



**Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1997-1998**

TOME I

CHAPITRE 2

**Fonds des pensions
alimentaires**

**Vérification menée
auprès du ministère du Revenu**

TABLE DES MATIÈRES

	FAITS SAILLANTS	2.1
	VUE D'ENSEMBLE	2.10
	OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.18
	RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
	Implantation du régime	
	Historique et prévisions	2.20
	Analyse des coûts	2.29
	Système d'information	2.36
	Développement du système d'information	2.39
	Respect des normes gouvernementales	2.49
	Performance du système d'information	2.54
	Soutien technologique	2.59
	Organisation du travail	2.65
	Intervention du ministère de la Justice	2.66
	Gestion des jugements	2.68
	Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité	2.73
	Outils de travail	2.76
	Perfectionnement et mise à jour des connaissances	2.81
	Délais de traitement	2.84
	Dispositions particulières de la loi	2.86
	Interventions auprès des débiteurs négligents	2.92
	Délais de perception	2.93
	Taux de perception	2.98
	Procédure de recouvrement	2.102
	Délimitation des responsabilités	2.105
	Diffusion de l'information	2.110
	Information de gestion	2.118
Vérification menée par		
Jacques Henrichon		
Vérificateur général adjoint		
Marc-André Lepage		
Directeur de vérification		
Clarence Kimpton		
Chantale Maurice		
Jean Pageau		
Sylvie Plante		
Lise Roberge		
Brigitte Samson		
Éric Thibault		

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Faits saillants

2.1 Le 16 mai 1995, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* afin de créer un système universel de perception des pensions alimentaires. Cette loi vise, entre autres, à stabiliser le paiement des pensions alimentaires, à réduire les délais et à augmenter le taux de perception. Le débiteur doit maintenant verser la pension et les arrérages au ministre du Revenu au bénéfice du créancier alimentaire.

2.2 Le budget prévu pour l'année 1997-1998 est de 24 millions de dollars. Le Fonds des pensions alimentaires (le Fonds) compte plus de 70 000 dossiers dont 53 500 sont actifs. Près de 500 personnes l'assistent dans sa mission. Au cours de la dernière année, le Fonds a encaissé et déboursé plus de 135 millions de dollars et, au 31 mars 1998, un montant de 188 millions de dollars de pensions alimentaires doit être perçu dont l'équivalent sera aussitôt versé aux créanciers alimentaires ou au MES.

2.3 Les coûts opérationnels relatifs au nouveau régime de perception des pensions alimentaires dépassent jusqu'à maintenant les prévisions de 125 p. cent. Un dépassement de 70 millions de dollars est à prévoir après dix ans de fonctionnement. Ces écarts sont dus en grande partie à une sous-évaluation de plus de 340 p. cent du nombre d'employés et de 58 p. cent du nombre de dossiers à gérer. Le manque d'expérience du ministère dans le traitement d'un dossier de pension alimentaire aurait dû l'inciter à analyser davantage le régime déjà en place au ministère de la Justice (MJQ) et dans les autres provinces. En conséquence, l'information qui a été présentée au Conseil des ministres était peu fiable et elle ne reflétait pas la réalité.

2.4 De plus, aux prises avec un échéancier serré et des estimations désuètes et restreintes, le ministère a développé un système peu performant dont les coûts ont dépassé de plus de 40 p. cent les estimations et qui ne répond que partiellement aux besoins des utilisateurs. Il n'est pas en mesure d'effectuer le calcul de la pension à verser en fonction des différentes modalités des jugements. De plus, le système tolère des dérogations à la loi : pour 1 500 dossiers, des avances moyennes de 1 700 dollars ont été versées aux créanciers alors qu'un maximum de 1 000 dollars est permis.

2.5 Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation. Bien qu'une partie de ces interprétations aient été causées par l'implantation d'une nouvelle loi, les autres sont liées à la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements.

2.6 En décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage, à l'exclusion des dossiers transférés du MJQ, séjournaient au Fonds depuis en moyenne 144 jours. Notons qu'à cette étape le premier chèque n'est pas encore émis et que le créancier attend depuis près de six mois le versement régulier de sa pension par le Fonds.

2.7 Plusieurs informations essentielles, issues principalement des déclarations assermentées et transmises par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires, sont manquantes dans 60 p. cent des cas, tel le numéro d'assurance sociale. De plus, les outils de travail mis à la disposition des agents ne sont pas performants et ils limitent de façon importante la qualité et la quantité du travail effectué.

2.8 Avec le nouveau régime, une plus grande proportion des pensions alimentaires sont maintenant payées sur une base volontaire et l'objectif d'augmenter le taux de perception global a été légèrement dépassé. Toutefois, l'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année. Des mesures de recouvrement plus contraignantes, déjà connues lors de l'implantation du régime, ne peuvent être utilisées par le Centre de perception fiscale car la loi ne le permet pas. Pourtant, au Manitoba, plus des deux tiers des personnes ayant reçu un avis de révocation de leur permis de conduire ont commencé à verser leur pension alimentaire pour le conserver.

2.9 Après plus de deux ans de fonctionnement, le Fonds ne dispose pas périodiquement d'une information de gestion claire, précise et complète qui lui permettrait de bien évaluer ses activités, de prendre des décisions éclairées et de présenter une reddition de comptes de qualité.

Vue d'ensemble

2.10 Le 16 mai 1995, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Par cette décision, le gouvernement créait un système universel de perception des pensions alimentaires. Ce régime remplace le Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice (MJQ) qui intervenait, à la demande des créanciers, lorsque les débiteurs étaient en défaut de paiement. Le mot « créancier » désigne la personne qui doit recevoir une pension alimentaire et le terme « débiteur » s'applique à celui qui doit verser une pension alimentaire en vertu d'un jugement de la Cour. Le but de cette réforme est d'assurer une meilleure stabilité des paiements des pensions alimentaires, de réduire les délais et d'augmenter le taux de perception. De plus, elle vise à simplifier la démarche de la partie créancière, à responsabiliser les parents face à leurs obligations alimentaires et à réduire les tensions entre les ex-conjoints grâce à la présence d'un intermédiaire dans tous les cas.

2.11 L'administration de cette loi a été confiée au Fonds des pensions alimentaires (le Fonds) sous l'égide du ministre du Revenu. Censée entrer en vigueur le 16 mai 1996, la loi a été implantée en deux phases. Le 1^{er} décembre 1995, le Fonds commençait le traitement des jugements prononcés à compter de cette date. Puis, le 16 mai 1996, la loi entrait en vigueur dans son ensemble et les dossiers traités jusque-là par le MJQ étaient transférés au ministère du Revenu (MRQ).

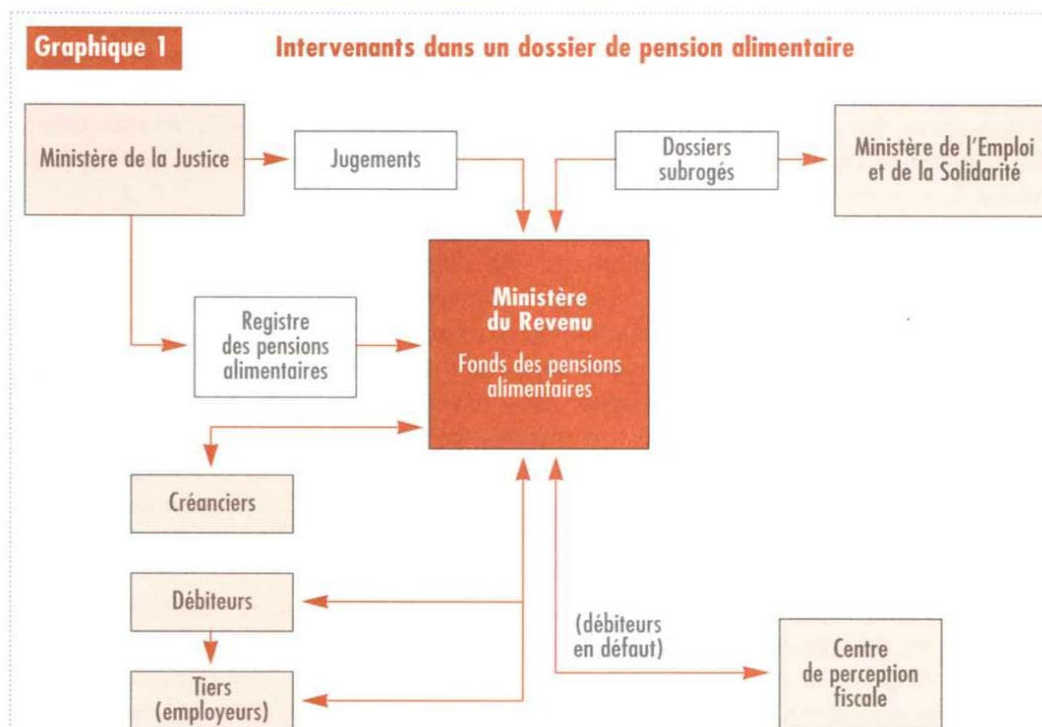
2.12 Selon la loi, le débiteur alimentaire doit verser la pension et les arrérages au ministre du Revenu au bénéfice du créancier alimentaire. Une pension alimentaire est perçue au moyen d'une retenue salariale ou d'un ordre de paiement. Dans ce dernier cas, une sûreté couvrant l'équivalent de trois mois de pension est exigée du débiteur alimentaire. On dit alors que le débiteur est « en ordre de paiement ». Le Fonds peut verser au créancier, sous forme d'avance, jusqu'à trois mois de pension pour un maximum de 1 000 dollars. Il est également possible de s'exempter du nouveau régime. Cette exemption doit faire l'objet d'un jugement de la Cour et le débiteur doit constituer une fiducie ou verser l'équivalent d'un mois de pension en garantie.

2.13 Le MJQ transmet au ministère, sur support électronique et papier, les jugements et les déclarations assermentées prévus par le Code de procédure civile. En attendant la prise en charge de son dossier par le ministère, le débiteur alimentaire peut verser, directement au créancier, le paiement de la pension. Lors de la réception des documents, le Fonds est alors chargé de prendre des ententes de prélèvement avec le débiteur et d'effectuer le versement au créancier alimentaire. Lorsque les débiteurs n'effectuent pas leurs versements de façon régulière, les dossiers sont transférés au Centre de perception fiscale (le Centre) du MRQ. Ce dernier dispose de plusieurs recours administratifs et judiciaires prévus par la loi et le Code de procédure civile.

2.14 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) peut se substituer au créancier lorsque celui-ci est prestataire de l'aide de dernier recours. Dans ce cas, le Fonds lui verse le montant de la pension alimentaire lorsqu'il la perçoit auprès du débiteur.

2.15 Au cours de l'année 1997, des changements importants sont survenus en matière de pension alimentaire. Le gouvernement a apporté des modifications au traitement fiscal des pensions et il a introduit des nouvelles dispositions dans le Code de procédure civile, soit un nouveau modèle de fixation des pensions alimentaires et la médiation familiale. L'administration des deux dernières mesures relève du MJQ et, bien qu'elles puissent avoir des répercussions sur les activités du Fonds des pensions alimentaires, elles n'ont pas fait l'objet d'une vérification dans le cadre de notre mandat.

2.16 Le graphique 1 présente les différents intervenants dans le processus de perception des pensions alimentaires.



2.17 Le budget prévu pour l'année 1997-1998 est de 24 millions de dollars. Le Fonds compte plus de 70 000 dossiers dont 53 500 sont actifs. Près de 500 personnes l'assistent dans sa mission. Au cours de la dernière année, le Fonds a encaissé et déboursé plus de 135 millions de dollars et, au 31 mars 1998, un montant de 188 millions de dollars de pensions alimentaires doit être perçu dont l'équivalent sera aussitôt versé aux créanciers alimentaires ou au MES.

Objectifs et portée de notre vérification

2.18 Notre vérification porte sur les mécanismes mis en place par le MRQ afin de favoriser la stabilité et la régularité du paiement des pensions alimentaires, tout en nous assurant du respect de la loi. De plus, nous avons examiné les mesures mises de l'avant afin d'accroître le taux de perception des pensions alimentaires auprès des débiteurs et des tiers négligents. Enfin, nous nous sommes penchés sur l'information de gestion dont dispose le ministère relativement à l'administration des pensions alimentaires afin d'établir sa pertinence et sa suffisance.

2.19 Nous avons surtout examiné les activités du Fonds depuis l'implantation du régime, c'est-à-dire celles qui couvrent les trois premiers exercices financiers, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures. Les extractions informatiques qui ont servi à l'élaboration de nos travaux ont été effectuées en décembre 1997 et en janvier 1998. Nos travaux de vérification ont pris fin à la mi-mars 1998.

Résultats de notre vérification

Implantation du régime

Historique et prévisions

2.20 L'intervention gouvernementale en matière de perception des pensions alimentaires remonte à 1981. À cette époque, le MJQ ne traitait que les dossiers en défaut de paiement. En 1988, l'Assemblée nationale adoptait une loi permettant la perception automatique des pensions pour les débiteurs en défaut, et ce, dans le but de les assujettir à une période probatoire de 12 mois durant laquelle le MJQ devait s'assurer du respect des obligations alimentaires. Cette loi n'a cependant jamais été mise en application.

2.21 Ces premières expériences ont permis de détecter certains problèmes : interventions limitées aux seuls débiteurs en défaut de paiement, pouvoirs de perception restreints, délais de recouvrement longs et craintes du créancier de s'adresser au percepteur par peur de représailles.

2.22 Ainsi, en 1994, le gouvernement envisage l'implantation d'un système universel de perception des pensions alimentaires et il forme un comité interministériel afin d'évaluer divers scénarios. Six propositions sont alors étudiées par un groupe de travail qui recommande au comité que le MJQ agisse comme gestionnaire. Cette recommandation est basée sur les avantages de ce choix, par exemple l'expérience déjà acquise dans ce domaine par ce ministère et la limitation des coûts liés au développement technologique et systémique inhérents aux autres scénarios.

2.23 Entre-temps, une mission parlementaire s'est enquis, auprès d'autres gouvernements provinciaux, des régimes déjà en place.

2.24 À la suite du rapport du groupe de travail et des observations recueillies par la mission, un mémoire adressé au Conseil des ministres est préparé par le comité interministériel. Ce mémoire recommande, contrairement à la prise de position du groupe de travail, que le MRQ soit chargé de l'administration du régime universel.

2.25 Le mémoire contient, entre autres, une analyse des coûts et bénéfices que le nouveau régime devrait engendrer. Plusieurs hypothèses à l'appui de ces analyses sont pourtant incomplètes et elles manquent de rigueur.

2.26 D'une part, l'estimation est sous-évaluée de plus de 7 000 nouveaux dossiers par année si bien que, à terme, le nombre de dossiers qui sera géré par le système dépassera de 45 p. cent le volume estimé. De toute évidence, il résultera de cette mauvaise approximation une importante augmentation des coûts de fonctionnement.

Le nombre d'employés nécessaires a été sous-évalué de plus de 340 p. cent.

2.27 D'autre part, l'estimation des besoins quant au nombre d'employés nécessaires est basée en grande partie sur la durée de traitement d'un dossier fiscal, ce qui est très différent d'un dossier de pension alimentaire. Ainsi, l'estimation initiale de 130 employés est sous-évaluée de plus de 340 p. cent. Le manque d'expérience du ministère dans le traitement d'un dossier de pension alimentaire aurait dû l'inciter à analyser davantage le régime déjà en place au MJQ et dans les autres provinces. En effet, l'Ontario emploie plus de 300 personnes pour l'administration de son régime.

2.28 En conséquence, l'information présentée au Conseil des ministres était peu fiable et elle ne reflétait pas la réalité.

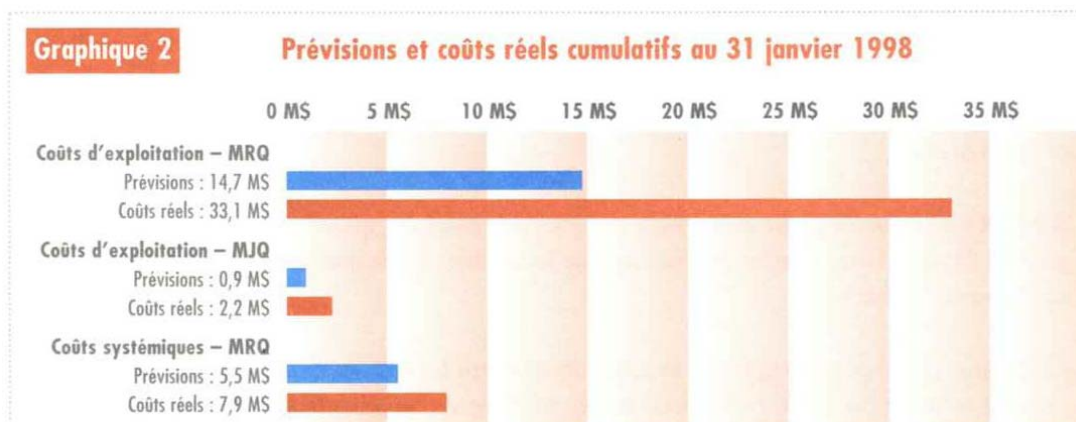
Les coûts d'exploitation assumés jusqu'à présent par le Fonds des pensions alimentaires excèdent de 125 p. cent les prévisions.

Analyse des coûts

2.29 Les coûts associés au nouveau régime ont donc largement dépassé les prévisions, comme le démontre le graphique 2.

2.30 Les coûts d'exploitation assumés jusqu'à présent par le Fonds des pensions alimentaires excèdent de 125 p. cent les prévisions. De plus, advenant le maintien de ces coûts au niveau actuel, un dépassement de 70 millions de dollars est à prévoir après dix ans de fonctionnement.

FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES



2.31 Par ailleurs, les coûts engendrés pour le développement du système représentent 7,9 millions de dollars au 31 janvier 1998. Ces coûts dépassent de plus de 40 p. cent l'estimation présentée au Conseil des ministres. Pourtant, de nombreuses modifications sont encore à prévoir, étant donné la révision des activités présentement en cours au Fonds des pensions alimentaires.

2.32 Enfin, les coûts associés à la gestion et au développement du registre des pensions alimentaires par le MJQ ont engendré un dépassement de 137 p. cent.

2.33 L'implantation du régime devait apporter des bénéfices monétaires accrus pour le gouvernement. Ces bénéfices se composent des sommes perçues par le Fonds relativement aux créances subrogées et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours. Toutefois, comme le montre le tableau 1, ces bénéfices n'ont pas encore atteint les prévisions présentées dans le mémoire. De surcroît, les résultats annuels sont même inférieurs à ceux que l'on obtenait avant l'implantation du régime, soit 74,7 millions de dollars.

Tableau 1 Bénéfices monétaires liés à l'aide de dernier recours et attendus du nouveau régime
en millions de dollars

	1996-1997	1997-1998	Total
Bénéfices réels			
Revenus déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours	60,6	51,6	112,2
Sommes perçues par le Fonds relativement aux créances subrogées	10,8	18,4	29,2
Total	71,4	70,0	141,4
Bénéfices prévus selon le mémoire	79,6	80,9	160,5
Écart	(8,2)	(10,9)	(19,1)

2.34 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer, quand il élabore un nouveau programme, et ce, de concert avec les autres organismes concernés, que les analyses sur lesquelles il appuie sa décision sont rigoureuses et complètes.

2.35 Commentaires du ministère : « *Le ministère s'assure, quand il élabore un nouveau programme de concert avec d'autres organismes, que les analyses sur lesquelles il appuie sa décision sont rigoureuses et complètes.*

« *Par ailleurs, il lui semble important de situer dès à présent le programme dans son contexte de façon à éclairer le lecteur sur la compréhension des commentaires qui figurent tout au long du rapport.*

« *À cet égard, il lui apparaît essentiel de mentionner que la présente évaluation semble avoir été effectuée comme s'il s'agissait d'un programme rendu à pleine maturité, alors qu'il s'agit plutôt d'un programme qui n'existe que depuis un peu plus de deux ans et qui est donc encore en pleine phase de développement avec les contraintes et les faiblesses qui y sont inhérentes.*

« *Ceci dit, il faut d'abord mentionner que les décisions prises par le gouvernement concernant la mise en place d'un régime universel de perception des pensions alimentaires l'ont été sur la base de recommandations faites à la suite des travaux d'un comité de travail interministériel et sur la base des données disponibles à ce moment.*

« *Dans le cas de la perception des pensions alimentaires, la création d'un régime universel constituait pour le Québec une mesure innovatrice. Il était de plus très difficile de se fier à l'expérience du ministère de la Justice, étant donné les nombreuses différences existant entre l'ancien régime et le nouveau régime universel proposé. Compte tenu de cette situation, il a donc fallu, en plus du peu de données disponibles, se baser sur certaines hypothèses.*

« *Le ministère estime donc avoir procédé à l'analyse la plus rigoureuse et à la meilleure planification qui lui étaient possibles dans les circonstances et compte tenu des données en sa possession à ce moment.*

« *Le ministère reconnaît qu'il y a eu une augmentation par rapport au coût présenté au mémoire, que cette augmentation est due en bonne partie aux erreurs d'estimation initiales mais aimerait également préciser que d'autres facteurs ont également contribué à cette augmentation. L'analyse des coûts présentée à l'époque ne tenait évidemment pas compte des mesures adoptées ultérieurement par le législateur (défiscalisation, grille de fixation et médiation préalable) et qui ont eu une incidence directe sur la charge de travail du ministère. À cet effet, des sommes additionnelles lui ont d'ailleurs été octroyées pour pallier à ces nouvelles mesures.*

« *En ce qui a trait aux bénéficiaires, le tableau présenté au rapport fait état uniquement des bénéficiaires escomptés par le gouvernement par le biais d'une réduction liée à l'aide de dernier recours versée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.*

FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES

« Les objectifs poursuivis par le gouvernement et qui figurent au mémoire sont des objectifs axés avant toute chose sur la réduction du taux de pauvreté des femmes et des enfants. Le mémoire fait état que la nouvelle loi devrait permettre d'augmenter de 45 à 55 p. cent le nombre de créances perçues sans difficulté. À cet égard, le présent rapport fait état de l'amélioration majeure qu'a apportée le nouveau régime avec un pourcentage de 74 p. cent des pensions alimentaires se payant sur une base volontaire.

« Les tableaux accompagnant le mémoire décrivent également, pour chacune des dix premières années d'existence du régime, les rendements attendus du MRQ en matière de recouvrement des pensions alimentaires. Ainsi, pour les trois premières années d'existence, le ministère s'engageait à percevoir 156 millions de dollars. Après 28 mois d'opération, c'est plutôt 183 millions de dollars qu'il a perçus au profit de ses créanciers de pension alimentaire. Compte tenu des attentes particulières des clientèles visées, le ministère a accordé priorité à ceux et celles pour lesquels son intervention avait un impact direct au détriment de certains dossiers où le créancier alimentaire avait subrogé ses droits au ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

« La plupart des objectifs figurant au mémoire sont à caractère social et font actuellement l'objet d'une évaluation de programme qui servira à la rédaction du rapport que doit faire la ministre en décembre de l'an 2000 en vertu de l'article 101 de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires. Toutefois, le vécu quotidien du personnel du ministère nous amène à penser que plusieurs de ces objectifs seront rencontrés. »

Système d'information

2.36 L'implantation de la nouvelle loi a nécessité le développement d'un système d'information. La gestion des pensions alimentaires en est aujourd'hui largement dépendante. Ce système doit, en conséquence, permettre de traiter de façon efficace les dossiers de pension alimentaire, et ce, au moindre coût.

2.37 Bien que le ministère ait investi près de 8 millions de dollars dans le développement du système d'information « Perception automatisée des pensions alimentaires », celui-ci ne répond que partiellement aux exigences du régime. Les utilisateurs ont signalé à maintes reprises qu'il n'est pas adapté à leurs besoins et que son niveau de performance est insatisfaisant.

2.38 D'entrée de jeu, et ce, avant analyse, le ministère avait déjà pris des décisions qui portaient à conséquence : ses nouvelles orientations technologiques seraient retenues, c'est-à-dire la plateforme départementale client-serveur – système d'information réparti entre plusieurs ordinateurs reliés en réseau –, le système ne devrait pas dépasser le coût indiqué et l'échéancier était établi à la limite de la faisabilité. Ces conditions préétablies se sont répercutées sur tout le projet et elles sont à la source même des problèmes actuels.

Bien que le ministère ait investi près de 8 millions de dollars dans le développement du système d'information, celui-ci ne répond que partiellement aux exigences du régime.

Développement du système d'information

2.39 À l'étape de l'étude de faisabilité, un document d'orientations systémiques a été produit à titre d'analyse préliminaire. Celui-ci explorait cinq scénarios technologiques différents et il recommandait une solution technique sur ordinateur central – système d'information localisé sur un seul ordinateur relié à plusieurs terminaux –, choix qui semblait le plus pertinent, le moins coûteux et le moins risqué. Or, le ministère a retenu une autre solution de type client-serveur, ce qui convenait davantage aux orientations technologiques qu'il prônait.

2.40 Devant un nouveau programme dont les procédés ne sont ni documentés ni bien rodés, le ministère a fait preuve d'une grande témérité. À notre avis, il aurait dû étudier davantage l'approche choisie, surtout à cause de son caractère novateur. Le tableau 2 rend compte des écarts de coûts entre la recommandation et la solution retenue.

Scénario	Coût
1. Architecture centralisée (solution proposée)	2 195 000 \$
2. Architecture multiplateforme	3 856 000 \$
3. Architecture décentralisée	4 643 000 \$
4. Récupération du système du MJQ	non estimé
5. Récupération d'autres systèmes	non estimé
Client-serveur (solution retenue)	4 355 000 \$

2.41 Pour apprécier davantage les répercussions du choix technologique retenu par le ministère, nous nous sommes attardés à une étude du Fonds des services gouvernementaux. Ainsi, eu égard au nombre d'utilisateurs, le « coût utilisateur par an » est de l'ordre de 1 225 dollars avec un ordinateur central et de 4 170 dollars selon une approche de type client-serveur. Par conséquent, les coûts liés à l'utilisation de cette dernière technologie sont élevés. Par contre, nous ne pouvons ignorer les avantages liés à l'approche de type client-serveur, telle la convivialité pour l'utilisateur.

2.42 Aux prises avec un échéancier serré, le ministère n'a pas réussi à développer un système d'information qui répond adéquatement aux besoins des utilisateurs, et ce, pour plusieurs raisons.

2.43 Au moment de préciser l'organisation du travail et les choix systémiques, le futur utilisateur a peu participé à la définition de ses besoins. Chacun des biens livrables a toutefois été approuvé par lui. En outre, le ministère n'a pas procédé au préalable, et jusqu'à tout récemment, à la description des systèmes techniques et administratifs. À défaut de temps pour faire des analyses précises et à cause de la nouveauté du

programme, le Fonds a dû composer rapidement avec des informations souvent fragmentaires, si bien qu'il a sous-estimé le nombre des dossiers qu'il aurait à régler et la complexité de leur traitement. Par conséquent, dès le départ, les fonctions systémiques nécessaires à la bonne gestion des pensions alimentaires ont été mal évaluées.

2.44 Faute de concertation avec le MJQ, le ministère a développé un système conçu à partir d'estimations désuètes. Pourtant, le MJQ avait acquis une bonne connaissance du sujet puisqu'il travaillait, depuis quelques années, à la conception du Système automatique de perception des pensions alimentaires pour lequel des coûts de 5,5 millions de dollars avaient déjà été engagés. En effet, même si l'approche technique sur ordinateur central du MJQ ne concordait pas avec les orientations technologiques choisies, le ministère aurait tout de même pu mettre à profit la définition des besoins et la complexité du traitement.

2.45 C'est ainsi que le système informatique est lourd à utiliser, car il doit être modifié continuellement. Jusqu'à présent, c'est 320 changements et 500 corrections d'anomalies qui ont été demandés à l'équipe de développement. Par conséquent, les utilisateurs doivent s'adapter aux modifications apportées, ce qui ralentit l'exécution des tâches quotidiennes.

2.46 De plus, certaines exigences administratives ne sont pas satisfaites et d'autres ont été mal cernées. Par exemple, le système ne permet pas de calculer la pension à verser en fonction des différentes modalités du jugement. On ne peut pas non plus visualiser rapidement à l'écran toutes les transactions relatives à un dossier. Pour faire le travail et améliorer le service à la clientèle, notamment en lui fournissant promptement des réponses précises, il a fallu concevoir à la pièce des outils tant manuels qu'informatisés. Des changements systémiques importants prévus pour juin 1998 viendront corriger ces faiblesses.

2.47 Tout au long du développement, de nombreux changements ont été apportés aux fonctions systémiques. Certains besoins, comme la production d'information de gestion ou la fonction de dépôt direct ont été reportés, alors que d'autres, qui devaient être comblés par une firme de consultants, ont été confiés aux équipes de travail du ministère. Ainsi, le coût du développement du système de perception des pensions alimentaires aura excédé les estimations. Les 9 800 jours-personnes d'efforts, établis au cahier des charges, s'élèvent en réalité à plus de 16 000 jours-personnes. La documentation disponible ne nous permet pas de faire un suivi exact des efforts qui se sont ajoutés au projet initial ou qui ont changé de responsable. Cependant, chacune des fonctions retirées du contrat du consultant et assumées par le ministère correspond à une augmentation cachée des coûts de développement. La valeur du contrat n'a pas changé mais le système d'information a forcément coûté plus cher ; le ministère a payé à son consultant les 8 300 jours-personnes prévus et il a assumé la différence, soit 7 700 jours-personnes au lieu de 1 500.

Les 9 800 jours-personnes prévus pour le développement du système informatique s'élèvent en réalité à plus de 16 000 jours-personnes.

2.48 Le système ne comporte que des transactions de base. On a limité le développement des fonctions systémiques qui permettent normalement l'enchaînement automatique des tâches, ce qui assure un traitement administratif rapide et harmonieux des dossiers. Les efforts additionnels que les agents du Fonds doivent fournir ont augmenté considérablement les ressources humaines nécessaires à l'administration des pensions alimentaires.

Respect des normes gouvernementales

Des paiements anticipés de 1 015 200 dollars ont été versés au consultant avant que le Conseil du trésor autorise le développement du système informatique.

2.49 Les différents documents relatifs à l'enclenchement et à la poursuite des activités associées à la mise en place et à l'évolution du système d'information révèlent que le ministère a dérogé plusieurs fois aux normes gouvernementales. Par exemple, le consultant a reçu des paiements anticipés de l'ordre de 1 015 200 dollars avant même que le Conseil du trésor autorise le développement du système informatique.

2.50 De plus, il n'a pas encore obtenu du Contrôleur des finances la certification que le système respecte les stipulations de la loi, ce qui faisait pourtant partie des exigences du Conseil du trésor. Bien que le Contrôleur des finances ait tenté, d'abord à l'automne de 1996, puis à l'automne de 1997, de certifier le système et malgré les recommandations émises à chacune de ses visites, plusieurs faiblesses sont toujours à déplorer. Des discussions entre le Fonds et le Contrôleur des finances sont présentement en cours afin de régulariser la situation.

2.51 En outre, le Fonds ne suit pas plusieurs des recommandations de la directive du Conseil du trésor concernant la sécurité de l'information électronique et des systèmes informatiques* que doit suivre chaque ministère ou organisme gouvernemental.

2.52 Ainsi, tous les agents ont accès à tous les dossiers et plusieurs groupes d'utilisateurs ont des accès étendus au-delà de leurs besoins ; certains ont même des accès en mise à jour alors qu'une autorisation en consultation serait suffisante. Par exemple, la téléphoniste est en mesure de créer un dossier ou de le mettre à jour. Sous prétexte que chaque intervention est journalisée, les accès sont très larges, ce qui limite la confidentialité des informations versées aux dossiers des débiteurs et des créanciers et amène des risques inutiles. De plus, la protection des systèmes informatiques n'est pas assurée puisque les postes ne se ferment pas automatiquement après un certain temps d'inutilisation, le même mot de passe d'écran de veille sert pour chacun des postes de travail, sans compter que 25 p. cent de ces mots de passe sont désactivés par les usagers. De plus, aucun plan de relève n'a encore été élaboré s'il survenait un bris majeur du système.

2.53 Il est probable qu'une application rigoureuse de la réglementation gouvernementale aurait retardé l'implantation du nouveau système et pénalisé d'autant les créanciers. Toutefois, elle aurait évité la mise en place d'un système manifestement incomplet, mal adapté aux besoins des utilisateurs et qui connaît des problèmes de performance et de sécurité.

* L'expression « systèmes informatiques » comprend une banque de données électronique, un système d'information, une technologie de l'information, une installation ou un ensemble de ces éléments, acquis ou constitué par une entité.

Performance du système d'information

2.54 Les choix technologiques novateurs du ministère entraînent les inconvénients de la nouveauté : mises à jour nombreuses et utilitaires non développés ou insuffisamment testés.

2.55 Ainsi, les statistiques de suivi de la performance ne sont pas fiables car elles ne se rapportent pas à l'ensemble des transactions. Par conséquent, la qualité des statistiques de rendement transmises à la direction peut être remise en question. En effet, 16 000 transactions seraient enregistrées chaque jour, ce qui est nettement sous-évalué puisqu'un tel chiffre signifie qu'un utilisateur n'exécute qu'une transaction toutes les dix minutes.

2.56 L'utilisation du système informatique est laborieuse. L'utilisateur doit tolérer un temps de réponse moyen de cinq secondes, ce qui est huit fois plus élevé que celui qui a été constaté sur l'ordinateur central du ministère pour ses autres applications. Selon nos calculs, ce temps perdu correspond au moins au travail de cinq personnes par année. L'ajout récent de mémoire aux différents postes de travail devrait contribuer à améliorer ce temps de réponse.

2.57 Par ailleurs, bien que le ministère ait défini des objectifs de disponibilité très précis pour l'ordinateur central, il n'en va pas de même pour le système de perception. À partir de la documentation disponible, nous avons estimé le temps où le système n'était pas disponible à 5,8 jours de travail par année pour chacun des 400 agents, ce qui équivaut à dix employés.

2.58 Étant donné la charge de travail des agents du Fonds, il faudrait absolument éviter de perdre la contribution de 15 ressources simplement à cause des problèmes de performance du système.

L'utilisateur doit tolérer un temps de réponse moyen de cinq secondes, ce qui est huit fois plus élevé que celui qui a été constaté sur l'ordinateur central du ministère.

Soutien technologique

2.59 Compte tenu des ressources expérimentées limitées et de la faible maturité technologique du ministère pour l'approche client-serveur, chaque intervention requiert davantage d'efforts et, par conséquent, elle ralentit la résolution des problèmes. Par exemple, la définition erronée d'un champ de date a causé 25 arrêts du système et on a mis quatre mois à rectifier la situation. Dans le même ordre d'idées, un problème causé par le chevauchement des dates de versement n'a été réglé que neuf mois plus tard en dépit du fait qu'il concernait plusieurs dossiers et empêchait l'émission automatique des chèques. Chaque arrêt du système nuit au service à la clientèle : risques de perte d'intégrité, retards de production et temps d'attente.

2.60 La graduation des programmes, qui consiste à mettre en production un programme modifié à la suite d'une demande de changement, ne fait pas l'objet d'un suivi complet. Le pilote du système, responsable d'approuver les graduations

en production, ne dispose pas des moyens nécessaires pour exercer un contrôle sur tout ce qui est gradué et pour faire un suivi adéquat des phases préalables à la graduation, tels les essais. Par conséquent, certains programmes peuvent être gradués par mégarde ou encore ne pas être gradués dès leur approbation.

2.61 Par ailleurs, l'environnement client-serveur permet aux usagers d'ajouter n'importe quoi sur leur poste de travail. De ce fait, le coordonnateur bureautique consacre en moyenne une journée par semaine à rétablir des répertoires personnels corrompus. De même, la mise à jour automatique des programmes n'a pu être faite sur 50 postes de travail pour ce motif.

2.62 Or, il s'agit d'un problème majeur puisqu'on a dû revoir chacun des 370 postes de travail afin de s'assurer que la mise à jour avait bien été effectuée et, pour les 50 postes en défaut, trouver quelle était la source du problème. Il y a là un risque relativement à l'intégrité des données et à l'importation de virus, sans compter le ralentissement du temps de réponse.

2.63 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que les décisions administratives et les choix technologiques liés au développement d'un système informatique pour un nouveau programme reposent sur des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs ;**
- **d'observer les normes gouvernementales quant à la sécurité informatique et à l'autorisation des dépenses et de prendre les mesures nécessaires afin que le système puisse être certifié par le Contrôleur des finances ;**
- **d'assurer un suivi rigoureux de la performance du système et un traitement efficient des opérations ;**
- **d'interdire aux utilisateurs d'installer sur leur poste de travail des applications non approuvées par la direction et de leur fournir un soutien technologique suffisant et rapide.**

2.64 Commentaires du ministère : « *Développement reposant sur des analyses complètes.* Tous les systèmes du ministère sont développés suite à des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs. Dans la situation exceptionnelle du système des pensions alimentaires, le ministère s'est vu dans l'obligation de livrer, dans un délai qui ne laissait que peu de marge de manœuvre autant aux développeurs qu'aux utilisateurs, un système lui permettant de répondre rapidement aux besoins de sa clientèle.

« *Le ministère, tenant compte de sa capacité budgétaire et du délai disponible, a choisi initialement de restreindre ses besoins de développement organisationnel et les traitements informatiques afférents. Le système a été conçu de manière à permettre l'ajout subséquent de fonctions plus lourdes et plus complexes quand la situation le justifierait.*

FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES

« Par ailleurs, le délai de réalisation, le nombre de dossiers à traiter, le nombre d'utilisateurs prévu et la plage d'ouverture durant le jour du traitement interactif indiquaient que le choix technique de la plate-forme départementale était le meilleur pour rencontrer les besoins exprimés et permettait une plus grande capacité d'adaptation.

« **Respect des normes gouvernementales.** En ce qui concerne les aspects reliés à la sécurité informatique, le ministère considère important de respecter les normes gouvernementales et a pris, à cet égard, plusieurs mesures : campagne de sensibilisation de l'éthique auprès du personnel, renouvellement de la déclaration de discrétion, directive sous-ministérielle en matière de confidentialité et de communication des renseignements, rédaction d'un document « Tolérance zéro », renforcement de la sécurité des lieux, surveillance et contrôle des consultations, révision des droits d'accès de toutes les transactions avec un contenu nominatif et fiscal et élaboration d'un plan d'action sur la sécurité des informations. De plus, il est à souligner qu'en mai 1997, la Commission d'accès à l'information reconnaissait l'efficacité d'accès à nos ressources informationnelles. À notre avis, les mesures et contrôles en place permettent de minimiser les risques de bris de confidentialité. Pour la prochaine année, le ministère entend poursuivre les mesures prévues au plan d'action. Plus spécifiquement, concernant le système d'information « Perception automatisée des pensions alimentaires », des mesures sont en voie de réalisation relativement à l'élaboration d'un plan de relève et à la révision des droit d'accès au regard des tâches à accomplir.

« Concernant la certification du système par le Contrôleur des finances, des travaux ont été effectués et d'autres sont en cours d'analyse afin de nous conformer aux exigences requises.

« **Suivi rigoureux de la performance.** Des efforts importants ont déjà été consacrés pour assurer un traitement efficace et un suivi rigoureux de la performance. Le ministère s'est doté, il y a un an, d'un comité responsable de la gestion de la performance pour l'ensemble de ses systèmes en mode client-serveur. Plusieurs modifications ont été apportées depuis le début de la mise en marche du système, dont la dernière en mars dernier, qui a permis de ramener le temps de réponse à deux secondes.

« De plus, suite à la livraison de nouveaux systèmes client-serveur, le ministère a entrepris la mise en place de mécanismes de mesure de disponibilité pour ces nouveaux traitements.

« En ce qui concerne l'efficacité de ses traitements, rappelons que la livraison informatique du 15 juin prochain comprend plusieurs des éléments figurant au présent rapport. On y retrouvera le panorama général, le nouvel outil de calcul automatisé des créances en fonction des diverses fréquences du jugement, le dépôt direct, etc.

« **Soutien technologique.** Les mécanismes automatiques de mise à jour ont été améliorés afin de pouvoir nous assurer que tous les postes de travail sont conformes. De plus, nous avons envoyé une note explicative à tous les utilisateurs afin de les sensibiliser aux problèmes que peut occasionner un changement non planifié sur leur poste de travail et leur rappeler l'interdiction d'ajouter quelque application que ce soit sans l'approbation de la direction et l'aide d'une personne spécialisée en support bureautique. Nous sommes aussi à mettre en place un programme qui vérifiera mensuellement tous les postes pour nous assurer qu'ils respectent la configuration standard.

« En ce qui concerne le soutien technique, le personnel du ministère a augmenté de façon importante son expertise en matière de traitement sur la plateforme départementale. Plusieurs mesures ont été prises ou sont en cours pour assurer un meilleur soutien technologique, dont une augmentation importante de son personnel dédié à cette fonction de même que la mise en place de processus et d'outils permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses activités d'entretien et de développement. »

Organisation du travail

2.65 Le traitement d'un dossier de pension alimentaire est soumis à un processus qui comporte plusieurs étapes. D'abord, le Fonds reçoit de chacun des palais de justice les jugements et les déclarations assermentées. Puis, un employé interprète le jugement, il effectue les recherches nominatives, communique avec le débiteur afin d'établir les modalités de versement de la pension alimentaire et prend entente auprès de l'employeur, s'il y a lieu. Enfin, après la mise en route de la facturation et l'émission du premier chèque, le dossier est transféré à un agent de suivi qui s'assure du versement régulier de la pension alimentaire au créancier et qui apporte au besoin les ajustements nécessaires.

Intervention du ministère de la Justice

2.66 Afin de procéder le plus rapidement possible au paiement de la pension alimentaire, le Fonds doit disposer de certains documents pour faciliter l'enregistrement d'informations nominatives dans les dossiers des débiteurs et des créanciers. Il ne reçoit pas systématiquement la déclaration assermentée de chacune des parties prévue par le Code de procédure civile et qui fournit le numéro d'assurance sociale, l'adresse postale et autres informations nécessaires au versement des pensions alimentaires. En janvier 1998, cette déclaration étant manquante dans 60 p. cent des cas pour la région de Montréal.

Le Fonds ne reçoit pas systématiquement la déclaration assermentée de chacune des parties qui fournit des informations nécessaires au versement des pensions alimentaires.

2.67 À défaut d'obtenir les déclarations assermentées, le Fonds peut utiliser les informations provenant des palais de justice et transmises par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires. Toutefois, plusieurs de ces informations sont issues de la déclaration assermentée. Ainsi, en l'absence de cette pièce, les informations transmises à partir du registre des pensions alimentaires ne sont pas complètes. Par exemple, le numéro d'assurance sociale n'apparaît pas dans 66 p. cent des cas et le code postal, dans 39 p. cent des dossiers.

Gestion des jugements

2.68 Les jugements entérinés par la Cour sont à la base du processus de traitement d'un dossier de pension alimentaire. Dans un premier temps, l'agent du Fonds doit lire les jugements avant d'enregistrer les données pertinentes dans le système et de prendre contact avec les deux parties. Or, l'interprétation de ces jugements est complexe.

2.69 Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation. Bien qu'une partie de ces interprétations aient été causées par l'implantation d'une nouvelle loi qui amène inévitablement des interrogations, les autres sont liées à la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements. Ainsi, le ministère n'a pas pris suffisamment de moyens pour informer périodiquement les représentants du Barreau et du MJQ des problèmes que connaît la gestion des jugements de façon à réduire le besoin d'interprétation, ce qui occasionne un travail improductif pour le Fonds.

Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation.

2.70 Par exemple, un premier jugement en séparation de corps est rendu et il accorde une pension alimentaire au créancier. Toutefois, le jugement de divorce, prononcé subséquemment, est muet quant aux droits alimentaires du créancier. Faut-il en déduire que la pension est annulée ou qu'elle doit continuer d'être versée ?

2.71 Par ailleurs, certaines ordonnances ne respectent pas la loi. Par exemple, une clause dispensait le débiteur de remettre toute somme d'argent ou lettre de garantie au ministre. Or, cette clause est contraire à l'article 3 de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* et le Fonds a dû demander qu'elle soit annulée.

2.72 Ce manque de concertation avec les représentants du Barreau et du MJQ engendre des coûts supplémentaires pour le ministère, sans compter que le traitement des dossiers en est retardé.

Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

2.73 L'intervention du MES dans le paiement des pensions alimentaires est importante. En effet, lorsque le débiteur est en défaut de paiement et que le Fonds ne peut percevoir les sommes dues, le MES intervient, s'il y a lieu, en versant une aide de dernier recours au créancier. Les droits de ce dernier, en ce qui concerne sa pension alimentaire, sont alors subrogés en faveur du MES.

2.74 Afin de faciliter l'échange de renseignements entre le MES et le Fonds, le ministère devait signer un protocole d'entente définissant les responsabilités de chacun. Ce document n'a été entériné qu'à la fin de novembre 1997. Dans le même ordre d'idées, un lien électronique ayant pour but de faciliter l'échange d'information entre les deux organismes n'a pas encore été implanté. Ainsi, lors du démarrage, ce type de dossier entraîne des délais moyens de plus de sept mois, outre le dédoublement de certaines tâches, par exemple l'établissement de la créance du bénéficiaire de l'aide de dernier recours. Un examen sommaire de la documentation à l'appui du développement du lien électronique nous amène à constater qu'aucune information monétaire traitant de l'état de la créance n'y sera intégrée. Cet élément est pourtant essentiel au traitement d'un dossier subrogé.

2.75 De plus, le MES ne peut établir correctement les sommes à recevoir du Fonds au chapitre des créances subrogées. Au 28 février 1998, le Fonds devait verser près de 90 millions de dollars au MES. Pourtant, les registres comptables du MES indiquent qu'il doit recevoir près de 210 millions de dollars pour l'ensemble de ses créances alimentaires, dont celles qui sont antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime. Des travaux sont présentement en cours afin de concilier cet écart.

Outils de travail

2.76 Le versement des pensions alimentaires se fait par l'émission de chèques car le Fonds ne peut offrir à l'ensemble de sa clientèle l'utilisation du virement bancaire. Le ministère a donc émis, au cours des neuf derniers mois, 320 000 chèques. Il s'est ainsi privé des avantages liés à l'utilisation du virement : diminution des coûts et annulation des risques de perte de chèque et des délais d'encaissement, notamment ceux qui ont été causés, récemment, par la grève des postes et la crise du verglas. Selon des informations obtenues, 80 p. cent des créanciers alimentaires de l'Ontario ont adhéré à ce mode de paiement. Des modifications systémiques devraient permettre l'implantation du virement bancaire au cours de l'été de 1998.

2.77 L'agenda est un outil de travail programmé qui envoie des messages à l'agent lorsque ses dossiers ont atteint ou dépassé certains critères ou un seuil de tolérance préétabli. Il s'agit d'une aide qui permet d'alléger la tâche de l'agent, d'autant plus indispensable que chacun gère en moyenne 400 dossiers.

2.78 Actuellement, cet outil est peu utilisé par les agents puisque des messages non pertinents, non adaptés aux besoins et redondants sont régulièrement acheminés. Par exemple, le décalage temporaire entre les dates d'encaissement et de versement des pensions amène des messages répétitifs et inutiles de « défaut de paiement et de solde en erreur » puisque aucune correction n'est nécessaire.

2.79 Présentement, le système téléphonique n'est pas performant. Les dix lignes ne permettent pas d'offrir un service de qualité à la clientèle puisque, 14 p. cent du temps, elles sont toutes occupées alors que la norme dans ce domaine est de 5 p. cent selon des informations obtenues du ministère. Parallèlement, le temps moyen avant qu'un préposé aux renseignements réponde à un appel est de quatre minutes alors que l'un des engagements ministériels vise une minute. Par ailleurs, le ministère n'a pas inventorié les principales interrogations soulevées par la clientèle. Cette pratique permettrait pourtant d'améliorer la qualité des messages automatiques et de mieux faire filtrer les appels par les agents aux renseignements avant de les transmettre aux responsables de dossiers.

2.80 L'échange de correspondance avec les débiteurs et les créanciers se fait généralement à l'aide de lettres types intégrées au système de gestion de communication. Certains modèles de lettres expédiées régulièrement auraient avantage à être intégrés à ce

système. En outre, plusieurs informations déjà disponibles dans le système pourraient être intégrées automatiquement au contenu des lettres au lieu d'être inscrites manuellement, et ce, pour épargner le temps des agents.

Perfectionnement et mise à jour des connaissances

2.81 Les agents bénéficient d'une formation de base dès leur entrée en fonction. Malgré tout, la formation du personnel nous semble insuffisante dans certains domaines. Ainsi, aucun cours structuré n'a été offert pour enseigner aux agents les différents termes juridiques et, compte tenu que leur tâche nécessite de nombreux échanges téléphoniques avec la clientèle, une formation portant sur les techniques de conversation contribuerait à rentabiliser la gestion de leur temps.

2.82 De plus, aucun cours structuré n'a été offert pour informer les agents des nombreuses mises à jour afférentes à la procédure administrative et légale. La diffusion de cette information relevant des chefs d'équipe, elle ne peut être faite avec toute la rigueur nécessaire puisque chacun y va selon sa disponibilité et sa compréhension des nouvelles orientations.

2.83 Enfin, pour faciliter leur tâche, un manuel et différents communiqués, notes de service ou autres documents sont mis à leur disposition. L'information provient de différentes sources et aucune norme de diffusion, de structure et de classement n'a été définie. La documentation est donc difficile à consulter.

Délais de traitement

2.84 L'un des objectifs que s'est fixés le Fonds est de prendre en charge un dossier dans les 30 jours suivant la réception du jugement. Bien que cet objectif soit atteint, cette prise en charge n'amène pas le versement immédiat de la pension. En effet, en décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage séjournaient au Fonds depuis en moyenne 173 jours. Toutefois, si l'on exclut les anciens dossiers transférés du MJQ lors de l'implantation de la nouvelle loi, le délai moyen s'établit à 144 jours alors qu'il est de 117 jours pour les nouveaux jugements. Notons qu'en phase de démarrage le premier chèque n'est pas encore émis et que le créancier attend toujours le versement régulier de sa pension par le Fonds. Toutes les lacunes signalées jusqu'à maintenant expliquent ce long délai qui pénalise le créancier alimentaire.

En décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage séjournaient au Fonds depuis en moyenne 144 jours, si l'on exclut les anciens dossiers transférés du MJQ.

2.85 De plus, au 31 mars 1998, 7 600 dossiers n'ont pas encore franchi toutes les étapes nécessaires au versement régulier de la pension par le Fonds, soit 14 p. cent de l'ensemble des dossiers. Malgré tous les efforts déployés au cours des derniers mois en temps supplémentaire, le Fonds n'a pu rattraper son retard avant le 31 mars 1998. Il est évident que la charge de travail des agents n'ira pas en diminuant, sachant que la durée de vie moyenne d'un dossier est de dix ans et que l'augmentation moyenne des dossiers est d'environ 2 100 par mois. Il faudra que le ministère améliore ses méthodes s'il veut atteindre son objectif de réduire les délais de traitement des dossiers.

Dispositions particulières de la loi

2.86 L'un des objectifs de la loi est de régulariser le paiement des pensions alimentaires. Celle-ci permet donc le versement d'avances lorsque les sommes disponibles perçues du débiteur ou du tiers sont insuffisantes pour effectuer le versement de la pension alimentaire au créancier.

Plus de 1 500 dossiers comportent des avances supérieures à la limite permise de 1 000 dollars et elles représentent en moyenne 1 700 dollars par dossier.

2.87 Toutefois, aucune mesure dissuasive telle que des intérêts et des pénalités pour retard de production n'a été prise afin d'inciter au paiement de la pension. Ainsi, en décembre 1997, dans 20 p. cent des dossiers en avis de retenue sur le salaire, les employeurs n'ont pas effectué leur remise à la date prescrite. Le travail des agents s'en trouve augmenté puisque les nombreux défauts de paiement requièrent un suivi constant de leur part, ce qui les oblige à négliger d'autres tâches.

2.88 Par ailleurs, le montant des avances versées ne respecte pas les dispositions de la loi. Nos analyses démontrent que plus de 1 500 dossiers comportent des avances supérieures à la limite permise, soit 1 000 dollars, et elles représentent en moyenne 1 700 dollars par dossier. Bien que certaines de ces avances puissent être occasionnées par un décalage temporaire entre les dates d'encaissement et de versement des pensions, 35 p. cent de celles-ci sont versées à des créanciers dont le débiteur ou le tiers sont en défaut de paiement, ce qui n'est pas permis par la loi. Des montants allant jusqu'à 7 400 dollars ont été versés bien que le Fonds ait détecté un défaut de paiement de la part du débiteur.

Bien que la loi oblige le versement d'une sûreté pour les débiteurs en ordre de paiement, 80 p. cent de ces 20 000 dossiers ne comportent aucune garantie.

2.89 De plus, bien que la loi oblige le versement d'une sûreté pour les débiteurs en ordre de paiement, 80 p. cent de ces 20 000 dossiers ne comportent aucune garantie. L'article 27 de la loi spécifie les exceptions à cette règle. Pourtant, si l'on en juge par la proportion de ces cas exceptionnels, il est permis de croire que la loi n'est pas appliquée avec rigueur.

2.90 Nous avons recommandé au ministère

- de prendre les mesures nécessaires pour que les déclarations assermentées de chacune des parties lui soient transmises intégralement par le MJQ et pour que toutes les informations nécessaires au versement des pensions alimentaires lui soient également envoyées par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires ;
- de favoriser une plus grande concertation avec les représentants du Barreau et du MJQ afin de prévenir différents problèmes liés à la gestion des jugements, de façon à accélérer le traitement des dossiers ;
- d'introduire dans les plus brefs délais un lien électronique pour faciliter l'échange de renseignements avec le MES et d'y intégrer le transfert de données monétaires tout en respectant la confidentialité qui s'impose ;

- de mettre en place et d'améliorer les outils de travail afin d'optimiser le traitement des dossiers et d'en réduire les délais ;
- d'améliorer le contenu et la diffusion de la formation auprès des agents, y compris la structure du manuel de procédure, afin de faciliter la recherche d'information ;
- de mettre en place les mesures nécessaires pour inciter les débiteurs et les tiers à effectuer leurs versements aux dates prescrites ;
- de s'assurer du respect des dispositions de la loi quant au montant versé à titre d'avance aux créanciers et des sûretés exigées du débiteur en ordre de paiement.

2.91 Commentaires du ministère : « *Informations transmises par le MJQ.* Concernant la transmission des déclarations assermentées, le ministère a pu constater une certaine amélioration suite à des démarches effectuées auprès du MJQ. Les échanges avec ce dernier se poursuivent et le ministère est confiant que la situation continuera de s'améliorer.

« **Gestion des jugements.** Le ministère a tenu diverses rencontres d'information et de sensibilisation avec les membres du Barreau, particulièrement au début des opérations.

« Il a également mis sur pied un comité de suivi de la loi auquel siègent, entre autres, des représentants du Barreau et du MJQ. Ce comité est également supporté par deux sous-comités, l'un portant sur l'évaluation du programme et l'autre sur les amendements législatifs. Ce sont d'ailleurs les travaux de ces comités qui ont amené les modifications législatives présentées l'automne dernier.

« Il faut rappeler également que les juges ont plein pouvoir sur le déroulement des causes qui leur sont soumises et qu'ils peuvent décider d'entendre celles-ci même en l'absence de certains formulaires.

« Finalement, le ministère a déjà planifié d'établir des démarches plus formelles avec le MJQ et intensifiera ses communications avec les membres du Barreau.

« **Échange de renseignements avec le MES.** Mentionnons d'abord que, suite à la signature du protocole avec le MES, il y a eu la création d'un comité directeur et d'un comité opérationnel permettant de faciliter les échanges entre les deux ministères.

« En ce qui a trait au lien électronique entre les deux organismes, celui-ci a été développé et devait être implanté en novembre dernier. Toutefois, diverses problématiques soulevées lors des essais de système ont amené le ministère à suspendre sa mise en place afin de procéder à une analyse plus détaillée de la situation. Lorsqu'elle sera terminée, il procédera à l'implantation du lien prévu. Finalement, le MRQ rappelle qu'il n'y a aucun créancier alimentaire lésé par la situation puisque, lorsque le MES se subroge aux droits de ce dernier, c'est lui qui devient le créancier de la pension alimentaire.

« **Amélioration des outils de travail.** La nouveauté du programme et les attentes de la clientèle du MRQ ont fait en sorte que le ministère a priorisé, au cours des deux dernières années, les opérations reliées au service à la clientèle. Ces efforts lui ont permis de réduire considérablement les délais de traitement. Au 31 mars 1998, le nombre total de dossiers en inventaire et en attente d'assignation se situait à 4 058 alors qu'il était de 10 173 au 31 mars 1997, soit une diminution de 60 p. cent. Notre performance aurait été encore meilleure n'eut été de la grève des postes et de la crise du verglas.

« En parallèle, le ministère a également travaillé à mettre en place différentes améliorations autant administratives que systémiques. La diversité des problématiques rencontrées dans la gestion de la loi l'ont amené à rédiger différentes procédures relatives à des catégories particulières de dossiers. Du point de vue systémique, il a déjà procédé à plusieurs améliorations de son système informatique et de ses outils. Il travaille depuis près d'un an au développement de plusieurs points soulevés par le présent rapport et qui seront implantés le 15 juin prochain. Une révision de ses processus de travail est actuellement en cours et devrait l'amener à identifier tous les problèmes rencontrés et à produire un plan de réalisation des changements souhaités.

« En ce qui concerne l'aspect téléphonique, nous notons que le commentaire du Vérificateur général ne concerne que le service de renseignements généraux. Il est toutefois primordial de rappeler que le ministère a opté pour une approche personnalisée du traitement des dossiers de perception des pensions alimentaires. À ce titre, chacun des agents possède son propre numéro de téléphone diffusé à l'ensemble de sa clientèle.

« En ce qui concerne l'agenda, le ministère aimerait souligner que, bien qu'il nécessite des améliorations, l'agenda est fonctionnel et que plusieurs agents assument la gestion de leur charge de travail uniquement à partir de ce dernier.

« **Contenu et diffusion de l'information.** Dans le cadre de l'implantation d'un nouveau programme, il va de soi que l'aspect de la formation doit occuper une place importante. À ce titre, mentionnons que, outre la formation de base reçue lors de l'entrée en fonction des agents, il y a également eu diffusion de séances de perfectionnement touchant les domaines informatique, administratif et juridique. La taille de son organisation l'amène à utiliser la formule de formateur multiplicateur et, à ce titre, le chef d'équipe joue un rôle de premier plan.

« Dans le cadre de la restructuration des activités de soutien, la Direction principale de la perception des pensions alimentaires a procédé à la mise en place d'un secteur dédié à la gestion informationnelle. Elle est actuellement à revoir toute l'organisation et la structure de ses diverses documentations. Finalement, une formation portant sur les techniques de conversation téléphonique adaptée au contexte de la gestion des pensions alimentaires est en cours de réalisation.

« **Mesures incitatives.** Le ministère s'engage à analyser et mettre en place ces mesures.

« **Respect des dispositions de la loi.** Le ministère considère que le versement d'avances aux créanciers alimentaires est une mesure judicieuse et peu coûteuse qui permet d'assurer une régularité dans le versement des pensions alimentaires. Sans ce mécanisme, le ministère devrait investir une somme de travail considérable pour répondre aux nombreuses demandes de la clientèle sur le moment où elle recevrait les montants qui lui sont dus.

« Le ministère reconnaît également l'importance du respect des dispositions de la loi et procédera à la mise en place de contrôles manuels qui seront par la suite intégrés au système informatique lors de ses prochaines livraisons.

« En ce qui concerne la constitution des sûretés, le ministère reconnaît que le nombre d'exceptions est plus élevé que prévu. Il doit toutefois agir ainsi compte tenu de certaines situations comme les dossiers de pension variable et les dossiers où le débiteur reçoit des prestations d'assurance-emploi.

« Par ailleurs, le ministère constate que plusieurs débiteurs paient régulièrement leur pension alimentaire mais refusent systématiquement de fournir une sûreté. Conséquemment, dans ses mesures de recouvrement, le ministère donne priorité à la perception des pensions courantes et des arrérages de pension avant de mettre l'accent sur les mesures permettant la constitution d'une sûreté. Cependant, mentionnons que cette problématique sera prise en compte dans l'analyse en cours sur la mise en place des contrôles. »

Interventions auprès des débiteurs négligents

2.92 Généralement, l'intervention du Centre de perception fiscale débute quand les premières démarches de perception entreprises par le personnel du Fonds des pensions alimentaires se sont avérées infructueuses. Après avoir pris connaissance des principaux éléments du dossier, l'agent de recouvrement applique les recours administratifs et judiciaires les plus appropriés selon les circonstances. Toutefois, lors de l'implantation de la loi, une forte proportion des dossiers reçus du MJQ ont été transférés au Centre sans qu'un traitement préalable ait été effectué par le Fonds. Une prise de connaissance des faits et une mise à jour des données ont été nécessaires pour ces dossiers avant que toute procédure de recouvrement puisse être entreprise.

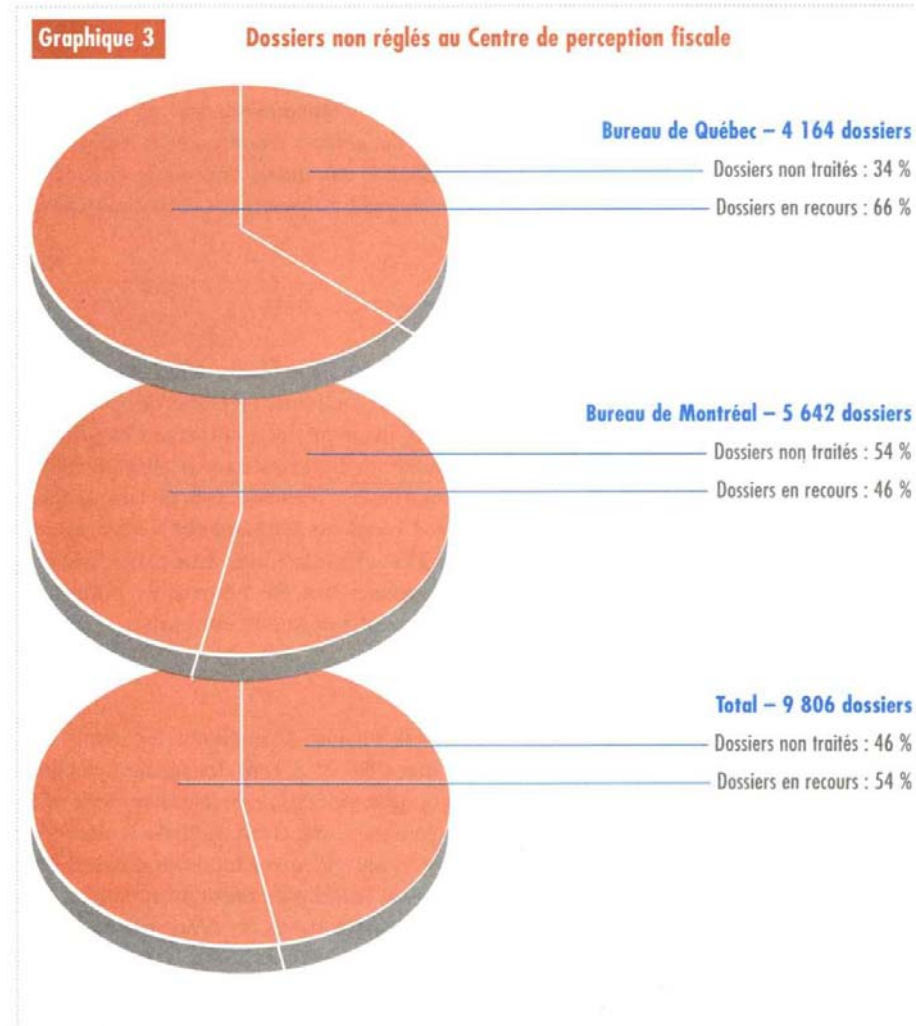
Délais de perception

2.93 L'un des objectifs premiers de la nouvelle loi vise à améliorer les délais de perception des pensions alimentaires. Depuis mai 1996, 21 p. cent des dossiers ont été transférés au Centre de perception fiscale afin qu'une procédure de recouvrement soit amorcée. Un règlement total et partiel de la créance a été constaté dans seulement 27 p. cent des ces et le délai moyen pour arriver à un règlement total des dossiers est de six mois. Toutefois, si l'on inclut la période durant laquelle les dossiers ont fait l'objet d'une procédure préliminaire de recouvrement par le Fonds, le délai moyen augmente à neuf mois.

Les délais de recouvrement total des créances auprès des débiteurs négligents n'ont pas encore connu d'amélioration notable comme le voulait la nouvelle loi.

2.94 Le précédent Percepteur des pensions alimentaires ne traitait que les dossiers des mauvais payeurs et il engageait une procédure de recouvrement afin que les arrérages de pension puissent être récupérés. Selon une étude effectuée en 1986 par le MJQ, le créancier devait attendre en moyenne sept mois avant de recouvrer en totalité ses arrérages de pension alimentaire. Bien que les deux régimes soient très différents, il n'en demeure pas moins que les délais de recouvrement total des créances auprès des débiteurs négligents n'ont pas encore connu d'amélioration notable comme le voulait la nouvelle loi.

2.95 Le graphique 3 expose la répartition des dossiers du Centre de perception fiscale en janvier 1998.



2.96 Comme l'illustre le graphique 3, 54 p. cent des dossiers font l'objet d'une procédure de recouvrement depuis en moyenne plus d'un an et, pourtant, aucun règlement n'est intervenu. Si l'on tient compte de la procédure préliminaire entreprise par les agents du Fonds, le délai moyen passe à près d'un an et demi. Ces créanciers attendent toujours le paiement régulier de leur pension.

54 p. cent des 9 800 dossiers en perception ont l'objet d'une procédure de recouvrement depuis en moyenne plus d'un an et, pourtant, aucun règlement n'est intervenu.

2.97 Par ailleurs, 46 p. cent des dossiers ne font actuellement l'objet d'aucune procédure de recouvrement. Là-dessus, 25 p. cent n'ont pas encore été analysés par le Centre et quant aux autres, le travail de perception est interrompu. Bien sûr, une partie de ces dossiers n'ont pas de potentiel de récupération à court terme, mais d'autres sont négligés par manque de temps et de ressources. Sur la base des résultats des derniers mois et en comptant sur le travail de 75 agents de recouvrement, il faut prévoir que le retard accumulé, loin de diminuer, augmentera de près de 5 500 dossiers au cours des deux prochaines années. Si aucun changement n'est apporté à l'organisation du travail, cette augmentation de dossiers ne peut qu'accentuer les délais qui touchent la perception des pensions alimentaires.

Taux de perception

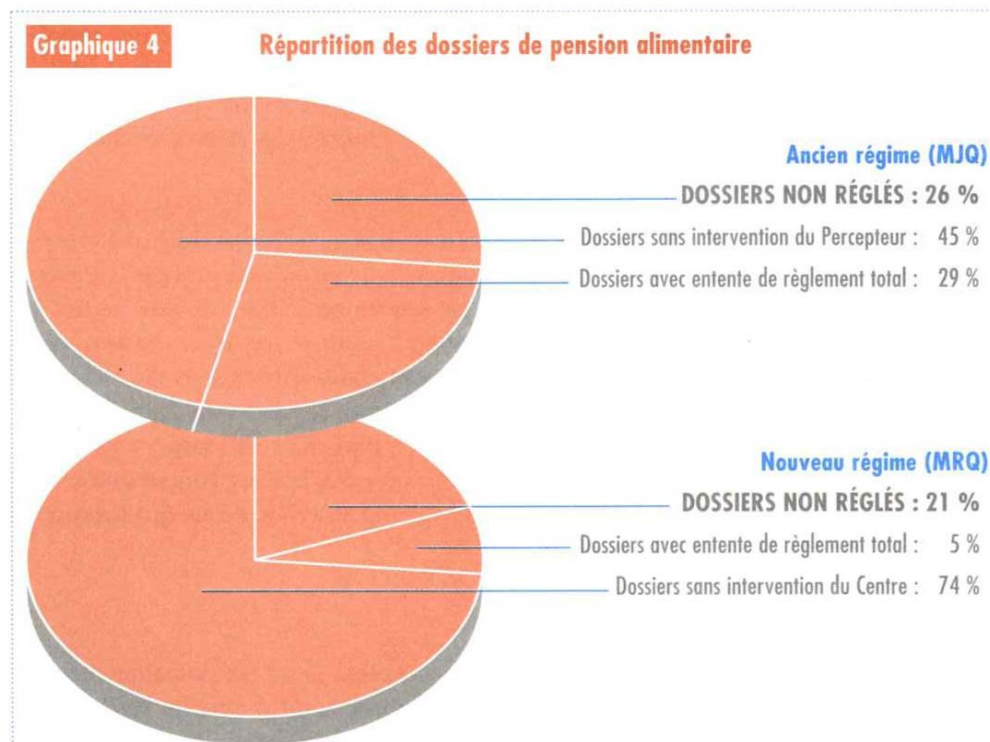
2.98 L'instauration d'un régime universel de perception des pensions alimentaires visait également l'augmentation du taux de perception. Étant donné les différences importantes entre l'ancien et le nouveau régime, il est nécessaire, à des fins de comparaison, de tenir compte de tout le travail fait relativement aux dossiers de pension alimentaire, et non s'en tenir aux seuls efforts du Centre de perception fiscale.

2.99 En tenant compte du pourcentage des débiteurs qui payaient sur une base volontaire leur pension alimentaire et du pourcentage des mauvais payeurs pour lesquels un règlement total de la créance est intervenu, le taux de perception global de l'ancien régime peut être estimé à 74 p. cent. De la même façon, le taux global de perception du nouveau régime peut être estimé à 79 p. cent.

2.100 Le graphique 4 montre quelle était la répartition des dossiers de l'ancien et du nouveau régime en janvier 1998.

2.101 Avec le nouveau régime, une plus grande proportion des pensions alimentaires sont maintenant payées sur une base volontaire, ce qui constitue une amélioration majeure par rapport à l'ancien régime. De plus, l'objectif d'augmenter le taux de perception global a été légèrement dépassé. Toutefois, l'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année par comparaison avec l'ancien Percepteur. Ces coûts doivent aussi être compensés par l'atteinte d'objectifs à caractère social, tels que la diminution de la pauvreté et de la violence faite aux femmes. L'évaluation de ces objectifs est présentement en cours au MRQ.

L'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année.



Procédure de recouvrement

2.102 Le ministère possède un éventail de recours prévus par la loi et par le Code de procédure civile. Certains entraînent une procédure administrative très lourde et des délais importants. Par exemple, le démarrage d'une procédure de saisie d'une somme versée par le gouvernement fédéral pour l'indemnité d'assurance-emploi peut entraîner des délais d'environ trois mois. Or, la période de chômage étant déjà restreinte, le Centre a tout avantage à récupérer ces sommes le plus rapidement possible.

2.103 Le mémoire présenté au Conseil des ministres avant l'implantation de la loi suggérait des mesures complémentaires comme l'interception des remboursements d'impôt, l'envoi d'avis de mauvaise créance aux bureaux de crédit, la révocation du permis de conduire et de la licence professionnelle. Ces mesures permettraient, selon le mémoire, de maximiser l'efficacité des systèmes de perception.

2.104 Or, la loi ne prévoit aucun de ces moyens, mis à part l'interception des retours d'impôt. Pourtant, la révocation du permis de conduire est actuellement utilisée dans plusieurs États américains et provinces canadiennes et elle connaît d'excellents résultats. Par exemple, le Manitoba a recours à cette mesure depuis juin 1995 et plus des deux tiers des personnes ayant reçu un avis de révocation ont commencé à verser leur pension alimentaire pour conserver leur permis.

Délimitation des responsabilités

2.105 Depuis l'implantation du nouveau régime, plus de 13 000 dossiers ont été transférés au Centre afin d'être soumis à une procédure de recouvrement plus contraignante. Les relations entre les deux directions sont donc fréquentes et elles nécessitent un partage net des responsabilités. Or, aucune entente administrative formelle n'a encore été signée entre le Fonds et le Centre plus de deux ans après l'instauration du régime. Bien qu'il soit généralement admis que la responsabilité des dossiers de pension alimentaire relève toujours des agents du Fonds, plusieurs éléments restent encore à éclaircir.

2.106 Par exemple, rien n'indique ce qu'est le suivi d'un dossier en perception et qui en est responsable. Jusqu'à présent, le Centre a conclu des ententes de paiement avec plus de 1 000 débiteurs et ces dossiers sont conservés au Centre de perception jusqu'au paiement final. Pourtant, la plupart de ces dossiers ne nécessitent plus aucune mesure de recouvrement. En outre, les dossiers n'ayant aucun potentiel de récupération, comme ceux de débiteurs prestataires de l'aide de dernier recours, sont également conservés au Centre.

2.107 Les responsabilités de chacune des parties sont mal définies, ce qui crée des problèmes dans l'organisation du travail et qui peut même occasionner un chevauchement de tâches. Pourtant, le temps consacré par les agents de recouvrement au suivi des dossiers limite les nouvelles démarches de perception. Des discussions entre les dirigeants du Centre et du Fonds sont présentement en cours afin d'élaborer un protocole d'entente formel.

2.108 Nous avons recommandé au ministère

- **de prendre les mesures nécessaires pour diminuer les délais de perception et, par conséquent, augmenter le taux de perception des pensions alimentaires ;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour alléger la procédure administrative relative aux recours ;**
- **d'évaluer toute mesure de recouvrement supplémentaire ;**
- **de définir clairement les limites d'intervention et les responsabilités du Fonds et du Centre.**

2.109 Commentaires du ministère : « *Délais et taux de perception.* Depuis 1996, le Centre de perception fiscale a fait l'apprentissage des activités relatives à la perception des pensions alimentaires et a consacré des efforts à la formation de son personnel.

« *Tel que prévu au plan d'action pour 1998-1999, le Centre entend poursuivre la révision des processus de travail dans le recouvrement des pensions alimentaires en vue de continuer à réaliser des gains de productivité et d'améliorer la performance de l'organisation.*

« *Par ailleurs, le Centre a tout de même rencontré et même dépassé ses objectifs de perception des créances alimentaires. Ainsi, les montants perçus de créances alimentaires ont augmenté de 4,8 millions de dollars pour l'exercice financier 1996-1997 et à 20,1 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1998. D'autre part, pour l'exercice 1998-1999, le Centre a pour objectif de recouvrer 24,5 millions de dollars.*

« **Procédure de recouvrement.** *Le ministère procède actuellement à l'analyse de nouvelles mesures de recouvrement. Le Centre demeure réceptif à toute proposition de nature à améliorer la perception des créances alimentaires.*

« **Délimitation des responsabilités.** *Tel que le mentionne le rapport, des discussions sont en cours afin d'élaborer un protocole d'entente formel. À cet égard, des travaux conjoints entre les deux unités sont en cours de manière à réviser le partage actuel afin de l'optimiser. »*

Diffusion de l'information

2.110 L'implantation d'une loi amène inévitablement beaucoup de questionnements de la part du public, surtout lorsqu'elle touche une grande proportion de la population. La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* a pour but de simplifier la démarche du débiteur et du créancier et, ainsi, de les encourager à franchir les étapes nécessaires à la prise en charge de leur dossier par le Fonds des pensions alimentaires. L'information fournie à la clientèle cible doit donc permettre une bonne compréhension de la loi.

2.111 Le MRQ n'a pas de politique de diffusion de l'information propre au Fonds des pensions alimentaires, bien que cette loi vise une clientèle tout autre que celle des lois fiscales. Ainsi, comme les premières démarches entreprises par les couples qui se séparent sont généralement effectuées auprès de leur avocat ou du greffe civil, la distribution d'information auprès des bureaux d'avocats spécialisés en droit familial et à l'ensemble des palais de justice serait utile et nécessaire. La disponibilité de cette information dès le début des démarches est essentielle à une prise de décision éclairée, par exemple la possibilité pour les deux parties de s'exempter du régime.

2.112 Au 31 décembre 1997, à peine 1 p. cent de la population visée s'est prévalu de la possibilité de s'exempter du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent. Bien que d'autres raisons puissent justifier ce faible pourcentage, la méconnaissance de la loi et la diffusion de l'information en temps inopportun contribuent à maintenir ce taux aussi bas. D'ailleurs, les derniers changements apportés à la loi pour faciliter l'exemption au régime n'ont pas encore été inclus dans la brochure d'information publiée par le ministère.

Au 31 décembre 1997, à peine 1 p. cent de la population visée s'est prévalu de la possibilité de s'exempter du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent.

2.113 La qualité et l'intégralité de l'information diffusée sont des éléments importants en vue d'assurer une bonne information. La première brochure produite exclusivement par le MRQ et traitant de l'ensemble des particularités de la loi a été publiée en avril 1997, soit 17 mois après son entrée en vigueur. Bien que celle-ci apporte plusieurs éclaircissements, les longs délais à la produire ont sûrement soulevé entre-temps de nombreuses questions de la part de la clientèle concernée qui ne disposait que d'une information sommaire diffusée lors de l'implantation du régime.

2.114 La politique de communication du ministère doit aussi prévoir que le tiers des personnes concluent une entente sur les mesures accessoires au divorce sans l'aide d'un avocat. Il est donc important que le ministère fournisse à cette clientèle une information détaillée sur certains éléments à inclure dans la convention afin de faciliter l'application du nouveau régime. Par exemple, il faudrait prévoir les dates de versement de la pension alimentaire le 1er et le 16 de chaque mois ainsi que l'indexation de la pension.

2.115 L'utilisation du réseau Internet est de plus en plus répandue et elle permet la transmission rapide d'une information complète et à jour. Pourtant, l'information concernant la perception des pensions alimentaires est très partielle et elle ne décrit pas les particularités de la loi. D'autres provinces, par exemple l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, mettent à la disposition du public une documentation beaucoup plus détaillée qui fournit des informations sur l'application de la loi et qui donne des précisions sur les objectifs du régime ainsi que des statistiques sur les résultats obtenus jusqu'à ce jour.

2.116 Nous avons recommandé au ministère

- **d'élaborer une politique de diffusion de l'information propre au Fonds des pensions alimentaires et de s'assurer que l'information touchant la perception des pensions alimentaires est disponible e temps opportun pour les clientèles visées ;**
- **de s'assurer que l'information diffusée auprès de la population est complète et à jour et qu'elle permet une bonne compréhension de la loi.**

2.117 Commentaires du ministère : « *Diffusion de l'information.* Mentionnons au départ qu'un plan de communication spécifique au nouveau programme de perception des pensions alimentaires a été élaboré par le ministère dès le mois de juin 1995.

« De plus, en octobre 1995, le comité interministériel regroupant des représentants de tous les ministères et organismes gouvernementaux partenaires dans la mise en place du nouveau programme déposait lui aussi un plan de communication. Toutes les activités prévues à ce programme, à l'exception d'une seule, se sont déroulées conformément au plan prévu mais selon un échéancier différent de celui planifié.

« Plus de quinze activités de communication s'adressant aux différentes clientèles et différents intervenants impliqués par le programme ont été réalisées au cours de la période visée.

« Le ministère met à jour annuellement l'ensemble de sa documentation comme il le fait pour ses autres programmes et, lors de la mise à jour de son plan de communication, une attention particulière sera portée sur les mécanismes de diffusion de l'information de façon à les rendre plus performants. »

Information de gestion

2.118 Il est essentiel pour une organisation d'obtenir une bonne information de gestion de façon à permettre aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées, de favoriser le contrôle des opérations et de faciliter une bonne reddition de comptes. Pour répondre à ces besoins, l'information doit être claire, précise, complète et produite de façon périodique et en temps opportun.

Le Fonds ne dispose pas d'un système qui produit de l'information de gestion sur une base régulière.

2.119 Or, le Fonds ne dispose pas d'un système qui produit de l'information de gestion sur une base régulière. Cette situation s'explique, rappelons-le, par le fait que le développement du module d'information de gestion a sciemment été reporté. Ce n'est qu'en juin 1998 qu'un premier volet relatif à l'information de gestion sera implanté. Cet élément permettra alors la production de statistiques opérationnelles sur les étapes de travail et le volume de dossiers traités.

2.120 Par conséquent, peu de rapports administratifs sont actuellement produits. Par exemple, le Fonds n'est pas en mesure d'évaluer la qualité et la quantité du travail effectué par les agents, ce qui contraint les gestionnaires à extraire de temps à autre des données du système ou à les compiler manuellement. Cette façon de faire engendre des délais de production, si bien que l'information n'est pas toujours disponible en temps opportun. De plus, à cause du manque d'uniformisation dans la production des rapports, tous les gestionnaires ne disposent pas de la même information pour prendre des décisions.

2.121 Il est également difficile de présenter une bonne reddition de comptes avec si peu d'information. L'examen des informations présentées dans le « Bilan après 18 mois d'opération » sont incomplètes. Par exemple, il y est écrit que des recours administratifs et judiciaires extraordinaires sont requis dans 8,8 p. cent des dossiers ; toutefois, ce taux n'inclut que les nouveaux jugements et il ne tient pas compte des anciens dossiers qui proviennent du MJQ. Selon nos travaux, 21 p. cent des dossiers ont nécessité de tels recours de la part du Centre de perception.

2.122 Pour bien connaître ses besoins d'information, une entité doit définir des objectifs clairs et mesurables. Or, le Fonds ne l'a pas fait. Ainsi, l'objectif de traiter tous les dossiers dans un délai de 30 jours ne précise pas le moment où le décompte des jours débute et se termine.

2.123 Par ailleurs, afin d'apprécier les résultats, le Fonds doit se doter d'indicateurs de mesure. Pourtant, ce n'est qu'en juillet 1997 que les premiers indicateurs de performance ont été définis et le ministère ne peut actuellement les utiliser, faute de données pour mesurer les résultats.

2.124 Enfin, aucun système de prix de revient n'a été instauré de façon à calculer le coût des services fournis, de sorte que le Fonds n'est pas en mesure de déterminer s'il offre un service de qualité au moindre coût.

2.125 Par conséquent, compte tenu d'une planification stratégique sommaire et d'une information de gestion déficiente à plusieurs points de vue, la prise de décision ne peut être éclairée quant à la qualité des services offerts ainsi qu'à l'utilisation des ressources.

2.126 Nous avons recommandé au ministère

- **de mettre en place un système produisant de l'information fiable, complète et disponible en temps opportun ;**
- **d'élaborer une planification stratégique complète afin de bien établir les objectifs et les moyens pour les atteindre.**

2.127 Commentaires du ministère : « *Information de gestion.* Lors de l'implantation du système informatique en octobre 1996, le ministère a priorisé la mise en place des unités de traitement nécessaires à la bonne marche des opérations et a, par conséquent, reporté le développement de certaines fonctions jugées moins prioritaires pour le démarrage de ses activités. Toutefois, dès le printemps 1997, il a procédé à l'analyse de ses besoins en information de gestion et il procédera à l'implantation, le 15 juin prochain, de sa banque de données informationnelles.

« Cet état de fait n'est pas exceptionnel dans le développement et la mise en place d'un nouveau système.

« **Planification stratégique.** Rappelons que la gestion du programme de perception des pensions alimentaires fait partie intégrante des activités du ministère et qu'à ce titre, il est inclus à la planification stratégique du ministère. Une planification opérationnelle issue du plan stratégique sera déposée à la fin de juin. »

