger une intervention de la part du personnel. Le Bureau s'attend à ce que, dans la plupart des cas, les notes de rappel soient lues, que les mesures nécessaires soient prises et que les notes soient closes dans les 30 jours suivant leur création.

Nous avons obtenu un rapport sommaire montrant qu'il y avait 91 000 notes de rappel en souffrance au 9 avril 2010. Notre examen de ce rapport, ainsi que d'autres renseignements qui nous ont été fournis, suscitent quelques préoccupations :

- Le nombre de notes de rappel en souffrance pour l'échantillon d'agents des services d'exécution des ordonnances examiné allait de 123 à 1 358 par agent.
- Près du tiers des notes de rappel en souffrance étaient à l'état « actif » dans le système informatique. Soit ces notes n'avaient pas été lues (la nature et l'urgence des situations ayant donné lieu à la note à l'origine n'étaient donc pas connues), soit elles l'avaient été mais aucune mesure n'avait été prise pour y donner suite et les clore.
- Malgré la cible de 30 jours pour le traitement des notes de rappel fixée par le Bureau,

environ la moitié des notes étaient en souffrance depuis plus de 90 jours, et beaucoup dataient d'un à deux ans.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les questions comme les demandes de renseignements des clients et les mesures d'exécution des ordonnances soient traitées de manière appropriée et en temps opportun, la direction du Bureau des obligations familiales devrait exercer une surveillance afin de déterminer si les agents des services d'exécution des ordonnances lisent leurs notes de rappel, y donnent suite comme il se doit et les ferment dans des délais raisonnables.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau s'est engagé à assurer un suivi opportun des demandes de renseignements des clients et des mesures d'exécution. Les employés et les gestionnaires entreprendront une « campagne éclair » à l'automne 2010 pour passer à travers toutes les notes de rappel.

De nouvelles activités de formation à l'intention des employés et des gestionnaires et de nouvelles mesures du rendement aideront le Bureau à s'assurer que les notes de rappel sont utilisées de façon appropriée, qu'on leur donne suite dans des délais raisonnables et qu'elles sont fermées comme il se doit.

MESURES D'EXÉCUTION

Au 31 mars 2010, environ les deux tiers des payeurs ne satisfaisaient pas, en tout ou en partie, à leurs obligations alimentaires. Pour percevoir les paiements en souffrance de façon efficace, le Bureau doit prendre les mesures d'exécution appropriées en temps opportun.

Les employés chargés de ces mesures doivent suivre une série d'étapes prescrites dans la procédure d'exécution du Bureau, qui commence par des

mesures passives cédant graduellement la place à des mesures plus vigoureuses.

Les mesures d'exécution passives initiales comprennent ce qui suit :

- informer le payeur que ses paiements sont en souffrance, et qu'il a 15 jours pour répondre avant que d'autres mesures d'exécution ne soient prises;
- demander au payeur d'établir un échéancier de remboursement volontaire de tous les paiements dus;
- percevoir certains paiements fédéraux à la source, par exemple les remboursements de l'impôt sur le revenu et les prestations d'assurance-emploi ou du Régime de pensions du Canada;
- déposer un bref de saisie-exécution ou une revendication de privilège à l'égard des biens du payeur, par exemple sa voiture ou ses effets mobiliers;
- saisir les gains de loterie;
- communiquer le nom du payeur aux agences d'évaluation du crédit.

Les mesures d'exécution plus vigoureuses comprennent ce qui suit :

- émettre un avis d'intention de suspension du permis de conduire du payeur, et éventuellement le suspendre;
- émettre un avis d'intention de suspension des permis fédéraux et du passeport du payeur, et éventuellement les suspendre;
- saisir les comptes bancaires du payeur, y compris les comptes conjoints;
- inscrire une charge à l'égard d'un bien immobilier spécifique appartenant au payeur;
- faire comparaître le payeur devant un tribunal pour une audience sur le défaut de paiement et exiger une sentence d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 180 jours.

Comme chaque cas est unique, il n'y a pas d'ordre ni de calendrier à respecter à l'égard des mesures d'exécution. En conséquence, les employés chargés de ces mesures disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable quant aux mesures à

prendre et au moment de les prendre. En outre, le Bureau a pour pratique d'entreprendre des mesures d'exécution seulement après que le bénéficiaire l'ait informé que le payeur n'a pas versé sa pension alimentaire ou qu'il a versé une pension partielle.

Notre examen d'un échantillon de dossiers ayant acquis des arriérés depuis notre dernière vérification, en 2003, nous a amenés à conclure que, dans bien des cas, les mesures d'exécution n'étaient ni opportunes ni efficaces. Les avis initiaux de non-paiement reçus de la part des bénéficiaires n'étaient soit pas consignés, soit si mal consignés qu'il était souvent impossible de déterminer quand ils avaient été reçus. Nous avons donc plutôt comparé le délai entre le début de l'arriéré des dossiers et le moment où la première mesure d'exécution était prise. Nous avons constaté que pour les dossiers courants, il avait fallu presque quatre mois avant que la première mesure d'exécution ne soit prise, et sept mois dans le cas des dossiers nouvellement inscrits pour lesquels une pension alimentaire pour conjoint ou enfants n'avait encore jamais été versée.

Dans plus de la moitié des dossiers que nous avons examinés, les délais entre les mesures d'exécution étaient extrêmement longs; il pouvait s'écouler de six mois à cinq ans entre les mesures, la moyenne s'établissant à deux ans.

Le Bureau a lui-même reconnu qu'il n'examinait et ne traitait qu'environ 20 % à 25 % du nombre total de dossiers qui lui sont confiés dans une année; en d'autres termes, il n'intervient que dans un dossier sur quatre ou cinq chaque année pour, par exemple, prendre une mesure d'exécution, mettre à jour le dossier ou retracer un payeur délinquant.

Beaucoup des mesures d'exécution prises n'étaient pas efficaces. Par exemple, il était rare que les payeurs délinquants répondent aux demandes du Bureau concernant l'établissement d'un échéancier de remboursement volontaire. Pareillement, aucun des payeurs délinquants mis en garde puis dénoncés aux agences d'évaluation du crédit n'a payé d'arriérés – ou n'a même directement contacté le Bureau.

Il est parfois difficile de retracer un payeur délinquant. Le Bureau estime que l'une des manières les plus efficaces de retrouver une personne est de consulter la base de données de l'Assurance-santé de l'Ontario. Nous avons toutefois été informés que l'Assurance-santé de l'Ontario autorise le Bureau à faire seulement vingt demandes d'information par mois.

Il était souvent difficile de comprendre pourquoi une mesure d'exécution particulière avait ou n'avait pas été prise. Comme le personnel chargé de l'exécution des ordonnances est doté d'un pouvoir discrétionnaire considérable à cet égard, il est essentiel, à notre avis, que les motifs justifiant les mesures prises soient consignés de façon adéquate.

Nous avons aussi constaté qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle de qualité pour examiner les dossiers afin de déterminer si les agents d'exécution des ordonnances faisaient des efforts raisonnables pour percevoir les arriérés. En outre, le système informatique ne donne pas l'information nécessaire pour permettre une supervision de gestion plus efficace.

RECOMMANDATION 5

Pour percevoir les arriérés plus efficacement, le Bureau des obligations familiales devrait s'assurer que les employés chargés de l'exécution des ordonnances :

- entreprennent des mesures d'exécution à la fois pour les dossiers courants et pour les dossiers nouvellement inscrits dans des délais plus raisonnables;
- consignent les raisons pour lesquelles des mesures d'exécution particulières ont ou n'ont pas été prises, et se concentrent sur les mesures susceptibles d'être les plus efficaces dans les circonstances propres à chaque dossier.

Le Bureau devrait aussi mettre en place un mécanisme de contrôle de qualité et une supervision de gestion efficace afin d'évaluer si des efforts raisonnables sont faits pour percevoir

les arriérés. S'il est déterminé que ce n'est pas le cas, le Bureau devrait prendre des mesures correctives.

Comme la principale difficulté consiste généralement à retracer le payeur, le Bureau devrait discuter avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée des restrictions actuelles en ce qui concerne l'accès aux adresses des payeurs figurant dans la base de données de l'Assurance-santé de l'Ontario.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau est d'accord avec les recommandations et prend des mesures pour améliorer la perception des arriérés alimentaires.

Le Bureau examine et révisé systématiquement ses politiques et procédures opérationnelles afin d'accroître la cohérence des mesures d'exécution et d'améliorer les résultats pour les clients. La mise en oeuvre d'une nouvelle technologie de gestion des cas en 2012 permettra au Bureau d'être beaucoup plus proactif dans la prise des mesures d'exécution et de perception des montants destinés à ses clients.

Le Bureau collabore actuellement avec le gouvernement fédéral, les organismes de mise en application de la loi et d'autres ministères provinciaux afin d'obtenir l'accès à de nouveaux outils et bases de données qui l'aideront à retracer les payeurs délinquants.

CHARGE DE TRAVAIL

Il est clair que pour administrer efficacement sa charge de travail et les activités de son centre d'appels, ainsi que pour assurer le suivi opportun des notes de rappel en attente, le Bureau doit disposer d'un nombre suffisant d'employés chargés de l'exécution des ordonnances.

Au moment de notre dernière vérification, en 2003, les 60 représentants des services d'exécution des ordonnances alors à l'emploi du Bureau

devaient travailler au centre d'appels 4,5 heures par jour, alors que les 100 agents des services d'exécution des ordonnances devaient y travailler trois heures par jour, le reste de la journée de travail étant consacré aux activités d'exécution. À l'instauration du nouveau modèle d'attribution des cas, en avril 2007, les 83 représentants des services d'exécution des ordonnances du Bureau devaient travailler au centre d'appels six heures par jour, et les 138 agents des services d'exécution des ordonnances, 10,5 heures par semaine, le reste du temps étant consacré aux activités d'exécution.

Comme nous l'avons souligné plus haut, chaque dossier est maintenant attribué à l'un des 138 agents des services d'exécution des ordonnances; en fait, ces employés sont « responsables » des dossiers qui leur sont confiés, du traitement des questions plus complexes ou exigeant un certain temps et, en bout de ligne, de la résolution fructueuse des dossiers dont les pensions alimentaires sont en souffrance. Nous avons constaté qu'en vertu de cette méthode, chaque agent des services d'exécution des ordonnances se voyait attribuer en moyenne 1 377 dossiers. Dans deux autres grandes provinces, un agent chargé de l'exécution des ordonnances s'occupait en moyenne de 446 et 312 dossiers, respectivement. Même en répartissant la charge de travail parmi tous les employés plutôt que seulement parmi les travailleurs chargés de l'exécution des ordonnances, la moyenne demeure élevée, soit 421 dossiers par employé du Bureau, comparativement à 301 et 212 dans les deux autres grandes provinces. En dépit d'une augmentation de 35 % du personnel chargé de l'exécution des ordonnances depuis 2003, la charge de travail demeure considérablement plus élevée que dans les deux autres grandes provinces étudiées.

Nous avons aussi constaté que, en dépit des recommandations antérieures concernant l'établissement de normes en matière de charge de travail formulées par notre bureau et par le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative, le Bureau n'a jamais mis en oeuvre de normes définissant ce qui constitue une charge de travail

raisonnable. En outre, il n'existe à l'heure actuelle aucun système ni exigence concernant le suivi et l'évaluation du rendement du personnel chargé de l'exécution des ordonnances pour s'assurer que les employés sont efficaces et efficaces.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à améliorer l'administration de son programme d'exécution des ordonnances, le Bureau des obligations familiales devrait :

- établir des critères raisonnables et des points de référence pour définir ce qui constitue une charge de travail gérable, et doter ses activités d'exécution des ordonnances en conséquence;
- surveiller et évaluer régulièrement le rendement et l'efficacité du personnel chargé de l'exécution des ordonnances, de façon individuelle et collective, notamment en ce qui concerne la réponse aux demandes de renseignements, la prise de mesures d'exécution appropriées en temps opportun et la perception des pensions alimentaires en souffrance.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau a mis en oeuvre des initiatives en vue d'établir un modèle de gestion de la charge de travail le plus approprié possible pour son personnel. Les travaux sont en cours et seront achevés d'ici la fin de l'exercice.

L'adoption d'un modèle opérationnel d'attribution des cas a facilité la gestion de la charge de travail en permettant aux agents des services d'exécution des ordonnances de consacrer plus de temps aux activités d'exécution, plutôt que de travailler au centre d'appels.

De plus, une nouvelle technologie de gestion des cas, qui devrait être en place d'ici 2012, offrira aux employés chargés de l'exécution des ordonnances de meilleurs outils, notamment des rappels automatisés, qui leur permettront d'être plus efficaces. Ce nouveau système

permettra également à la direction de mieux surveiller l'efficacité des mesures d'exécution et de formuler des recommandations pour améliorer les résultats des mesures de paiement des pensions alimentaires.

PENSIONS ALIMENTAIRES EN SOUFFRANCE

Le Bureau nous a informés que le total des pensions alimentaires en souffrance au 31 décembre 2009 s'élevait à environ 1,6 milliard de dollars, en hausse de 23 % depuis notre dernière vérification en 2003. Toutefois, ce chiffre n'est pas entièrement fiable, le Bureau n'ayant pas été en mesure de nous fournir durant nos travaux sur place d'autres données détaillées, par exemple la liste des montants en souffrance pour chaque dossier permettant d'arriver à cette somme. Le Bureau n'a pas non plus été en mesure de nous fournir de l'information sur le nombre et la valeur totale des pensions alimentaires en souffrance qui n'ont pas été perçues ces dernières années, ni sur le nombre et la valeur totale des comptes en souffrance jugés irrécouvrables.

Nous avons cependant été en mesure d'établir que près de 20 000 personnes dont les ordonnances alimentaires étaient exécutées par le Bureau recevaient de l'aide sociale, dans de nombreux cas parce que leur ex-partenaire ne leur versait pas la pension alimentaire pour conjoint ou enfant qui leur était due.

C'est seulement à la fin de nos travaux sur place que le Bureau a été en mesure de nous fournir des données sommaires sur le total des arriérés, classés en fonction du montant en souffrance, pour chaque compte. Ces renseignements sont présentés à la Figure 3. Le Bureau n'a toutefois pas pu nous donner de détails à propos de l'ancienneté des arriérés.

Les renseignements de ce genre sur les débiteurs devraient normalement être accessibles dans n'importe quel organisme. En résumé, le Bureau n'a pas fait le suivi – et ne connaît donc pas – le montant des arriérés qu'il perçoit. En outre, il n'a

Figure 3 : Nombre total de dossiers affichant des arriérés au 31 décembre 2009

Source des données : Bureau des obligations familiales

Arriérés (\$)	Nombre de dossiers	% de dossiers	Total des arriérés (en millions de dollars)	% d'arriérés
Moins de 5 000	69 038	54,0	96,72	6,0
5 000-9 999	17 809	13,9	128,76	8,0
10 000-24 999	22 727	17,8	366,34	22,8
25 000-49 999	11 761	9,2	411,41	25,6
50 000-99 999	4 937	3,9	330,42	20,5
100 000+	1 489	1,2	275,90	17,1
Total	127 761	100,0	1 609,55	100,0

pas surveillé ni évalué les soldes des arriérés selon une méthode normalisée ou des critères de risque, par exemple la durée ou le montant total du défaut de chaque compte, ni le nombre de comptes ayant un arriéré important. De tels renseignements sont essentiels pour assurer une gestion adéquate de la fonction de perception, notamment pour établir l'ordre de priorité des comptes à traiter, déterminer les montants en souffrance depuis longtemps qui sont probablement irrécouvrables et devraient être radiés ou repérer les montants importants qui exigent des mesures de recouvrement plus vigoureuses.

Au moment de notre dernière vérification, en janvier 2003, près de 19 000 dossiers ayant des arriérés totalisant 290 millions de dollars avaient été confiés à des agences de recouvrement privées. Cette initiative n'a toutefois pas eu le succès escompté, les agences ayant recouvré moins de 1 % des montants impayés dont la perception leur avait été confiée. La pratique consistant à confier les dossiers en souffrance à une agence de recouvrement a cessé depuis.

RECOMMANDATION 7

Pour pouvoir concentrer ses efforts sur les dossiers les plus susceptibles de donner des résultats et mesurer objectivement l'efficacité de ses activités d'exécution, le Bureau des obligations familiales devrait colliger de meilleures données sur les pensions alimentaires en souffrance.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau est d'accord avec la recommandation et prend des mesures pour améliorer les données sur l'efficacité des activités d'exécution et les pensions alimentaires en souffrance.

En 2010, il a mis en oeuvre un certain nombre d'indicateurs de rendement clés, comme les coûts associés à la perception des pensions alimentaires, la valeur des arriérés dus aux bénéficiaires, le nombre de mesures d'exécution prises par type et les taux de versement des pensions. Les indicateurs de rendement clés procurent des renseignements essentiels à l'évaluation du rendement global du programme et à la mise en oeuvre de changements qui permettront d'améliorer les résultats des activités d'exécution pour les clients.

TRAITEMENT DES PAIEMENTS

Nous avons été informés que le Bureau recevait et traitait environ 150 000 pensions alimentaires individuelles chaque mois, dont la valeur totale s'établit entre 50 et 60 millions de dollars. Un peu moins de la moitié de ces pensions sont payées par chèques, qui sont réacheminés directement à l'institution financière du Bureau pour traitement; les autres pensions sont versées sous forme de virements électroniques. Environ la moitié de ces virements sont transmis directement à l'institution financière

du Bureau par le payeur; le Bureau traite lui-même l'autre moitié. Environ 80 % des pensions versées par le Bureau sont déposées directement dans les comptes bancaires des bénéficiaires; les autres sont payées par chèque. L'objectif du Bureau est de remettre les pensions aux bénéficiaires dans les 24 à 48 heures suivant leur réception.

Nous avons constaté que les contrôles comparables des pensions reçues des payeurs (par voie électronique ou par chèque) et les versements subséquents aux bénéficiaires étaient généralement satisfaisants. De plus, la majorité des pensions alimentaires étaient versées dans les 48 heures suivant leur réception. Toutefois, divers facteurs, énumérés ci-dessous, ont fait en sorte que des pensions alimentaires ont été bloquées dans des comptes d'attente qui ne faisaient pas l'objet d'un contrôle interne adéquat.

Compte d'attente identifié

Au 31 décembre 2009, le Bureau détenait dans un « compte d'attente identifié » environ 2,9 millions de dollars provenant de plus de 9 500 transactions. Bien que les 2 653 bénéficiaires étaient connus, les fonds ne pouvaient pas être versés pour diverses raisons, par exemple parce qu'il fallait attendre une ordonnance du tribunal.

Notre examen d'un échantillon des soldes de ce compte a révélé que le Bureau n'avait pas effectué de suivi ni compensé près des trois quarts de ces soldes dans les délais prescrits, soit dans les 90 jours suivant leur réception. En fait, nous avons constaté que l'âge moyen de tous les postes de ce compte était de 276 jours, soit plus de neuf mois, et que beaucoup dataient de plus de trois ans.

Comptes d'attente non identifié et divers

Au 31 décembre 2009, le Bureau détenait 2,1 millions de dollars dans un « compte d'attente non identifié », où est conservé l'argent de près de 9 000 transactions au nom de bénéficiaires inconnus. Le Bureau n'a aucun échéancier particulier

pour effectuer le suivi de ces paiements, ni pour les traiter. Nous avons constaté que l'âge moyen de ces postes était de 3,3 ans, et que beaucoup dataient de plus de 10 ans.

Nous avons aussi constaté qu'au 31 décembre 2009, un montant total de 7,2 millions de dollars avait été viré des deux comptes d'attente susmentionnés dans un troisième, le « compte d'attente divers ». Le Bureau nous a dit qu'il avait viré les fonds après avoir pris toutes les mesures possibles pour obtenir l'information nécessaire pour identifier ou retracer les bénéficiaires. Nous avons pourtant constaté qu'à la suite d'un examen mené en 2009, les vérificateurs du ministère du Revenu ont réussi à identifier ou à retracer bon nombre des bénéficiaires, qui ont reçu leurs paiements en moyenne cinq ans après qu'ils aient été transférés aux comptes d'attente.

Nous avons constaté que les enquêtes et les décisions concernant le déblocage des fonds se trouvant dans les comptes d'attente n'étaient souvent pas consignées ni approuvées comme il se doit. En outre, comme c'était le cas au moment de notre dernière vérification en 2003, la direction n'examinait ni ne supervisait le déblocage des fonds des trois comptes d'attente. En conséquence, des sommes auraient pu être transférées d'un des comptes sans être décelées et remises à des bénéficiaires non prévus, soit par erreur ou intentionnellement.

L'examen de la fonction de traitement des paiements nous incite en outre à formuler les observations et préoccupations suivantes :

- Au 31 décembre 2009, les soldes créditeurs totaux des comptes de 30 000 payeurs individuels s'élevaient à environ 18,5 millions de dollars. Cependant, le Bureau n'a pas été en mesure de nous dire quelle proportion représentaient les montants reçus non versés, en principe remboursables au payeur, ni quelle proportion représentaient les rajustements rétroactifs des pensions alimentaires dues, qui ne sont pas remboursables. Dans les faits, les montants reçus non versés sont rarement remboursés au payeur, et lorsqu'ils le sont, la

décision est laissée à la discrétion du personnel chargé de l'exécution des ordonnances.

- Bien que le Bureau ait reconnu son obligation d'exiger des intérêts à compter de la date où un paiement devient en souffrance lorsque l'ordonnance le prévoit, il n'a jamais tenu compte de ces intérêts parce que son système informatique n'est pas programmé pour calculer les intérêts courus, et qu'il n'est ni efficient, ni économique de le faire manuellement. Contrairement à certaines de ses contreparties d'autres provinces, le Bureau ne réclame des intérêts sur les arriérés que si le bénéficiaire calcule volontairement les intérêts courus et fournit le total au Bureau dans une déclaration sous serment.

À cause du risque élevé associé aux comptes d'attente et aux comptes débiteurs affichant des soldes créditeurs importants, il est essentiel que des contrôles internes adéquats soient mis en place, particulièrement en ce qui concerne les paiements versés à partir de ces comptes.

RECOMMANDATION 8

Bien que le Bureau des obligations familiales réussisse généralement bien à traiter et à remettre la majorité des pensions alimentaires aux bénéficiaires voulus en temps opportun, il devrait renforcer ses contrôles internes comme suit :

- en effectuant un suivi plus rigoureux des comptes d'attente identifié, non identifié et divers et en compensant les sommes de façon plus diligente;
- en consignait adéquatement les motifs à l'appui des fonds débloqués des comptes d'attente, y compris les preuves que la direction a examiné et approuvé le déblocage des fonds.

Le Bureau devrait aussi modifier son système informatique de sorte qu'il puisse calculer les intérêts courus à l'égard des pensions alimentaires en souffrance.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau reconnaît qu'il doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que les bénéficiaires reçoivent en temps opportun les pensions alimentaires auxquelles ils ont droit.

C'est pourquoi il a affecté des ressources au suivi des fonds se trouvant dans les comptes d'attente et à la compensation de ces fonds en fonction de leur priorité. Le Bureau révisera également ses politiques en matière de finances, et mettra en place des calendriers d'exécution des mesures nécessaires pour que les clients reçoivent leurs paiements plus rapidement.

Le Bureau n'a pas la compétence législative pour calculer les intérêts, mais il exige des intérêts lorsque l'ordonnance du tribunal comprend une clause de paiement d'intérêt et que le bénéficiaire en fait la demande.

MESURES DU RENDEMENT

Le Bureau prépare un rapport mensuel des paramètres de mesure à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère). Notre examen de ce rapport nous a permis de constater qu'il renfermait des données statistiques de base, notamment :

- le nombre total de dossiers de pensions alimentaires actifs;
- le nombre total de demandes liées au Bureau provenant de députés provinciaux;
- le nombre total de demandes liées au Bureau provenant de l'Ombudsman de l'Ontario;
- le pourcentage de dossiers de pensions alimentaires pour lesquels le payeur satisfait pleinement ou partiellement à ses obligations (la conformité partielle étant définie comme s'appliquant à au moins 85 % des obligations mensuelles);
- le nombre d'appels traités par le centre d'appels et par le système téléphonique automatisé.

Même s'il ne fait pas de doute que ces données sont importantes pour le Ministère, elles ne sont pas particulièrement utiles pour évaluer le degré de réussite du Bureau à l'égard de ses objectifs opérationnels clés, ni pour cerner les points à améliorer. À notre avis, même les données sur le pourcentage des dossiers pour lesquels le payeur est en conformité totale ou partielle ne sont pas utiles, parce qu'un payeur qui ne se conforme pas à ses obligations depuis des mois ou des années et qui effectue un paiement partiel au cours d'un mois entre dans la même catégorie que les payeurs qui s'y conforment pleinement ou partiellement depuis une plus longue période.

Le Bureau s'est cependant fixé certains objectifs de haut niveau en matière d'administration et d'exécution des ordonnances des tribunaux relatives aux pensions alimentaires pour les enfants et pour le conjoint, notamment :

- perception et versement des pensions alimentaires en temps opportun;
- amélioration des taux de conformité par l'établissement de relations constructives avec les clients et partenaires pour garantir que les obligations familiales soient respectées;
- amélioration du service à la clientèle, de l'exécution des ordonnances et de la perception des pensions alimentaires.

Il s'agit de bonnes mesures axées sur les résultats, et le Bureau devrait évaluer ses progrès à l'égard de l'atteinte de ses objectifs et en rendre compte.

Le Bureau pourrait entre autres communiquer les types de données ci-dessous au Ministère pour permettre à celui-ci d'évaluer de façon plus efficace son rendement et de cerner les points à améliorer :

- délai requis pour le versement aux bénéficiaires des fonds reçus par voie électronique ou par chèque;
- caractère opportun des diverses mesures d'exécution prises et leur succès relatif;
- nombre de dossiers ayant des arriérés importants qui n'ont pas fait l'objet de mesures d'exécution depuis longtemps;

- nombre d'appels au centre d'appels qui demeurent sans réponse et nombre d'appellants mis dans une file d'attente qui raccrochent avant qu'on leur ait répondu;
- ancienneté des pensions alimentaires en souffrance et évaluation de la probabilité que les arriérés puissent être recouverts;
- nature et nombre de plaintes reçues de toutes sources et délai nécessaire pour y donner suite de façon satisfaisante.

Le Bureau a reconnu qu'il devait établir des points de référence plus précis pour mesurer et évaluer son rendement organisationnel, mais a aussi souligné qu'il n'avait pas la capacité nécessaire pour obtenir l'information à l'heure actuelle. Cette absence d'une mesure adéquate du rendement restreint énormément la capacité du Bureau à cerner les lacunes de ses processus opérationnels et à régler les problèmes rapidement. Elle contribue aussi à l'incapacité du Bureau à corriger de façon proactive les problèmes avant qu'ils ne deviennent envahissants. L'adage selon lequel « on ne peut pas gérer ce qu'on ne peut pas mesurer » résume bien l'un des principaux défis que doit relever le Bureau.

En 2005, le Bureau a retenu les services d'une maison de sondage pour mener une enquête exhaustive sur la satisfaction de la clientèle. Les résultats ont fait ressortir un certain nombre de problèmes en matière de service à la clientèle, dont aucun n'était mentionné dans le rapport mensuel remis au Ministère. Beaucoup des problèmes recensés étaient conformes à nos observations ci-haut et à l'information obtenue auprès de l'Ombudsman de l'Ontario. Par exemple, les résultats du sondage montrent que les quatre principales frustrations vécues par les bénéficiaires sont les suivantes :

- l'inefficacité de la fonction de perception;
- les longs délais;
- l'impossibilité de communiquer directement avec le personnel chargé de l'exécution des ordonnances;
- le manque de connaissance ou de compréhension de leur cas particulier par l'employé qui finit par répondre à leur appel.

Le Bureau n'a pas effectué d'autre enquête de la sorte depuis 2005.

RECOMMANDATION 9

Pour déterminer s'il atteint les objectifs qu'il s'est fixé et pour repérer en temps opportun les points à améliorer, le Bureau des obligations familiales devrait définir ses indicateurs opérationnels clés, établir des cibles réalistes, ainsi que mesurer son degré de réussite à l'égard de ces cibles et en rendre compte.

RÉPONSE DU BUREAU

En 2010, le Ministère a établi un cadre de mesure du rendement pour le Bureau.

Des mesures opérationnelles sont en cours d'élaboration à l'échelle du Bureau, notamment en ce qui concerne les coûts associés à la perception des pensions alimentaires et le délai nécessaire pour répondre à une modification d'une ordonnance alimentaire. Ces mesures seront axées sur les résultats, pour permettre au Bureau d'atteindre l'excellence en matière de service à la clientèle et d'augmenter les taux de conformité et la perception des pensions alimentaires. Elles évolueront et seront améliorées continuellement afin d'offrir de meilleurs résultats pour les clients, particulièrement grâce aux nouvelles données que la nouvelle technologie de gestion des cas mettra à la disposition du Bureau.

SYSTÈMES INFORMATIQUES

Système automatisé de gestion de l'exécution des ordonnances (système MECA)

Pour la plupart de ses activités, le Bureau utilise à l'heure actuelle le Système automatisé de gestion de l'exécution des ordonnances (système MECA), hébergé dans un ordinateur central à Toronto. Utilisé depuis le milieu des années 1980, le système

MECA était à l'origine conçu principalement pour le suivi des paiements reçus et versés aux bénéficiaires. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, le système a été mis à niveau; on y a notamment intégré une fonctionnalité de gestion des cas, ainsi qu'une interface frontale avec le serveur (baptisée FRONT) pour offrir aux employés du centre d'appels un meilleur accès aux renseignements sur chacun des dossiers et un système de gestion des documents.

Toutefois, ce système vieux d'un quart de siècle est désuet en regard des normes de TI actuelles, et ne soutient pas adéquatement les activités administratives du Bureau. Celui-ci est au courant des lacunes du système depuis de nombreuses années, et nous avons constaté certaines d'entre elles à l'occasion de nos vérifications antérieures. Ces lacunes comprennent :

- le temps considérable et les dépenses nécessaires pour apporter des améliorations au logiciel, en partie à cause de l'insuffisance ou de l'absence de documentation sur le système (en fait, le Bureau hésite souvent à apporter des changements importants, de crainte de déstabiliser le système entier);
- la navigation fastidieuse entre plusieurs écrans pour obtenir l'information sur les activités relatives aux dossiers;
- l'impossibilité pour la direction d'obtenir l'information nécessaire dans le système pour effectuer une surveillance et déterminer si la prestation du programme est efficace ou efficiente (par exemple, il n'existe pas de données détaillées sur l'administration des dossiers par le personnel chargé de l'exécution, ni sur les montants des arriérés).

Le Bureau reconnaît depuis 1996 qu'il faut remplacer le système MECA, mais à défaut d'un nouveau système, il n'a pas d'autre choix que de continuer à utiliser l'ancien malgré ses nombreuses lacunes.

Depuis novembre 2009, l'administration du serveur du Bureau ne se fait plus à Toronto, mais au centre de données du gouvernement à Kingston.

Nous avons constaté que peu de temps après ce changement, le Bureau avait dépensé 250 000 \$ pour l'achat de nouveaux serveurs pour mettre à niveau ses activités internes. Ces nouveaux serveurs sont maintenant considérés comme étant redondants et ne sont pas utilisés.

Les anciens serveurs du siège social du Bureau à Toronto devaient être mis hors service en novembre 2009, et le personnel du groupement TI du Ministère responsable de ces services croyait que cela avait été fait. Nous avons toutefois constaté que huit anciens serveurs étaient toujours opérationnels, accessibles en ligne et non protégés par un pare-feu. Même si ces serveurs n'étaient plus utilisés pour les activités courantes, ils contenaient toujours des données historiques sur la clientèle, y compris des documents personnels confidentiels. Le Bureau a retiré sept des huit serveurs à la mi-juin 2010, après que nous avons exprimé nos préoccupations.

Nos essais ont révélé que les nouveaux serveurs et les pare-feu de sécurité installés à Kingston étaient à l'épreuve des attaques provenant de l'extérieur du gouvernement, mais que les vieux serveurs du siège social du Bureau à Toronto ne l'étaient pas. Nous avons aussi recensé des lacunes qui rendent les serveurs de Kingston et de Toronto vulnérables à une utilisation inappropriée par des employés oeuvrant depuis l'intérieur du pare-feu du gouvernement. Ces lacunes nous ont permis d'accéder à des bases de données et de télécharger des données confidentielles sur les clients, y compris des documents financiers et juridiques comme des ordonnances alimentaires et des images de chèques de pension alimentaire, depuis les serveurs de Kingston et de Toronto.

Parmi les autres préoccupations concernant le système MECA, citons :

- l'échange d'information sur les paiements avec près de 40 autres organismes par des courriels non chiffrés ni protégés efficacement d'une autre manière, qui risquent donc d'être interceptés ou compromis;

- le fait que les codes d'utilisateur des anciens employés du Bureau n'aient pas été supprimés, ce qui rend le système vulnérable à des accès non autorisés;
- la communication des codes d'utilisateur au personnel chargé du développement des systèmes de TI, ce qui permet à ceux-ci d'accéder à l'environnement de production du système MECA et contrevient aux règles de séparation des tâches;
- l'affectation et la réaffectation de codes d'utilisateur à des groupes ou à des personnes sans qu'un suivi approprié ne soit fait, ce qui compromet la responsabilisation.

Modèle de prestation intégrée des services (MPIS)

En 2004, le Bureau a tenté d'élaborer un nouveau système informatique, le Modèle de prestation intégrée des services (MPIS). Initialement doté d'un budget de 30 millions de dollars, le MPIS devait être achevé à la fin de l'exercice 2006-2007. Ce projet avait pour objet principal de mettre en oeuvre un nouveau système informatique de gestion intégrée des cas pour remplacer le système MECA.

Toutefois, il est devenu évident que le projet ne pourrait pas être achevé comme prévu, et il a été décidé en décembre 2006 d'y mettre fin, après que 21 millions de dollars ont été dépensés ou engagés (voir la Figure 4).

Figure 4 : Dépenses relatives au projet de MPIS (en millions de dollars)

Source des données : Examen du projet de MPIS du Bureau des obligations familiales

Poste	Montant
salaires et avantages sociaux des employés du Bureau	5,3
expert-conseil en gestion	1,2
autres experts-conseils	8,4
achat de matériel de TI	3,5
autres frais directs d'exploitation (formation, fournitures, etc.)	2,6
Total	21,0

Nous comprenons que le Bureau a entrepris des poursuites contre l'expert-conseil en gestion de projet chargé du MPIS et en est arrivé à une entente de règlement, dont les modalités sont confidentielles.

Nous avons aussi constaté que le Bureau n'utilisait pratiquement pas le matériel informatique d'une valeur de 3,5 millions de dollars acheté pour le projet, et ne pouvait même pas dire où se trouvait la majorité des composantes de ce matériel.

Après l'échec de l'initiative de MPIS, le Bureau a retenu les services d'un autre expert-conseil pour examiner ce qui n'avait pas fonctionné. De l'avis de cet expert-conseil, plusieurs facteurs ont contribué à l'échec du projet, notamment :

- l'inefficacité de la structure de gouvernance du projet;
- une gestion et un contrôle médiocres du projet et du fournisseur;
- l'absence de surveillance et de contrôle des finances.

Système de gestion des cas du Bureau des obligations familiales

En juin 2007, le Bureau a obtenu l'autorisation d'élaborer et de mettre en oeuvre un nouveau système informatique, le Système de gestion des cas du Bureau des obligations familiales. Doté d'un budget de 43,5 millions de dollars, le projet visait à mettre le système en oeuvre en mars 2011. Cette date a toutefois été reportée à avril 2012, et le budget est passé à 49,4 millions de dollars.

L'expert-conseil retenu pour examiner l'échec du projet de MPIS a formulé des recommandations pour que les mêmes erreurs ne soient pas reproduites dans le cadre du nouveau projet. Nous avons examiné ces recommandations et constaté que l'équipe de projet chargée du Système de gestion des cas du Bureau des obligations familiales tient spécifiquement compte de chacune d'elles.

L'une des principales recommandations concernait la création d'un comité directeur du projet, ce que le Bureau a fait. Les coprésidents du comité sont le sous-ministre du ministère des Services

sociaux et communautaires et le directeur général de l'information du ministère des Services gouvernementaux. La Vérification interne participe aussi activement à l'équipe de projet.

RECOMMANDATION 10

D'ici à ce que le nouveau système de TI soit élaboré et mis en oeuvre, le Bureau des obligations familiales devrait renforcer ses exigences et ses processus en matière de sécurité de ses activités de TI actuelles, y compris le système MECA, afin de mieux protéger les renseignements confidentiels à propos des clients.

RÉPONSE DU BUREAU

Le Bureau reconnaît que la protection des renseignements confidentiels à propos de ses clients est primordiale, et a pris des mesures pour atténuer les risques liés à ses systèmes existants :

- D'ici septembre 2010, les Services de sécurité de la FPO auront terminé les essais additionnels de pénétration des pare-feu et des serveurs situés au centre de données de Kingston, qui permettront de recenser et d'atténuer les risques et les vulnérabilités.
- Le Bureau explore la possibilité d'utiliser une fonctionnalité de transfert de fichiers d'entreprise pour échanger de l'information avec des organismes externes en faisant appel à des protocoles sécurisés et chiffrés. Il a aussi amélioré ses processus de surveillance et de contrôle de tous les codes d'utilisateurs attribués.

Le projet de gestion des cas du Bureau des obligations familiales donne activement suite à toutes les recommandations issues de l'examen du défunt projet de Modèle de prestation intégrée des services et respecte l'échéancier pour le déploiement de la solution de gestion des dossiers au Bureau d'ici le printemps 2012.