

196P-2131



**Rapport du
Vérificateur général
à l'Assemblée nationale
pour l'année 1993-1994**





11 novembre 1918

Le Président de la République Française
Monsieur Paul Painlevé
Cher Monsieur

Monsieur le Président

Je vous prie de m'excuser de ne pas vous adresser ma lettre de remerciement pour la lettre que vous m'avez adressée le 10 novembre 1918. Je vous prie de m'excuser de ne pas vous adresser ma lettre de remerciement pour la lettre que vous m'avez adressée le 10 novembre 1918.

Je vous prie de m'excuser de ne pas vous adresser ma lettre de remerciement pour la lettre que vous m'avez adressée le 10 novembre 1918.

Très respectueusement

Jay Berton

Jay Berton

Introduction

La *Loi sur le Vérificateur général* a pour but premier de donner à l'Assemblée nationale un outil pour contrôler l'utilisation des fonds publics, c'est-à-dire ceux du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Elle permet aux parlementaires de s'assurer que la gestion est faite avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. De plus, elle répond au droit des contribuables à la transparence dans l'administration des affaires de l'État.

En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale à laquelle il est tenu de présenter un rapport, une fois l'an. Compte tenu de sa nécessaire liberté d'action, le législateur l'a mis à l'abri de toute subordination, directe ou indirecte, par rapport à l'entité vérifiée. Ainsi, son indépendance est entière et indiscutable.

Le titulaire actuel de cette fonction a été nommé en décembre 1991 pour un mandat non renouvelable de dix ans. Le présent rapport est donc le troisième qu'il produit.

Il va de soi que le Vérificateur général s'acquitte de son mandat dans le respect des normes professionnelles applicables à la vérification. Celle-ci comprend l'attestation financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources, cet ensemble constituant ce que l'on appelle « vérification intégrée ».

L'attestation financière permet d'exprimer une opinion sur la qualité des données exposées dans les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Avant d'émettre son opinion sur le sujet, le Vérificateur général s'assure que les principes et les pratiques comptables ont été respectés et que ces états présentent fidèlement la situation financière des entités concernées. En somme, l'opinion du Vérificateur général ajoute de la crédibilité aux états financiers, comme c'est le cas dans le secteur privé. Par contre, la vérification législative comporte des éléments additionnels de conformité et comprend la vérification de l'optimisation des ressources; de plus, elle oblige à en rendre compte à l'Assemblée nationale.

La vérification de conformité, comme son nom l'indique, détermine dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des règlements, des énoncés de politique et des directives en vigueur. En d'autres termes, cette opération consiste à s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon et aux fins voulues par le législateur.

Le troisième volet de vérification, celui de l'optimisation des ressources, permet de voir jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec économie et efficience, et si l'on a mis en œuvre des procédés satisfaisants pour évaluer l'efficacité. Le but de cet exercice est de répondre à des questions telles que : les ressources ont-elles été acquises au moindre coût ? la conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficiente ? les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs ? En résumé, il s'agit de s'assurer que le gouvernement, ses organismes et ses entreprises ont bien fait ce qu'ils devaient faire.

Une vérification de l'optimisation des ressources exige une étude approfondie des affaires de l'entité. Elle comporte, au préalable, l'élaboration d'un cadre de référence qui énonce les critères sur lesquels les vérificateurs vont se baser pour porter leur jugement d'évaluation et pour noter l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait l'être. Les entités vérifiées sont appelées à se prononcer sur la pertinence de ces critères.

On a donc confié au Vérificateur général un mandat très large et exigeant. En somme, l'Assemblée nationale est justifiée de faire procéder à une vérification indépendante avant d'ajouter foi au compte rendu que peut produire l'Administration.

L'expérience a démontré non seulement que la vérification favorise la saine gestion, mais encore qu'elle amène les gestionnaires à s'améliorer. Qu'il soit question de la gestion des affaires publiques ou privées, il est rassurant de se soumettre au verdict d'un observateur indépendant.

Le Vérificateur général a examiné les états financiers du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1994. Son opinion et ses observations à ce sujet apparaissent dans le volume I des Comptes publics.

Il a également procédé à la vérification des états financiers de près de 70 p. cent des organismes et des entreprises du gouvernement et a exercé un droit de regard dans les cas où l'examen est effectué par un cabinet privé. Les états financiers et l'opinion qui les accompagne sont publiés dans le document intitulé *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec*.

Cet examen correspond donc au premier volet du mandat de vérification intégrée et il comprend certains éléments de vérification de conformité indispensables à l'expression de l'opinion du Vérificateur général quant à la fidélité de la représentation financière.

En ce qui a trait à la vérification des autres aspects de conformité et à celle de l'optimisation des ressources, il a adopté une démarche ciblée, c'est-à-dire orientée vers les déficiences appréhendées dans l'appareil gouvernemental. En effet, grâce à la connaissance acquise des différentes entités et de leurs activités, il concentre ses efforts dans les secteurs qui, de prime abord, semblent plus faibles. Ainsi, tout en réduisant les frais liés à cette démarche essentielle qu'est la vérification, en fonction des ressources mises à sa disposition, il est en mesure d'indiquer à l'Assemblée nationale certaines lacunes importantes de l'Administration, s'acquittant par le fait même de son rôle qui consiste à communiquer les déficiences qu'il a relevées.

Dans la dernière année, le Vérificateur général a mené six vérifications d'envergure gouvernementale sur les sujets suivants : l'efficacité des activités gouvernementales, l'évaluation du rendement de programmes, la gestion des ressources excédentaires et celle des ressources consacrées à la protection de l'environnement, le contrôle du transport routier ainsi que l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques. De plus, 9 organismes et ministères, où il appréhendait des déficiences de gestion importantes dans une partie de leurs opérations, ont fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources.

Il a aussi accepté, à la demande du gouvernement, de mener une vérification intégrée à la Commission de la construction du Québec. Le rapport, rendu public par le gouvernement en juillet dernier, est reproduit au chapitre 3 du présent rapport.

Les activités que le Vérificateur général examine et les sujets qu'il aborde dans ses rapports sont surtout choisis en fonction de leur valeur d'exemplarité, de leur importance sur le plan de l'économie, de l'efficacité et de la mesure de l'efficacité, de leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, de leur importance sur le plan monétaire ou encore de leur récurrence d'année en année.

Tout au long des travaux, les vérificateurs et les gestionnaires discutent fréquemment au sujet des constats effectués et des lacunes décelées. À la fin de ses travaux de vérification, le Vérificateur général fait part de ses recommandations à la direction de l'entité concernée, qui peut alors y donner suite.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Vérificateur général doit informer l'Assemblée nationale des déficiences importantes qu'il décèle. Par contre, c'est à l'entité vérifiée de déclarer, dans son rapport annuel, de quelle façon elle s'acquitte de son mandat et de faire part, le cas échéant, des succès administratifs qu'elle obtient.

Le présent rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale comporte six chapitres :

- Le premier expose ses réflexions et ses recommandations sur les états financiers du gouvernement et sur la qualité de sa gestion.
- Le deuxième chapitre fait état des déficiences constatées dans les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement à la suite de vérifications de l'optimisation des ressources.
- Le troisième expose les résultats d'une vérification intégrée, menée à la Commission de la construction du Québec.
- Le quatrième aborde les résultats des études d'envergure gouvernementale.
- Le cinquième chapitre fait mention des lacunes relevées au cours des vérifications financières.
- Le sixième et dernier chapitre laisse place à la reddition de comptes de son organisme.

Contenu du rapport

ENTITES FAISANT L'OBJET DE COMMENTAIRES

VERIFICATION D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE

INFORMATION COMPLÉMENTAIRE



Chapitre 3
Résultats de la
vérification demandée
par le gouvernement
auprès de la Commission
de la construction
du Québec

Table des matières du chapitre

Résultats de la vérification demandée par le gouvernement auprès de la Commission de la construction du Québec

Vue d'ensemble	3.1	Administration de la Commission	
Description du mandat et portée de notre vérification	3.8	- Conditions de travail des employés	3.97
Constatations d'ensemble		- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.104
Réalisation des mandats de la Commission	3.10	- Méthodes et outils de travail	
Réglementation	3.17	- Inspection	3.105
Administration de la Commission	3.18	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.111
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.26	- Régimes d'avantages sociaux	3.112
Constatations détaillées		- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.117
Réalisation des mandats de la Commission		- Rapports mensuels des employeurs	3.118
- Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre	3.27	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.122
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.38	- Recrutement et formation	3.123
- Fichier de la disponibilité des salariés	3.39	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.134
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.46	- Postes d'encadrement	3.136
- Fonction de l'inspection	3.47	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.139
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.58	- Déconcentration des services à la clientèle	3.140
- Administration des régimes d'avantages sociaux	3.59	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.144
Régimes d'assurance	3.62	- Information de gestion	3.145
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.76	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.158
- Régime supplémentaire de rentes	3.77	- Équilibre financier	3.159
Réglementation	3.80	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.168
- Dérogations à la réglementation	3.81	- Conseil d'administration	3.169
- Pouvoirs outrepassés	3.88	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.178
- Adoption non autorisée d'une pratique administrative	3.93	- Octroi d'un contrat	3.179
- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.95	- <i>Commentaires de la Commission</i>	3.183
		Coopération obtenue	3.184

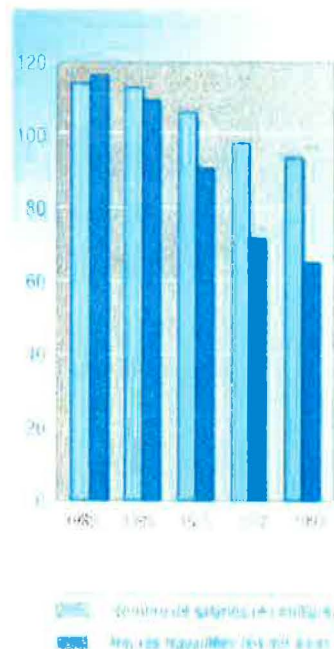
Résultats de la vérification demandée par le gouvernement auprès de la Commission de la construction du Québec

Vue d'ensemble

- 3.1 La Commission de la construction du Québec est constituée en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (L.R.Q., chapitre R-20)*. Elle relève du Ministre de l'Emploi.
- 3.2 Dans l'accomplissement de ses mandats, la Commission se donne le rôle de promouvoir le maintien d'un climat de travail favorable au sein de l'industrie de la construction. Le législateur lui a confié les mandats reliés à l'application de sa loi constitutive, dont l'embauche, la formation professionnelle et la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, l'administration des régimes d'avantages sociaux, le maintien d'un service de vérification des livres comptables des employeurs et l'administration de tous les fonds jugés nécessaires.
- 3.3 La Commission relève d'un conseil d'administration, formé de 13 membres désignés par le gouvernement, dont un président qui en est d'office le directeur général. Huit membres sont nommés après consultation des milieux syndical et patronal, et les autres, sur la recommandation des ministres de l'Emploi et de l'Éducation.
- 3.4 Jusqu'en avril 1994, la Commission était composée de quatre divisions : administration, finances, main-d'œuvre et opérations. À la suite d'une récente réorganisation, la Division finances a été fusionnée à la Division administration, alors que la Division main-d'œuvre a vu son Service de la qualification professionnelle passer à la Division opérations et son Service de la formation professionnelle se retrouver sous la responsabilité du président-directeur général. L'organigramme présenté ci-après donne une vue d'ensemble de la structure de la Commission avant et après la réorganisation d'avril 1994.
- 3.5 Au 31 décembre 1993, l'effectif en poste à la Commission était de 732 employés permanents (687 en avril 1994), et son budget annuel s'élevait à 50 millions de dollars. Ces ressources sont réparties dans 11 bureaux régionaux et au siège social situé à Montréal.

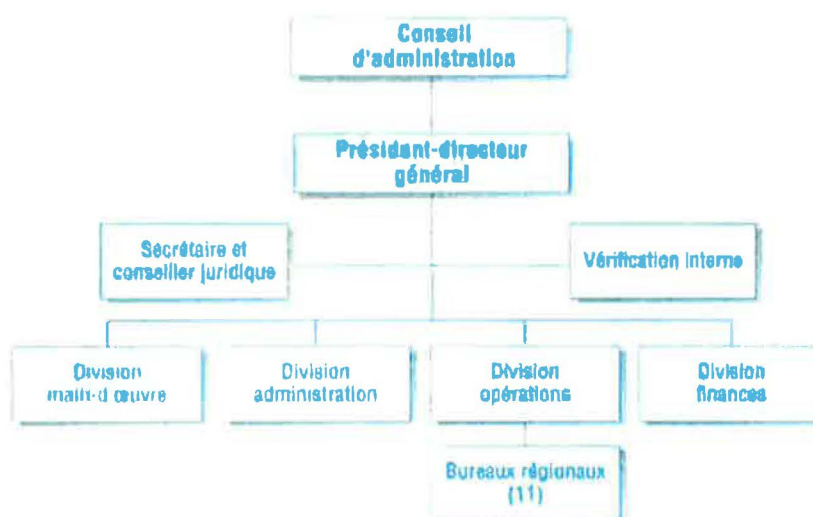
3.6 L'industrie de la construction regroupe essentiellement des salariés et des employeurs, dont le nombre et le volume de travail varient, comme le démontre le graphique ci-contre. En 1989, ils étaient environ 116 000 salariés actifs au service de quelque 18 000 employeurs, pour près de 118 millions d'heures de travail déclarées. En 1993, ils étaient beaucoup moins nombreux, soit 93 000 à travailler pour environ le même nombre d'employeurs, et ils ont déclaré près de 66 millions d'heures de travail.

3.7 La Commission semble être au carrefour de décisions importantes et difficiles, mais nécessaires pour le rétablissement de son équilibre financier. Au cours des dernières années, elle a été soumise à des pressions considérables, notamment causées par la crise financière qu'elle traverse en raison du ralentissement considérable des activités de construction. Par ailleurs, l'adoption, le 14 décembre 1993, de la *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives* (projet de loi no 142) a eu pour effet de modifier de manière substantielle le régime de négociation des conventions collectives ainsi que le champ d'application du pouvoir de prélèvement mis à la disposition de la Commission pour financer ses activités en excluant de la réglementation le secteur résidentiel de huit logements et moins. Des difficultés non moins importantes sont également apparues relativement à la santé financière des régimes d'assurance.



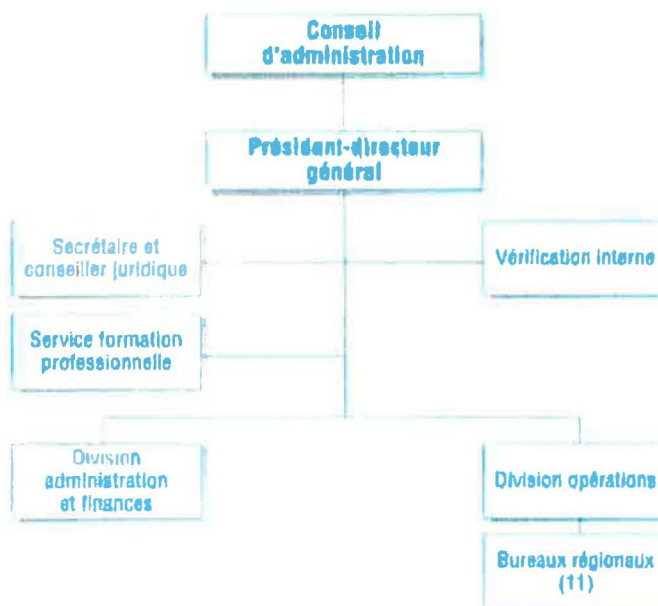
ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA COMMISSION

Avant la réorganisation d'avril 1994



Après la réorganisation d'avril 1994

(non approuvé par le conseil d'administration)



Description du mandat et portée de notre vérification

- 3.8** Par le décret 1790-93 du 8 décembre 1993, le gouvernement a mandaté le Vérificateur général pour effectuer la vérification d'optimisation des ressources de la Commission, en plus de la vérification financière et de conformité. Ce mandat lui a été accordé conformément à l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)*.
- 3.9** Le présent rapport fait état des résultats de notre vérification. Ces résultats sont exposés sous la forme de constatations et de recommandations relatives aux coûts engagés et aux moyens déployés pour réaliser les activités, à l'organisation du travail et à la mise en œuvre de pratiques de gestion adéquates, autant à l'égard des affaires de la Commission elle-même, qu'à celles des fonds en fidéicomis qu'elle administre. Enfin, le rapport inclut les commentaires de la Commission. Cette vérification s'est terminée le 31 mars 1994.

Constatations d'ensemble

Réalisation des mandats de la Commission

- 3.10** En 1987, le gouvernement confiait à la Commission le mandat de voir à la compétence et à la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction. Sept ans plus tard, au moment où la formation en milieu scolaire est disponible ou sur le point de l'être pour la plupart des métiers, la Commission n'a pas encore implanté le nouveau régime d'apprentissage. Ce régime doit notamment préciser la durée de l'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentis, ainsi que les étapes et le calendrier d'implantation du nouveau régime d'apprentissage.
- 3.11** Par contre, la Commission s'est engagée dans la réforme des programmes d'études, dans le perfectionnement de la main-d'œuvre ainsi que dans la prévision des besoins de main-d'œuvre de l'industrie. Avec un souci de simplification administrative, elle a pris en charge la gestion du carnet d'apprentissage et des examens de qualification.
- 3.12** En 1991, la Commission a décidé de réorienter sa stratégie d'inspection en fonction des risques. Cette stratégie est en voie d'implantation et elle pourrait procurer à la Commission un degré raisonnable d'assurance de l'application de la loi et du décret. Néanmoins, il est peu probable que le virage envisagé soit réalisé avec succès, compte tenu des ressources actuelles.
- 3.13** Grâce à l'introduction de la carte Médic-construction, à la bonification des régimes d'assurance et à la promotion des avantages sociaux auprès des travailleurs de la construction, ces derniers bénéficient depuis 1988 de régimes d'assurance accessibles et de plus en plus attrayants, financés presque entièrement par les employeurs. De façon générale,

la Commission a mis en place des contrôles adéquats pour déterminer l'admissibilité des assurés et fixer le montant du règlement des réclamations d'assurance et des rentes.

- 3.14** La revue de l'évaluation actuarielle des régimes d'assurance du 30 juin 1993 nous permet de conclure que, bien que les hypothèses utilisées soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les réserves actuarielles ont été évaluées de façon très optimiste.
- 3.15** Les hypothèses retenues pour évaluer la solvabilité des régimes d'assurance sont à ce point optimistes que toute fluctuation négative d'une variable entraînerait nécessairement un déficit. En raison notamment de la chute des heures moyennes travaillées rapportées par les employeurs, combinée au faible montant de cotisation volontaire exigé du salarié, le régime a vu son déficit accumulé passer de 4 millions de dollars, au 31 décembre 1991, à 39 millions de dollars au 31 décembre 1993. Malgré les mesures importantes prises par la Commission pour redresser la situation, nous prévoyons que les années futures seront encore déficitaires. Si des mesures supplémentaires ne sont pas prises, la survie du régime pourrait être compromise.
- 3.16** Quant au régime supplémentaire de rentes, nos travaux confirment sa solvabilité au 31 décembre 1993. De plus, la Commission a mis en place des mécanismes appropriés pour surveiller la gestion des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Réglementation

- 3.17** En 1993, la Commission a entrepris de revoir la réglementation en vigueur. Au fil des ans, de nombreux changements apportés à la réglementation ont entraîné une lourdeur administrative et des difficultés d'application et d'interprétation. La Commission déroge à plusieurs reprises à la réglementation, outrepassant à l'occasion ses pouvoirs et adopte parfois des pratiques administratives sans obtenir au préalable l'approbation réglementaire requise. Ces situations seront mentionnées au rapport du Vérificateur général sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 1993.

Administration de la Commission

- 3.18** Certaines conditions de travail des employés de la Commission nuisent à la productivité, alors que d'autres entraînent des coûts additionnels. À titre d'exemples, citons le manque de souplesse dans l'horaire de travail des inspecteurs, les avantages excessifs liés à l'utilisation des véhicules personnels pour certains inspecteurs et le paiement, par la Commission, de la totalité des coûts liés au règlement des griefs et des plans d'assurance.

- 3.19** Les méthodes et les outils de travail utilisés aux fins de l'inspection sont archaïques. De même, les instructions de travail pour l'administration des régimes d'avantages sociaux sont souvent désuètes, contradictoires et difficiles d'accès.
- 3.20** Pour la dotation de plusieurs postes, l'embauche a été basée beaucoup plus sur l'ancienneté et la connaissance de l'industrie que sur la formation et l'expérience pertinente. C'est le cas notamment des inspecteurs, qui n'ont reçu que peu de formation pour s'adapter à la nouvelle stratégie d'inspection. Des préposés à l'administration des régimes d'avantages sociaux ont été recrutés sans satisfaire aux normes minimales requises.
- 3.21** Le nombre de postes d'encadrement est près du double de ce que l'on retrouve chez des ministères et organismes gouvernementaux comparables. La Commission revoit présentement son organisation, et l'une des mesures prises récemment a été de réduire son personnel d'encadrement de 18 postes.
- 3.22** La Commission ne nous a pas démontré, par une analyse coûts-avantages, que la déconcentration des services dans les régions représentait la façon la plus économique de répondre aux besoins de la clientèle.
- 3.23** La Commission s'est pourvue de systèmes d'information qui lui permettent de cumuler une foule de données. Toutefois, elle ne dispose pas encore d'indicateurs pour évaluer dans quelle mesure elle gère bien ses ressources et elle ne connaît pas le coût de ses activités. Par ailleurs, le rapport annuel ne permet pas, lui non plus, de juger de la gestion de la Commission.
- 3.24** Les mesures prises par la Commission pour adapter ses dépenses aux fluctuations de ses revenus, à l'ajout de mandats gouvernementaux et à la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales se sont avérées insuffisantes pour maintenir l'équilibre financier. Ainsi, les déficits annuels d'exploitation ont pratiquement épuisé en trois ans le surplus accumulé de 15 millions de dollars.
- 3.25** Les débats entre les parties du conseil d'administration sont souvent infructueux et alourdissent le fonctionnement même de la Commission. De plus, l'absence de règles d'éthique engendre des situations de conflits d'intérêt, dont voici quelques exemples : l'approbation par le conseil d'administration des conditions de travail des employés syndiqués de la Commission représentés par une centrale syndicale à laquelle appartiennent des membres du conseil d'administration, la décision incorrectement justifiée d'octroyer un contrat, la participation libre de plusieurs membres du conseil d'administration à un congrès annuel tenu à l'étranger et la délivrance non réglementaire de certificats de compétence aux enfants et aux conjoints d'employeurs.

3.26 Commentaires de la Commission : « Dans l'administration des mandats qui lui sont confiés, la Commission contribue à promouvoir le maintien d'un climat de travail favorable dans l'industrie de la construction.

« Dans la réalisation du mandat de la compétence et de la formation de la main-d'œuvre, la Commission, depuis 1987 et en concertation avec les représentants de l'industrie, élabore des programmes dont la définition d'un nouveau régime d'apprentissage. Les consultations étant maintenant terminées et la phase I quasi complétée, la Commission a préparé un projet de politique de main-d'œuvre et un projet réglementaire sera bientôt soumis à la consultation du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction.

« Dans le souci du respect de sa réglementation, et pour satisfaire les attentes de l'industrie et celles des instances gouvernementales en matière de développement de la main-d'œuvre, la Commission revoit actuellement son Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction de façon à présenter une vision globale et élargie des encadrements devant soutenir les objectifs de compétence de la main-d'œuvre fixés par la loi. Cette réglementation respectera davantage l'évolution du marché du travail et lui fournira une souplesse d'action.

« Au 31 décembre 1993, l'évaluation actuarielle des régimes d'assurance des salariés de la construction présente des résultats complets et conformes aux principes actuariels reconnus. Le déficit passé est réglé, comme le souligne le Vérificateur général, et toutes les informations pertinentes à la prise de décision sont présentées au rapport actuariel quant à la solvabilité future.

« La stratégie d'inspection et la visée d'une plus grande efficacité guident notre réflexion concernant les activités d'inspection. Aucun effort ne sera en conséquence négligé pour mener à bien la mise en œuvre de notre politique d'inspection.

« Les conditions de travail des employés de la Commission sont établies conformément à l'article 5 de la loi et encadrées par le Conseil du trésor. Elles découlent de négociations établies depuis plus de 20 ans. Par ailleurs, la Commission poursuit la revue de son organisation.

« Au cours des dernières années la Commission a compressé radicalement ses dépenses. Des réductions aussi importantes sont prévues pour 1994 et les années suivantes, la Commission ayant résolu d'une diminution de 6 millions de dollars de dépenses récurrentes à partir de cette année afin de pallier aux effets du projet de loi 142. Une tarification de deux services a été instaurée en 1993. La préoccupation de la Commission face aux mesures nécessaires à son équilibre financier est constante.

« Toutefois, la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus annuels de l'ordre de 2 millions de dollars découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales, et le non-remboursement de l'inspection effectuée au profit de la Régie du bâtiment du Québec constituent cependant un manque à gagner important.

« Par ailleurs, les membres du conseil d'administration de la Commission sont nommés par le gouvernement et les possibilités de conflit d'intérêt sont encadrées par l'article 3.8 de la loi R-20. »

Constatations détaillées

Réalisation des mandats de la Commission

Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre

- 3.27** En 1987, la Commission recevait le mandat de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction et de veiller à l'application des mesures et des programmes relatifs à la formation professionnelle de cette main-d'œuvre. Le gouvernement désirait ainsi favoriser la concertation entre les partenaires de l'industrie afin de réformer le système de formation professionnelle, alors jugé gravement déficient.
- 3.28** Cette même année, la Commission énonçait les orientations du nouveau régime de formation et de qualification de la main-d'œuvre. Ces orientations précisent qu'il revient au ministère de l'Éducation d'élaborer les programmes d'études, à partir des devis de formation préparés par la Commission, et c'est la Commission qui doit préparer les programmes d'apprentissage.
- 3.29** Sept ans plus tard, alors que la formation scolaire est disponible ou sur le point de l'être pour la plupart des métiers, la Commission n'a pas encore implanté le nouveau régime d'apprentissage, à l'étude depuis quatre ans. Ce régime doit notamment préciser la durée de l'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentis. Elle n'a pas non plus fixé les étapes et le calendrier d'implantation de ce nouveau régime.
- 3.30** Entre-temps, la Commission n'est toutefois pas demeurée inactive au chapitre de la formation professionnelle et de la compétence de la main-d'œuvre. Elle a notamment instauré le système d'émission de certificats de compétence et elle a récemment pris en charge la gestion du carnet d'apprentissage et des examens de qualification, avec un souci de simplification administrative. Elle a également participé à la réforme des programmes d'études du ministère de l'Éducation en élaborant des devis de formation, de même qu'en donnant son avis sur les nouveaux programmes d'études et sur la gestion des centres de formation.

- 3.31** La Commission n'a pas mis en place les mécanismes permettant l'application de certaines clauses du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Par exemple, elle n'évalue pas la compétence des personnes qualifiées pour un métier et qui désirent obtenir un certificat de compétence-compagnon après cinq ans d'inactivité. Près de 14 000 compagnons et plusieurs des 91 000 personnes qui ont réussi l'examen de qualification, mais qui ne sont pas titulaires d'un certificat de compétence, devraient être soumis à cette évaluation.
- 3.32** Conformément au *Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, la Commission crédite à l'apprenti toutes les heures de travail déclarées par un employeur avant son admission en bonne et due forme à l'apprentissage, même s'il n'était pas légalement qualifié pour effectuer le travail. Ce crédit accélère la reconnaissance de son apprentissage et a pour effet de lui faire bénéficier plus rapidement d'une augmentation salariale.
- 3.33** En matière de perfectionnement de la main-d'œuvre, la Commission a procédé à l'évaluation des besoins d'adaptation des travailleurs aux nouvelles exigences des métiers. Cet exercice a conduit à la confection d'un plan d'activité triennal. Le bilan des derniers mois révèle cependant que près de 55 p. cent des activités de perfectionnement ont dû être annulées, faute de participants.
- 3.34** Par ailleurs, la Commission prévoit les besoins futurs en main-d'œuvre de façon satisfaisante, en tenant compte de la forte variation cyclique de l'industrie de la construction, du bassin de réserve des salariés déjà admis dans l'industrie, de la durée de la formation et de la capacité du ministère de l'Éducation d'augmenter le nombre d'inscriptions à un programme d'études.
- 3.35** La Commission allègue depuis plusieurs années qu'elle n'a pas à assumer seule le coût de certains mandats gouvernementaux, qu'elle qualifie d'ordre public, dont ceux de la formation professionnelle et de la compétence de la main-d'œuvre. Parallèlement à l'attribution de ces nouveaux mandats, la Commission a reçu le pouvoir d'augmenter son prélèvement de un à deux p. cent.
- 3.36** À compter de 1988, la Commission a augmenté le taux de prélèvement de 1,0 à 1,5 p. cent. Les sommes additionnelles ainsi prélevées depuis 1988 s'élèvent à 63 millions de dollars. Également, elle a reçu une compensation financière de 10 millions de dollars du gouvernement pour régler le différend sur le financement des mandats d'ordre public en matière de formation professionnelle et de qualification de la main-d'œuvre qu'elle assume depuis 1987. Enfin, la Commission impose depuis 1993 une tarification pour différents services liés aux mandats publics, qui a rapporté à ce jour 1,3 million de dollars. Soulignons que les coûts imputés au mandat de main-d'œuvre, depuis 1987, dépassent les 60 millions de dollars.

Recommandations

3.37 La Commission devrait

- fixer les étapes et le calendrier de mise en place du nouveau régime d'apprentissage;
- mettre en place des mécanismes permettant le maintien de la compétence d'un salarié après cinq ans d'inactivité.

3.38 *Commentaires de la Commission : « Entre 1988 et 1993, la Commission a maintenu un bon taux de satisfaction des besoins de perfectionnement estimés. Toutefois, la tarification des cours, exigée depuis un an par le gouvernement, entraîne des difficultés importantes de recrutement de la clientèle aux activités de perfectionnement.*

« Depuis 1987, la Commission a travaillé, en concertation avec les représentants de l'industrie, à la définition d'un nouveau régime d'apprentissage. À cet effet, les 362 membres réguliers des sous-comités professionnels, des sous-comités régionaux et du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction ont siégé plusieurs fois par an depuis 1987.

« Les consultations étant maintenant terminées et la phase I quasi complétée, la Commission a rédigé une politique de main-d'œuvre et un nouveau règlement sur le sujet. Celui-ci sera déposé dans les prochaines semaines au Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction. Il précise la durée de l'apprentissage, le contenu d'un programme d'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentissages. Un calendrier d'implantation du nouveau régime d'apprentissage sera élaboré.

« Par ailleurs, fort de l'expertise maintenant acquise dans l'administration des examens de qualification, la Commission élaborera une planification d'actions devant mener à l'évaluation des compétences des salariés inactifs depuis cinq ans.

« En ce qui a trait au financement des mandats d'ordre public, la compensation financière de 10 millions de dollars ne couvrirait pas la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus estimés à 14 millions de dollars depuis sept ans découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales, non plus que l'inspection effectuée au profit de la Régie du bâtiment du Québec »

Fichier de la disponibilité des salariés

3.39 Il est connu depuis longtemps que le fichier de la disponibilité des salariés n'est pas à jour. Quelques actions isolées ont été entreprises, mais la Commission n'a adopté aucun plan de redressement à cet égard.

- 3.40** Ce fichier est utilisé principalement pour déterminer si le taux de disponibilité de la main-d'œuvre permet d'admettre des apprentis non diplômés, pour vérifier la compétence des salariés lors de leur embauche et proposer des salariés à des employeurs qui en font la demande.
- 3.41** Aucune vérification systématique de la disponibilité d'un salarié n'est effectuée par la Commission après un certain nombre de références infructueuses. Au-delà de 10 p. cent des salariés inscrits au fichier de disponibilité ont été proposés plus de 10 fois à des employeurs depuis leur dernière déclaration de disponibilité.
- 3.42** L'état du fichier diminue la qualité de l'évaluation du taux de disponibilité des salariés par région et par métier en vue de déterminer s'il y a pénurie de main-d'œuvre. La qualité des références qu'elle effectue s'en trouve ainsi affectée.
- 3.43** La Commission ne vérifie pas systématiquement si les employeurs ont obtenu un numéro de confirmation d'embauche pour les salariés qu'ils déclarent à leur rapport mensuel. Elle estime qu'elle ne peut entreprendre des poursuites pénales pour les infractions constatées lors du contrôle informatique des rapports mensuels des employeurs. Des renseignements obtenus de la Direction des affaires pénales du ministère de la Justice incitent à la réévaluation de cette position.
- 3.44** L'avis de conformité que donne la Commission à la suite d'un avis d'embauche communiqué par un employeur ne produit pas les résultats attendus. En effet, 63 p. cent des embauches refusées par la Commission ont tout de même eu lieu. La Commission était au courant de cette situation puisque les employeurs ont déclaré 1,2 million d'heures de travail pour des salariés dont l'embauche a été refusée par la Commission en 1993.

Recommandations

- 3.45 La Commission devrait**
- adopter un plan d'action pour la mise à jour du fichier de la disponibilité des salariés;
 - revoir sa position quant aux poursuites pénales à intenter à la suite du repérage informatique des employeurs qui n'ont pas déclaré des embauches ou des mises à pied et des employeurs qui n'ont pas tenu compte du refus de la Commission.
- 3.46 Commentaires de la Commission :** « Le fichier de la disponibilité est un des outils utilisés pour valider les bassins de main-d'œuvre, en particulier en ce qui a trait aux apprentis. Des mécanismes de consultation avec les parties ont été développés pour pallier aux carences et mieux évaluer le niveau de disponibilité. Par ailleurs, la Commission n'est responsable que de 2 p. cent de l'ensemble du placement et de l'embauche de la main-d'œuvre. La Commission effectuera une analyse coût-avantages en vue de la mise à jour du fichier de la disponibilité des salariés.

« La position de la Commission en matière de poursuites pénales pourrait être revue par l'évaluation systématique des effets d'une application encore plus rigoureuse des dispositions reliées aux embauches et mises à pied. »

Fonction de l'inspection

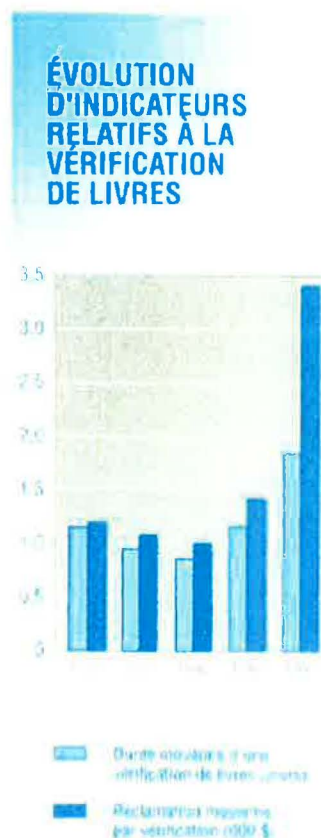
3.47 La Commission doit veiller à l'application du décret. Elle doit notamment maintenir un service de vérification des livres des entrepreneurs.

3.48 Afin de remplir ces mandats, elle a scindé l'inspection en deux volets. D'une part, elle effectue des visites de chantier de construction pour s'assurer de la compétence des salariés et de l'application de diverses clauses du décret. D'autre part, elle s'assure de la conformité des rapports mensuels des employeurs en effectuant des vérifications de livres. Son effectif d'inspection est de 292 personnes, dont 199 inspecteurs répartis dans 11 bureaux régionaux.

3.49 Jusqu'en 1992, la Commission a opté pour une stratégie d'inspection périodique de tous les chantiers de construction et de vérification des livres de tous les employeurs. En 1991, sachant que bon nombre d'employeurs et de salariés contournaient de façon systématique les règles de l'industrie, la Commission a amorcé une réflexion quant à sa stratégie et ses méthodes d'inspection.

3.50 Les nouvelles orientations retenues visent à adapter les activités d'inspection aux changements structurels et conjoncturels de l'industrie, ainsi qu'à favoriser l'inspection dite proactive, inspection « permettant d'agir de façon éclairée et de définir des activités prioritaires en identifiant les chantiers à venir, les problèmes potentiels soulevés aux chantiers ainsi que des critères spécifiques d'inspection en vue de maximiser les activités d'inspection de chantier et d'assurer un suivi efficace de la vérification de livres »¹.

3.51 L'inspection proactive est en expérimentation dans les bureaux régionaux et déjà, comme le présente le graphique ci-contre, nous pouvons constater que depuis 1992, en concentrant ses efforts vers les situations les plus équivoques, y consacrant plus de temps, la Commission obtient des résultats plus probants.



¹ COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Orientations et objectifs en matière d'inspection – projet corporatif de l'inspection proactive, mars 1992, p. 13*

- 3.52** Cependant, la Commission est peu organisée pour repérer et évaluer les risques de non-respect de la réglementation, et ainsi cibler ses interventions vers les employeurs ou les secteurs d'activité les plus risqués. Les renseignements dont elle dispose sont éparpillés dans divers systèmes et registres, tels que les rapports mensuels des employeurs, les infractions recensées, les plaintes reçues, les rapports de chantier, les contrats réalisés par les employeurs, etc. Ce n'est que lorsque les dossiers d'employeurs sont sélectionnés aux fins de la vérification que ces renseignements sont colligés et analysés sommairement par le personnel de l'inspection. Enfin, la méthode de sélection n'a pas été adaptée à la nouvelle stratégie de la Commission.
- 3.53** Les inspecteurs font des réclamations lorsqu'ils constatent qu'un employeur a fait défaut quant aux sommes déclarées mensuellement à la Commission. Ces réclamations visent à récupérer au nom des salariés les sommes qui leur sont dues et la Commission peut imposer une pénalité de 20 p. cent des sommes réclamées.
- 3.54** La Commission utilise les pénalités comme argument de négociation en vue du règlement des réclamations, ce qui conduit à des pourcentages de baisses de pénalités deux fois plus élevés que ceux des réclamations. En 1993, les baisses de pénalités se sont élevées à 911 000 dollars.
- 3.55** Le traitement des réclamations et des pénalités n'est pas uniforme d'un bureau régional à l'autre et déroge souvent à la méthode en vigueur. De plus, les règles d'approbation du montant de règlement négocié sont souvent contournées.
- 3.56** Enfin, la Commission ne règle annuellement qu'entre 30 et 40 p. cent des réclamations. Ce pourcentage inclut les réclamations pour lesquelles les débiteurs sont insolvable et les réclamations annulées ou rejetées à la cour. Le solde à régler au 31 décembre 1993 atteignait 40 millions de dollars. Aucune reddition de comptes n'est exigée des bureaux régionaux concernant le suivi des réclamations.

Recommandations

- 3.57 La Commission devrait**
- **évaluer systématiquement les risques de non-respect de la réglementation;**
 - **revoir sa méthode de sélection des dossiers aux fins de la vérification de livres;**
 - **préciser ses directives et ses méthodes en matière de traitement des réclamations et des pénalités;**
 - **instaurer un processus de reddition de comptes concernant le suivi des réclamations et des pénalités.**

3.58 *Commentaires de la Commission : « L'analyse fonctionnelle d'un système permettant l'intégration des diverses sources d'information aux fins d'évaluation du risque a été effectuée. Le système sera fonctionnel dès que les disponibilités informatiques le permettront.*

« La mise en œuvre de la politique d'inspection et la réflexion présentement en cours concernant les activités d'inspection permettront, entre autres, la précision des encadrements dont ceux relatifs au traitement des réclamations et aux pénalités, et la révision des méthodes de sélection des dossiers.

« Le solde des réclamations à la fin d'une année comprend plusieurs types de dossiers. Nous sommes d'accord à mettre en place les mécanismes appropriés assurant une reddition de comptes adéquate sur les réclamations actives. »

Administration des régimes d'avantages sociaux

3.59 La Commission a le mandat d'administrer le régime supplémentaire de rentes et les régimes d'assurance, soit l'assurance-maladie, l'assurance-vie ainsi que l'assurance-invalidité de courte et longue durée. Le régime supplémentaire de rentes est financé au moyen de contributions versées par les employeurs et de cotisations versées par les salariés. Les régimes d'assurance, quant à eux, sont majoritairement financés au moyen de contributions versées par les employeurs, en fonction des heures rapportées mensuellement. Le partage des contributions entre les régimes de retraite et d'assurance est fixé annuellement par règlement approuvé par le gouvernement.

3.60 En 1993, la contribution de l'employeur était de 1,755 \$ par heure travaillée rapportée et elle se répartissait de la façon suivante : 1,055 \$ à la caisse du régime supplémentaire de rentes et 0,70 \$ à celle des régimes d'assurance. Quant à la cotisation du salarié, elle était de 0,80 \$ par heure travaillée et était versée en totalité au régime supplémentaire de rentes. Les électriciens cotisaient des montants additionnels pour pourvoir à leurs propres régimes supplémentaires de rentes et d'assurance.

3.61 La Commission administre elle-même ces régimes, à l'exception des dossiers d'assurance-invalidité de longue durée et des prestations en assurance-vie, dont le traitement est confié à un assureur privé. Depuis juillet 1988, elle a émis la carte Médic-construction, qui permet à un assuré de se procurer un médicament prescrit en n'ayant à déboursier que la portion non couverte par le régime d'assurance-maladie.

Régimes d'assurance

3.62 Les régimes d'assurance de base sont déficitaires depuis 1990 et, depuis 1992, les entrées de fonds n'arrivent plus à couvrir les réclamations payées et les variations dans les réserves actuarielles. Le tableau qui suit montre l'évolution du déficit au cours des trois dernières années.

**ÉVOLUTION DU DÉFICIT DES RÉGIMES
D'ASSURANCE DE BASE AU 31 DÉCEMBRE**
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

	1993	1992	1991
Projections de 1990	82 789	56 395	82 789
Projections de 1991	83 396	84 673	77 135
Projections de 1992			
Projections de 1993	(8 039)	3 364	3 003
Projections de 1994	75 357	88 037	80 132
Projections de 1995	12 636	21 729	(2 031)
Projections de 1996	28 069	4 340	6 971
Projections de 1997	38 905	26 062	4 340
Projections de 1998	91 258	93 295	95 931

3.63 Lors de l'émission du certificat de solvabilité en 1990, les actuaires externes avaient évalué que les régimes d'assurance de base montreraient un surplus de 3,7 millions de dollars au 31 décembre 1993, alors que le déficit réel est de 38,9 millions de dollars. Il s'agit d'une sous-évaluation dans les projections actuarielles de l'ordre de 42,6 millions de dollars, que nous tentons d'expliquer ci-contre :

	(millions de \$)
Projections de 1990	3,7
Projections de 1991	3,7
Projections de 1992	3,7
Projections de 1993	3,7
Projections de 1994	3,7
Projections de 1995	3,7
Projections de 1996	3,7
Projections de 1997	3,7
Projections de 1998	3,7
Sous-évaluation actuarielle	42,6

3.64 En mai 1991, la Commission était informée, au moyen d'une évaluation actuarielle, de l'existence d'un déficit de 7,5 millions de dollars pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1990. Cette évaluation indiquait par contre que le taux de contribution de 0,70 \$ par heure était suffisant pour enrayer le déficit et capitaliser les engagements des régimes jusqu'au 31 décembre 1993.

3.65 En mai 1992 et en avril 1993, la Commission recevait deux autres évaluations l'informant de l'existence de déficits de l'ordre de 4 millions de dollars pour l'exercice financier 1991 et de 26 millions de dollars pour l'exercice 1992. Ces évaluations indiquaient alors que le taux de contribution de 0,70 \$ par heure ne serait plus suffisant pour enrayer le déficit et capitaliser les engagements. De plus, il y était formulé que des correctifs devraient être apportés.

- 3.66** La Commission a demandé une nouvelle évaluation actuarielle indépendante, au 30 juin 1993, afin d'obtenir un certificat de solvabilité, requis par règlement et valide pour une période de trois ans. L'évaluation indiquait que le déficit s'établissait à 32,0 millions de dollars au 30 juin 1993 et que des mesures devraient être prises pour l'amortir. Le certificat de solvabilité, émis le 4 novembre 1993, précisait que les mesures prises par la Commission seraient suffisantes pour éliminer le déficit au cours des trois prochaines années, débutant le 1^{er} janvier 1994.
- 3.67** Ces mesures de redressement sont :
- le resserrement des conditions d'admissibilité;
 - la réduction de certains bénéfices d'assurance;
 - le transfert de la contribution affectée au régime de rentes en faveur des régimes d'assurance, soit 0,20 \$ par heure travaillée.
- 3.68** En vertu du règlement sur les avantages sociaux, la Commission a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout temps le financement du déficit des régimes d'assurance, et ce, même si un certificat de solvabilité est valide pour trois ans. Des évaluations actuarielles sont effectuées systématiquement chaque année pour déterminer les engagements et la suffisance du taux de contribution. Or, les évaluations actuarielles produites depuis mai 1992 indiquent clairement l'insolvabilité des régimes d'assurance.
- 3.69** La revue de l'évaluation actuarielle effectuée au 30 juin 1993 nous permet de conclure que, bien que les hypothèses utilisées soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les réserves actuarielles ont été évaluées de façon très optimiste.
- 3.70** À titre d'exemple, notons les heures moyennes mensuelles travaillées de 140 à 145 heures alors qu'au cours des 13 dernières années, ce nombre est en moyenne de 129 heures. Le nombre maximum atteint a été de 138 heures. Sans aucune explication pour justifier l'écart, nous considérons l'hypothèse optimiste. À titre indicatif, une variation de seulement une heure entraîne un déficit de 1 million de dollars sur trois ans.
- 3.71** De plus, en tenant compte des corrections que nous avons apportées en raison d'une surévaluation des contributions et de l'omission de certains éléments de passif, nous avons évalué le déficit au 30 juin 1993 à 36,4 millions de dollars, au lieu du 32,0 millions de dollars établi par l'actuaire externe.
- 3.72** Nous avons également des préoccupations quant au projet d'évaluation actuarielle daté de mars 1994, qui fait état d'un déficit accumulé estimé à 38,9 millions de dollars au 31 décembre 1993. Il ressort que le transfert de contributions de 0,20 \$ par heure des régimes de retraite aux régimes d'assurance, adopté comme mesure de redressement, est suffisant pour combler le déficit sur une période maximale de trois ans. Cette évaluation a été préparée

le but de déterminer les engagements à porter aux états financiers. Cependant, bien qu'elles soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les hypothèses retenues nous paraissent très optimistes au regard du financement des régimes pour les trois prochaines années.

3.73 À titre indicatif :

- les heures moyennes mensuelles travaillées de 146 à 148 heures ont été utilisées comme base de calcul;
- malgré le fait que les employeurs sont maintenant exclus de la réglementation, le projet a retenu l'hypothèse que l'ensemble des employés travaillant sur les chantiers de construction résidentielle de huit logements et moins ne se retireraient pas des régimes. L'hypothèse considérant le retrait de la totalité de ces employés aurait une incidence déficitaire maximale de 3,8 millions de dollars sur les résultats de l'évaluation;
- l'évaluation considère une augmentation des cotisations pour lesquelles des approbations réglementaires devront être obtenues. Si de telles approbations ne sont pas obtenues un déficit de 5,7 millions de dollars est à prévoir au cours des trois prochaines années.

3.74 Pour ces raisons, même avec le transfert du 0,20 \$ de contributions, les problèmes liés au déficit futur des régimes d'assurance ne sont pas encore résolus.

Recommandations

3.75 La Commission devrait

- **réévaluer annuellement la solvabilité des régimes d'assurance;**
- **faire preuve de plus de conservatisme dans le choix de ses hypothèses actuarielles.**

3.76 Commentaires de la Commission : « Les hypothèses actuarielles sont interreliées et acceptables globalement : on ne peut analyser une hypothèse isolément; celles relatives aux heures mensuelles moyennes sont dues au fait que l'industrie n'a jamais connu une participation aussi importante de cotisants volontaires et supplémentaires. L'aspect le plus important est que les hypothèses respectent les principes actuariels généralement reconnus. Elles peuvent être plus optimistes ou plus conservatrices selon les besoins du régime et le choix de l'actuaire.

« Bien que le règlement no 14 prévoit une évaluation actuarielle sur une base triennale et lors de modification au régime, la Commission a comme pratique de faire une évaluation sur une base annuelle, comme souligné précédemment; nous sommes donc d'accord avec la recommandation. Les évaluations sont préparées par des firmes d'actuaire sérieuses et selon les principes actuariels généralement reconnus, comme le précise le Vérificateur général.

« L'évaluation actuarielle au 31 décembre 1993 présente des résultats selon que les employés désassujettis participeront ou non au régime et selon que les cotisations seront augmentées ou non. Le déficit passé est réglé, comme le souligne le Vérificateur général, et toutes les informations pertinentes à la prise de décision sont présentées au rapport actuariel quant à la solvabilité future. »

Régime supplémentaire de rentes

- 3.77** La Commission est tenue de confier à la Caisse de dépôt et placement du Québec la gestion des sommes reçues qui sont excédentaires aux frais d'administration qu'elle a à assumer à cet égard. Au 31 décembre 1993, les fonds du régime supplémentaire de rentes détenus par la Caisse s'élevaient à 4,1 milliards de dollars, se répartissant comme suit : 2,4 au compte général, 1,3 au compte des retraités et 0,4 au compte complémentaire.
- 3.78** La Commission prend les mesures appropriées afin d'assurer la solvabilité du régime supplémentaire de rentes en conformité avec les lois et les règlements en vigueur. Chaque année, elle fait préparer une évaluation actuarielle de la solvabilité du régime. L'évaluation effectuée pour établir les engagements au 31 décembre 1993 fait la démonstration de la solvabilité du régime à cette date. À notre avis, cette évaluation est basée sur des méthodes et principes actuariels reconnus. Les données de base utilisées sont fiables, complètes et pertinentes; les hypothèses formulées sont raisonnables et conformes aux normes généralement acceptées.
- 3.79** La Commission a mis en place les moyens appropriés pour s'assurer que la Caisse de dépôt et placement du Québec se conforme à sa politique de placement, aux instructions qu'elle lui donne et à la convention sur la gestion des fonds intervenues entre la Commission et la Caisse. Elle reçoit périodiquement des rapports de gestion préparés par la Caisse et elle en confie l'analyse à un comité formé de représentants des parties syndicales et patronales et de gestionnaires de la Commission.

Réglementation

- 3.80** La gestion de la réglementation confiée à la Commission en matière de main-d'œuvre et d'avantages sociaux présente certaines déficiences. La poursuite des objectifs qui sous-tendent la réglementation s'en trouve par conséquent entravée, notamment l'objectif d'assurer l'accès et le maintien dans l'industrie de la construction d'une main-d'œuvre compétente et d'administrer les régimes d'avantages sociaux conformément à la loi et aux règlements.

Dérogations à la réglementation

- 3.81** La plupart des 3 540 exemptions émises en 1993 à des personnes indispensables à l'exécution d'un travail de construction particulier ne respectent pas les dispositions du *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence*. Près de la moitié d'entre elles sont émises à des conjoints et enfants d'employeurs. Pourtant, l'Assemblée nationale a abrogé les clauses du règlement permettant cette pratique, et le gouvernement a refusé de les réintroduire parce qu'il estime qu'elles sont discriminatoires. En plus, 30 p. cent des exemptions émises à l'endroit de personnes indispensables, ne respectent pas toutes les clauses du règlement, notamment qu'elles soient limitées à un chantier particulier.
- 3.82** La Commission ne s'assure pas du suivi de la formation obligatoire des apprentis non diplômés admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre. En 1994, ils sont plus de 3 000. Pourtant, un nombre croissant d'entre eux ont accès à cette formation et les représentants de certains métiers ont demandé officiellement que le règlement soit appliqué.
- 3.83** En 1993, l'attribution de 30 p. cent des certificats de compétence-apprenti contrevenait au règlement selon lequel de tels certificats ne doivent pas être délivrés en situation de pénurie, lorsque le bassin régional de candidats qualifiés pour un métier compte moins de 20 apprentis. Dans sa formulation actuelle, le règlement est inapplicable lorsque le bassin régional compte moins de 20 apprentis.
- 3.84** Par ailleurs, la Commission ne respecte pas les règles d'attribution de certificats de compétence-apprenti aux diplômés. Elle applique plutôt une entente conclue avec le ministère de l'Éducation, plus restrictive encore que le règlement. Tous les diplômés qui ont été l'objet de ces restrictions et qui ont soumis une demande de révision au Conseil d'arbitrage ont eu gain de cause. Le dernier projet de modification réglementaire de la Commission propose une nouvelle condition d'accès à l'industrie pour les diplômés. Cette condition est appliquée depuis le 1^{er} mars 1994, bien qu'elle n'ait pas encore été approuvée par le gouvernement.
- 3.85** Par ailleurs, la Commission ne vérifie pas si 25 p. cent des apprentis embauchés par un employeur sont à la dernière période d'apprentissage de leur métier, tel que prévu au règlement. Cette obligation vise à établir un équilibre entre, d'une part, l'intérêt individuel de chaque employeur d'embaucher des apprentis moins expérimentés, donc moins rémunérés, et, d'autre part, l'intérêt de l'ensemble de l'industrie de la construction de permettre aux apprentis de terminer leur apprentissage pour assurer la relève des compagnons.
- 3.86** La Commission n'exerce pas de contrôle sur le maximum d'heures (60 heures par semaine) qui peuvent être rapportées en regard des représentants d'une association de salariés ou par un employeur professionnel. De 1990 à 1993, nous avons relevé le cas d'un représentant

syndical qui avait accumulé 3 080 heures en excédent de la limite autorisée. Pour l'année 1991, nous avons noté six autres cas de dérogation, totalisant 611 heures excédentaires. Il convient toutefois de souligner que ces dépassements sont bénéfiques pour le financement des régimes d'assurance. Dans le cas du régime de rentes, ils ont pour seule conséquence de créer une rente plus intéressante pour la personne concernée, avantage inaccessible pour les autres employés.

- 3.87** La méthodologie utilisée par l'actuaire externe pour l'amortissement de la valeur présente des déficits passés dus à des modifications apportées au régime en 1990 et 1991 relativement à la réduction de l'âge normal de la retraite de 58 à 55 ans, aboutit à une prolongation de la période d'amortissement initialement établie, soit 35 ans au lieu de 15 ans. Cette information n'apparaît pas au rapport d'évaluation, alors que le règlement de la Commission stipule qu'elle est obligatoire.

Pouvoirs outrepassés

- 3.88** La Commission a déterminé une zone tampon permettant à un salarié d'être embauché sur un chantier se trouvant dans une région voisine de la sienne, si ce chantier est à moins de 60 kilomètres de son domicile. Bien que la loi lui permette de délimiter des zones limitrophes, la Commission ne peut le faire que par règlement.
- 3.89** Selon un avis juridique que nous avons obtenu, seul un employé peut bénéficier des régimes d'avantages sociaux prévus par la loi, le décret et le *Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction*. L'employeur, qu'il soit une corporation, une société ainsi que leurs membres, ou une personne physique, doit être exclu de ces régimes. Il en est de même des entrepreneurs autonomes, qu'il s'agisse de personnes physiques, de corporations ou de sociétés.
- 3.90** Pourtant, la Commission accepte la participation de certains employeurs aux régimes d'avantages sociaux, en leur reconnaissant le statut de salarié. C'est le cas notamment de plusieurs entrepreneurs autonomes. De plus, comme l'employeur décide de sa participation, en déclarant des heures au rapport mensuel qu'il transmet à la Commission, il bénéficie d'un privilège qui n'est pas accordé aux autres salariés.
- 3.91** La Commission a accepté la participation de 7 000 employeurs aux régimes d'assurance, engendrant ainsi un déficit de 2,6 millions de dollars pour l'année 1993 puisque les réclamations remboursées, au montant de 10,4 millions de dollars, excèdent les sommes reçues de 7,8 millions de dollars.
- 3.92** La Commission a déterminé au début des années 80 les conditions d'accessibilité aux régimes d'avantages sociaux en permettant la participation de tout représentant d'association de salariés et de tout représentant d'un employeur professionnel, comme il est stipulé au règlement sur les avantages sociaux. Cependant, ni la loi ni le décret n'autorisent la

Commission à permettre la participation d'employés qui ne sont pas des salariés de la construction assujettis au décret. Il ressort qu'en 1992, quelque 250 représentants d'associations de salariés et quelque 1 100 représentants d'employeurs professionnels participaient aux régimes d'avantages sociaux.

Adoption non autorisée d'une pratique administrative

- 3.93** La Commission délivre un certificat de compétence-apprenti lorsque la personne exemptée a effectué 1 000 heures de travail. Cette pratique administrative ne respecte pas les conditions de délivrance d'un tel certificat. Plus de 200 personnes, notamment des conjoints et enfants d'employeurs, en ont bénéficié en 1993.

Recommandations

- 3.94** La Commission devrait se conformer à sa réglementation, ne pas outrepasser ses pouvoirs et ne pas adopter de pratiques administratives avant d'obtenir les modifications législatives et réglementaires requises.

- 3.95** *Commentaires de la Commission :* « La Commission a le souci du respect de sa réglementation.

« Pour satisfaire les attentes de l'industrie et celles des instances gouvernementales (ministère de l'Éducation, Société québécoise de développement de la main-d'œuvre) en matière de développement de la main-d'œuvre, la Commission revoit actuellement son Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction de façon à présenter une vision globale et élargie des encadrements devant soutenir les objectifs de compétence de la main-d'œuvre fixés par la loi. Ce faisant, cette réglementation respectera davantage l'évolution du marché du travail et lui fournira une souplesse d'action similaire à l'approche « programme » de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre comparativement à l'approche « réglementée » de la Commission.

« En regard de la participation de représentants d'employeur au régime d'avantages sociaux, il convient de placer l'article 19.1 de la loi R-20 dans son contexte; elle est d'abord et avant tout une loi régissant les rapports collectifs du travail dans un secteur particulier; c'est en quelque sorte le « code du travail » applicable à l'industrie de la construction.

« Dans ce contexte, l'article 19.1 nous apparaît comme le moyen choisi par le législateur pour distinguer le patronat du salariat, dans l'optique des personnes exécutant physiquement des travaux de construction assujettis à la loi dans une entreprise donnée. Notons également que la notion de salarié, en relations du travail, se distingue de celle d'employé.

« Cet article limite à une personne par entreprise le statut de représentant patronal pouvant exécuter lui-même les travaux de construction. Tout autre dirigeant de l'entreprise « est réputé être son salarié ». Cette présomption n'a rien à voir avec ses autres fonctions dans l'entreprise.

« Cette disposition législative peut heurter la conception habituelle de la notion de « salarié »; toutefois, elle n'entre aucunement en conflit avec une autre disposition de la loi, ni avec les principes généraux du droit (au sens où l'entend la disposition préliminaire du Code civil du Québec) avec la charte des droits et libertés de la personne ou avec la constitution.

« Ainsi, l'administrateur ou l'actionnaire d'une personne morale, de même que l'associé d'une société contractuelle qui n'est pas le représentant désigné de l'entreprise suivant l'article 19.1 de la loi, lorsqu'il exécute lui-même des travaux de construction, est un salarié de cette entreprise. Il est à noter qu'en pareil cas, cette personne n'est pas « à la fois un employeur et un employé»; c'est l'entreprise (soit la personne morale ou la société contractuelle) qui est l'employeur. Le dirigeant qui travaille lui-même sur un chantier de construction ne fait pas « exécuter un travail par un salarié ». Or, des milliers de dirigeants de P.M.E. exécutent actuellement de tels travaux.

« Le troisième alinéa de l'article 19.1 crée à l'égard de toute personne une présomption absolue à l'effet qu'il s'agit d'un salarié si cette personne n'est pas le représentant désigné de la personne morale dont elle est administrateur, actionnaire ou associée.

« Par ailleurs, la personne morale ou la société contractuelle dont l'administrateur ou l'actionnaire ou selon le cas, l'associé, exécute lui-même des travaux à son bénéfice sans qu'il en soit le représentant désigné ne peut être considérée comme un « entrepreneur autonome ». Nous sommes alors en présence d'un employeur et d'un salarié.

« Ainsi, le dirigeant d'entreprise ou d'une société contractuelle qui n'est pas représentant désigné ne peut être exclu des régimes d'avantages sociaux. »

- 3.96 Réaction du Vérificateur général :** Le Vérificateur général est d'avis qu'une interprétation simplement littérale de l'article 19.1 de la loi constitutive de la Commission amène à une incohérence que le législateur ne peut pas avoir voulue. En effet, s'il avait été de l'intention du législateur de permettre à un employeur ou à un dirigeant d'une corporation ou d'une société d'être considéré comme un salarié au sens de cette loi, il se serait exprimé clairement à cet effet. Partant, nous devons interpréter l'article 19.1 en harmonie avec l'ensemble de la loi, laquelle se fonde notamment sur la distinction établie entre la notion d'employeur et celle de salarié, avant de conclure, comme le fait la Commission, à l'établissement d'une exception. Pour ces raisons, le Vérificateur général maintient sa position à l'effet que la Commission a outrepassé ses pouvoirs en permettant à des employeurs et des entrepreneurs autonomes de participer aux régimes d'avantages sociaux de l'industrie de la construction.

Administration de la Commission

Conditions de travail des employés

- 3.97** Le coût des ressources humaines totalise près de 75 p. cent des dépenses de la Commission et les conditions de travail des employés syndiqués sont énoncées dans la convention collective. Certaines clauses de la convention collective ont des conséquences financières et opérationnelles importantes et méritent d'être signalées.
- 3.98** L'horaire de travail des inspecteurs est peu flexible. Ainsi, les heures normales de travail sont de 7,5 heures par jour, réparties du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 17 h. Tout travail effectué en dehors de cet intervalle est rémunéré à taux horaire majoré. En raison du resserrement de sa situation financière, la Commission a restreint considérablement l'inspection de chantier en soirée et en fin de semaine. Ainsi, en 1988, les inspecteurs avaient visité plus de 4 200 chantiers en dehors des heures normales de travail, et en 1993, ils n'en ont visité que 498.
- 3.99** Les inspecteurs sont tenus de fournir leur véhicule personnel pour leur travail. À cet égard, la Commission leur garantit annuellement une compensation minimale de 15 000 kilomètres. En 1993, elle a versé 165 070 dollars à titre de kilométrage garanti aux 105 des 199 inspecteurs ayant parcouru moins de 15 000 kilomètres. Cette clause de la convention collective oblige les gestionnaires, dans un souci d'économie, à jongler avec l'assignation des districts ainsi qu'avec le lieu de résidence des inspecteurs et le territoire à couvrir. On constate que des inspecteurs ont reçu 238 425 dollars, au total, pour les 701 250 kilomètres excédentaires parcourus. Cette clause n'est pas adaptée aux particularités du territoire à couvrir; elle s'applique tant aux inspecteurs travaillant dans le centre-ville de Montréal que dans le Bas-Saint-Laurent.
- 3.100** Une entente est intervenue entre la Commission et cinq inspecteurs, dont quatre sont toujours en fonction. La Commission s'est engagée à affecter ces inspecteurs à leur bureau régional tout en maintenant leur compensation pour kilométrage et une allocation de repas.
- 3.101** Bien que les échelles salariales en vigueur à la Commission soient appariées à celles de la fonction publique, l'application de certaines autres clauses de la convention collective entraîne des déboursés supplémentaires importants pour la Commission. Par exemple, les bonis de vacances versés à quelque 250 employés ont coûté plus de 400 000 dollars en 1993 et les bonis de départ remis à 12 employés quittant pour la retraite ont atteint 120 000 dollars. Le paiement du coût total des plans d'assurance négociés par les parties a, quant à lui, représenté un déboursé de près de 1,6 million de dollars. Le paiement par la Commission de la totalité des frais d'arbitrage et des autres frais liés au règlement de griefs s'est élevé à 150 000 dollars.

- 3.102** Concernant les conditions de travail du personnel d'encadrement, une trentaine de cadres reçoivent 34 cents le kilomètre lorsqu'ils utilisent leur véhicule personnel pour travailler, en plus d'une allocation mensuelle fixe de 275 dollars. Pour 1993, cette dernière allocation a représenté un déboursé de 99 000 dollars. La Commission ne démontre pas un souci d'économie en versant ces deux indemnités parallèlement.

Recommandations

3.103 La Commission devrait

- revoir l'horaire de travail des inspecteurs, afin qu'il soit mieux adapté aux réalités de l'industrie de la construction;
- réévaluer ses pratiques actuelles concernant les avantages conférés à ses employés.

- 3.104 Commentaires de la Commission :** *« Nos conditions de travail sont établies conformément à l'article 5 de la loi et encadrées par le Conseil du trésor. Elles découlent de négociations établies depuis plus de 20 ans. Certaines clauses ont évolué et disparaîtront éventuellement et d'autres peuvent être modifiées : nous tentons présentement d'obtenir une certaine flexibilité d'horaire à l'inspection.*

« En termes de rémunération globale, la Commission fera une évaluation comparative avec la fonction publique. »

Méthodes et outils de travail

Inspection

- 3.105** Dans le cadre de leur travail, les inspecteurs doivent accomplir diverses opérations de nature administrative, tant à l'étape de la vérification des livres que lors des visites de chantier. Le manque d'efficience dans ces opérations alourdit considérablement leur tâche.
- 3.106** Par exemple, pour la vérification des rapports mensuels chez l'employeur, l'inspecteur doit copier plusieurs renseignements manuellement sur des formulaires relatifs à chaque salarié sélectionné. Pour une réclamation, il doit aussi effectuer manuellement une multitude de calculs. Il s'agit d'une tâche laborieuse, en raison notamment de la grande diversité des taux de cotisation et de contribution pour les avantages sociaux et les cotisations syndicales.
- 3.107** Il en est de même pour les communications entre l'inspecteur de chantier et le bureau régional. Le téléavertisseur utilisé n'affichant pas de message, l'inspecteur ne peut pas juger de l'urgence d'une situation et doit quitter le chantier chaque fois que le bureau régional désire le contacter. À l'inverse, si l'inspecteur désire vérifier des renseignements auprès du bureau régional, comme la conformité d'un salarié, il doit également quitter le chantier et

trouver un téléphone afin de communiquer avec le bureau régional. La Commission a estimé que chaque inspecteur perd entre une heure et une heure trente par jour à établir ces communications, ce qui représente de 10 à 16 années-personnes.

- 3.108** Nous sommes donc d'avis que l'efficacité des opérations d'inspection serait grandement améliorée si la Commission profitait davantage de moyens technologiques pour réduire les tâches administratives et faciliter les communications. D'ailleurs, dans un bureau régional, l'utilisation de la micro-informatique à titre expérimental a entraîné des gains de productivité appréciables. Le recours à des outils technologiques permettrait d'optimiser les activités de soutien et d'encadrement, qui nécessitent à l'heure actuelle plus de 90 personnes.
- 3.109** L'inspecteur ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer sur place de la validité des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied inscrits au livre de paie de l'employeur. Pourtant, un contrôle efficace contribuerait à assurer la fiabilité du fichier de disponibilité des salariés, lequel est essentiel à la gestion de la main-d'œuvre de l'industrie.

Recommandations

- 3.110** La Commission devrait
- améliorer l'efficacité du travail des inspecteurs par l'utilisation de moyens technologiques;
 - effectuer un contrôle plus rigoureux de l'obtention des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied des salariés, lors des visites d'inspection.
- 3.111** *Commentaires de la Commission : « L'efficacité est une préoccupation de la Commission. Aussi, l'utilisation de moyens technologiques a été étudiée et identifiée. La situation financière précaire de la Commission n'a pas permis de les mettre en place compte tenu des coûts importants.*
- « L'évaluation systémique des effets d'une application encore plus rigoureuse des dispositions reliées aux embauches et mises à pied permettra de conclure sur le contrôle à exercer lors des visites de chantier. »*

Régimes d'avantages sociaux

- 3.112** Les systèmes informatisés qui permettent de traiter les réclamations d'assurance et d'établir l'admissibilité d'une personne à une rente ou à une prestation forfaitaire, et en calculer le montant, sont généralement révisés lorsque nécessaire afin de refléter les changements apportés aux régimes d'avantages sociaux adoptés par décret gouvernemental.
- 3.113** Les employés qui s'occupent de l'administration des régimes d'avantages sociaux sont généralement informés en temps opportun, au moyen de notes de service, des changements

apportés au règlement et aux procédés de travail. Toutefois, celles-ci ont tendance à s'ajouter aux directives et méthodes officielles plutôt que d'être des documents d'utilité provisoire.

- 3.114** Conséquemment, plusieurs directives et méthodes sont désuètes, bien qu'officiellement elles soient toujours en vigueur. Le personnel dispose donc de documents incomplets et parfois contradictoires. Il n'existe pas de système de codification; il est donc difficile de retracer rapidement l'information à jour requise.
- 3.115** Néanmoins, un nouveau recueil technique en matière d'assurance-maladie a été produit. Il aura l'avantage de pouvoir être facilement mis à jour au fur et à mesure que des changements surviendront.

Recommandation

- 3.116** La Commission devrait revoir les directives et les méthodes en matière de régimes d'avantages sociaux.
- 3.117** *Commentaires de la Commission : « Nous sommes d'accord avec cette recommandation. »*

Rapports mensuels des employeurs

- 3.118** Chaque mois, la Commission reçoit en moyenne 18 000 rapports, indiquant notamment, pour chaque employeur, les salariés à son emploi, le nombre d'heures effectuées durant le mois et le montant des différentes remises. Elle doit disposer de moyens de validation et de contrôle afin de s'assurer de l'exactitude et de l'intégralité des rapports mensuels reçus.
- 3.119** Les différentes remises figurant au rapport mensuel ne font pas toutes l'objet de contrôle. Par exemple, un écart décelé dans le calcul du prélèvement, qui constitue pourtant la principale source de financement de la Commission, ne donne pas lieu à un compte à recevoir. Conséquemment, cette pratique ne permet pas de récupérer les sommes dues. De plus, le système en place ne permet pas à la Commission de totaliser ces sommes et d'en connaître ainsi l'importance.
- 3.120** Nous avons également constaté que des chèques qui pourraient être encaissés dès leur réception sont retournés dans les bureaux régionaux pour diverses raisons, comme une différence entre le montant du chèque et celui inscrit au rapport mensuel ou encore une erreur dans la période de référence. Nos sondages, qui portaient sur une période de trois mois, démontrent que des chèques ont ainsi été retournés en région, pour une valeur de 126 000 dollars. En procédant de la sorte, la Commission retarde le moment de l'encaissement.

Recommandations

3.121 La Commission devrait

- améliorer les moyens de contrôle en place, afin d'augmenter son assurance quant à l'exactitude des renseignements contenus dans les rapports mensuels;
- s'assurer de récupérer les sommes qui lui sont dues;
- encaisser sur réception tous les chèques des employeurs.

3.122 *Commentaires de la Commission : « La Commission affecte du personnel au recouvrement des sommes qui lui sont dues. Elle veillera à l'application des trois volets de la recommandation. »*

Recrutement et formation

3.123 Pour l'exercice de la fonction d'inspecteur, la Commission a formulé, en 1981, l'exigence de détenir un diplôme d'études collégiales en techniques administratives ou en génie civil. Elle reconnaît néanmoins les études tant primaires que secondaires, si la personne possède un certain nombre d'années d'expérience. La Commission accepte d'ailleurs toute expérience de travail reliée à l'industrie de la construction.

3.124 Depuis 1981, la Commission a embauché 148 des 199 inspecteurs qui étaient en poste lors de notre vérification. De ce nombre, seulement 12 possédaient au moment de leur embauche un diplôme d'études collégiales ou des études supérieures en administration. Quant aux autres inspecteurs, ils se sont qualifiés en fonction de la reconnaissance d'une scolarité et d'une expérience jugées suffisantes.

3.125 Nous reconnaissons que l'expérience de travail dans l'industrie de la construction constitue un atout pour occuper le poste d'inspecteur, particulièrement pour les visites de chantier. Toutefois, nous déplorons le fait que la Commission privilégie systématiquement cette expérience au détriment de la scolarité nécessaire pour exercer la fonction. La complexité croissante des tâches de l'inspecteur, due notamment à l'introduction de la stratégie d'inspection basée sur les risques, nécessite en général une bonne formation.

3.126 Pour les nouveaux inspecteurs, la Commission a établi un programme structuré de formation visant à fournir les connaissances de base pour l'accomplissement des tâches. À ce sujet, nous avons constaté que parmi les 27 inspecteurs embauchés depuis 1990 et travaillant toujours à la Commission, 18 n'ont pas bénéficié de l'ensemble des cours prévus. De même, les inspecteurs embauchés depuis 1992 ne se sont pas encore vu offrir des cours de base, notamment sur le champ d'application de l'inspection, le décret et la juridiction de métiers.

- 3.127** Par ailleurs, nous avons noté des disparités régionales quant au nombre de jours que la Commission alloue au perfectionnement de ses ressources humaines. Depuis 1992, les bureaux régionaux y ont consacré annuellement en moyenne de 2 à 14 jours par employé.
- 3.128** Nous croyons que le virage qu'effectue la Commission vers l'inspection proactive nécessite un nouveau plan de formation. Dans ce cadre, seul un cours portant sur des techniques particulières d'enquête a été offert jusqu'à maintenant. Ce cours, d'une journée, couvre notamment les notions comptables de base.
- 3.129** À l'heure actuelle, la Commission ne dispose pas d'un processus structuré d'évaluation du rendement de son personnel syndiqué et d'encadrement.
- 3.130** Depuis le début de l'autogestion des régimes d'assurance, en 1988-1989, la Commission a majoritairement recruté des employés ne satisfaisant pas aux exigences minimales requises. Ces exigences sont comparables à celles de compagnies d'assurance et d'organismes gouvernementaux dont les activités se comparent à celles de la Commission. En effet, 19 employés sur 22 recrutés à l'interne ne répondent pas aux exigences de base pour les postes d'agent et d'agent principal, et 6 employés sur 22 recrutés à l'externe ne satisfont pas à ces exigences.
- 3.131** Le manque de formation et d'expérience du personnel a exigé une supervision accrue, afin d'assurer la qualité du travail et un investissement plus important dans des activités de formation. Dans l'ensemble, cette situation n'a pas favorisé un traitement efficient des dossiers de réclamation d'assurance et de demande de prestations de rentes.
- 3.132** Enfin, depuis une dizaine d'années, 30 p. cent des employés des services comptables ont obtenu leur poste, même s'ils ne satisfaisaient pas entièrement aux exigences prévues dans la description de l'emploi.

Recommandations

3.133 La Commission devrait

- **s'assurer, pour les deux volets de l'inspection, que son personnel ait les compétences requises;**
- **s'assurer que les employés qui s'occupent de l'administration des avantages sociaux satisfont aux conditions minimales lors de l'embauche;**
- **intensifier ses efforts en vue d'assurer la formation continue de ses employés;**
- **mettre en place une méthode systématique d'évaluation du rendement.**

3.134 Commentaires de la Commission : « Les qualifications sont intégrées à la convention collective à l'intérieur de laquelle l'employeur s'engage à promouvoir l'avancement de ses employés. Quant à l'embauche externe, la Commission a priorisé une expérience du milieu du travail plutôt que la scolarité, ceci compte tenu de la nature propre à notre industrie.

« La Commission s'assure de prendre les mesures nécessaires afin que son personnel ait les compétences requises pour satisfaire les exigences du poste qu'il occupe.

« Un programme de la gestion de la performance individuelle est prêt pour les employés hors convention et nous devons envisager d'en établir un pour les employés syndiqués. Quant à la formation continue, elle demeure une préoccupation de la Commission. »

3.135 Réaction du Vérificateur général : Le Vérificateur général est d'avis que le principe de promouvoir l'avancement des employés de la Commission est valable, dans la mesure où cela ne se fait pas au détriment de la compétence, tel qu'illustré dans nos constatations. Si la convention collective actuelle limite indûment le droit de gérance de la Commission, elle devrait y remédier lors de la prochaine négociation avec le syndicat de ses employés.

Par ailleurs, tel que démontré dans nos constatations touchant trois catégories de postes, nous réfutons l'allégation de la Commission et nous demeurons d'avis qu'elle n'a pas pris des mesures suffisantes pour s'assurer que son personnel avait les compétences requises pour satisfaire les exigences minimales des postes occupés.

Postes d'encadrement

3.136 Au 30 avril 1993, les ratios d'encadrement du personnel (nombre de cadres/ nombre d'employés) variaient de 1/5 à 1/9,6 selon la division. Des ministères et organismes gouvernementaux comparables présentent des ratios variant de 1/13 à 1/19. Un ratio d'encadrement trop élevé est un indice d'inefficience et entraîne forcément des coûts d'exploitation plus importants.

3.137 La Commission revoit présentement son organisation. L'une des mesures récemment prises a été de réduire son personnel d'encadrement de 18 postes.

Recommandation

3.138 La Commission devrait poursuivre la revue de son organisation.

3.139 Commentaires de la Commission : « La Commission poursuit la revue de son organisation. »

Déconcentration des services à la clientèle

- 3.140** La Commission poursuit, dans la mesure de ses ressources, un effort de déconcentration du traitement des demandes de certificat de compétence, afin de réduire les délais de traitement et le dédoublement des tâches administratives. Toutefois, bien que les objectifs de la déconcentration soient louables, la Commission n'a pas effectué une analyse coûts-avantages des projets réalisés ni des projets à venir.
- 3.141** En ce qui a trait aux avantages sociaux, les employés qui assurent les services à la clientèle dans les bureaux régionaux n'ont pas en main une information adéquate sur les régimes et ils n'ont pas accès à toutes les données informatiques disponibles. Ils ne sont donc pas en mesure de répondre à l'ensemble des demandes d'information.
- 3.142** Par ailleurs, la déconcentration du traitement des demandes d'information vers les régions a contribué à rendre un service personnalisé aux salariés et retraités, tout en les rendant plus conscients de leurs droits. En revanche, cette déconcentration entraîne des coûts administratifs importants en termes de rémunération des employés cadres et syndiqués, de formation, de développement d'outils informatiques, de maintien d'un système parallèle d'information sur les régimes d'avantages sociaux ainsi que d'infrastructure régionale. La portion des frais imputés aux régimes d'avantages sociaux correspondant aux services à la clientèle s'élève à plus de 1,6 million de dollars en 1993, soit 20 p. cent des frais totaux.

Recommandation

- 3.143** La Commission devrait évaluer la pertinence de la déconcentration des services offerts à la clientèle en tenant compte des coûts administratifs.
- 3.144** *Commentaires de la Commission : « En regard de la loi, la Commission doit établir un bureau dans chaque région où elle l'estime nécessaire. Elle est également soucieuse de l'équité dans l'accessibilité de ses services. Des mesures de rationalisation et de réorganisation des activités sont entreprises, qui tiennent compte de l'efficacité, et d'autres sont envisagées. »*

Information de gestion

- 3.145** La Commission élabore des statistiques et des analyses lui permettant d'apprécier l'évolution de certaines activités relatives à la gestion de la main-d'œuvre dans la construction. À titre d'exemples, citons le taux de succès aux examens de qualification, les délais de traitement des principales catégories de dossiers, un tableau de progression de l'approbation par la Commission des programmes d'études du ministère de l'Éducation et le bilan des activités de perfectionnement. Toutefois, sauf pour le résultat des apprentis aux examens, la Commission ne dispose pas d'indicateurs sur l'activité d'apprentissage, élément central de son mandat de formation.

- 3.146** La Commission produit aussi plusieurs statistiques opérationnelles sur ses activités de qualification de la main-d'œuvre, mais elles ne permettent pas d'en évaluer l'efficacité. Par exemple, elle ne dispose pas d'un état annuel de l'évolution de l'effectif des détenteurs de certificat de compétence. L'information actuellement disponible sous-estime largement l'admission à des activités d'apprentissage des personnes non diplômées. En effet, la Commission estime qu'en 1993, seulement 5 p. cent des nouveaux apprentis ne sont pas diplômés parce qu'elle ne tient pas compte des exemptions accordées comme les nouveaux apprentis-employeurs, les compagnons qui ont débuté l'apprentissage dans un nouveau métier et les personnes qui ont obtenu un certificat de compétence-apprenti après 1 000 heures de travail effectuées avec une exemption de certificat de compétence. Si la Commission en tenait compte, le taux cité serait de 60 p. cent.
- 3.147** En matière de gestion du fichier de la disponibilité des salariés et de la référence des salariés disponibles, la Commission ne dispose pas d'indicateurs d'efficacité, à l'exception de statistiques opérationnelles comme le taux de disponibilité par région et par métier. Par exemple, elle ne connaît pas le taux de placement des salariés référés.
- 3.148** Dans le domaine de l'inspection, malgré l'existence de nombreuses statistiques, l'information de gestion ne permet pas de déterminer si la Commission atteint son objectif d'intervenir dans les situations les plus risquées et d'évaluer les moyens qu'elle utilise. La Commission continue notamment de colliger plusieurs renseignements sur les employeurs lors des visites de chantier. Malgré les efforts pour diversifier ses sources d'information afin de corroborer les heures rapportées par les employeurs, les inspecteurs ont continué à rédiger, en 1993, 59 000 rapports d'inspection. Compte tenu de la volonté de cibler davantage l'inspection vers les employeurs présentant le plus de risques, nous doutons de l'utilité de la moitié des rapports d'inspection qui sont destinés uniquement à la vérification de livres.
- 3.149** La Commission accumule de nombreuses données opérationnelles et financières qui lui sont très utiles dans l'administration des régimes d'avantages sociaux. Cependant, ces données servent très peu à la gestion des activités, que ce soit la planification, l'organisation du travail ou l'évaluation de la performance du personnel ou de l'entité administrative. Selon les rapports mensuels remis au président-directeur général, les délais de traitement des dossiers d'assurance pour l'année 1993 excédaient 15 jours, comparativement à l'objectif fixé de 5 jours. La Commission n'a pas analysé les raisons des écarts importants observés et elle n'a pas réévalué la pertinence de l'objectif fixé.
- 3.150** Les délais moyens de traitement des demandes de rentes, des dossiers de décès et des demandes de partage du patrimoine, tels que présentés dans les rapports mensuels au président-directeur général, ne permettent pas plus d'évaluer l'efficacité et l'efficience des activités.

- 3.151** La Commission a entrepris une démarche pour inclure dans ses principes de gestion des objectifs et des indicateurs de gestion. Ainsi, la majorité des unités administratives de la Commission se sont fixées des objectifs et des plans d'action qui visaient l'implantation, en 1993 et 1994, d'indicateurs de gestion et de systèmes d'information pertinents. Au moment de notre vérification, aucune mesure significative n'avait cependant été prise pour donner suite à ces intentions, qui font d'ailleurs partie du plan corporatif 1993.
- 3.152** La Commission divise ses activités en trois grands mandats : décret, main-d'œuvre et avantages sociaux. Elle utilise une méthode d'imputation comptable pour établir les coûts de chacun d'eux. Cette méthode ne lui permet cependant pas de connaître, sur une base régulière, les coûts des différentes activités. Certains calculs peuvent être faits occasionnellement : par exemple, la répartition des coûts du mandat de la main-d'œuvre par activité. Ces calculs sont en partie basés sur une méthode intuitive, plutôt que sur une méthode éprouvée et rigoureuse.
- 3.153** Par ailleurs, bien que la Commission fasse le suivi mensuel de ses dépenses, elle n'est pas en mesure de connaître le prix de revient de ses activités, puisque les budgets et les rapports de gestion qui en découlent sont établis en fonction des unités administratives, sans tenir compte des activités réalisées.
- 3.154** Il ressort également que le fonds des régimes d'assurance n'assume pas entièrement sa part des dépenses d'administration, selon une pratique en vigueur à la Commission. Bien que la loi et les règlements soient muets à ce sujet, il serait souhaitable, pour des fins de reddition de comptes, de répartir équitablement les dépenses d'administration entre les fonds du régime de rentes et ceux des régimes d'assurance.
- 3.155** La Commission effectue rarement des comparaisons avec des organismes similaires. Cela lui permettrait d'analyser ses données opérationnelles et financières et d'établir des objectifs réalistes.
- 3.156** Le rapport annuel est l'un des moyens dont dispose la Commission pour rendre compte des résultats de ses activités et ainsi permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Il ressort que l'information contenue dans le rapport est générale et ne permet pas au lecteur d'évaluer la performance de la Commission.

Recommandations

- 3.157** La Commission devrait
- élaborer des indicateurs de gestion significatifs et se comparer à d'autres organismes offrant des services similaires;
 - connaître le prix de revient de ses principales activités.

3.158 Commentaires de la Commission : « La direction de la Commission s'est dotée, en août 1993, d'une structure d'information de gestion corporative. À la fin de la première année les indicateurs seront évalués selon leur pertinence et des mesures seront prises.

« La comparaison d'indicateurs avec ceux d'autres organismes a été effectuée pour certains aspects comparables : délais de traitement des réclamations d'assurance et des prestations de retraite, coût de services administratifs. L'opération de réalignement qui débutera à la fin de l'année 1994, permettra de poursuivre et systématiser la comparaison.

« La détermination du prix de revient des activités de la Commission, y compris celles reliées à l'administration des régimes d'assurance, est une volonté de la direction et sera intégrée à l'opération de réalignement. »

Équilibre financier

3.159 Depuis 1991, la situation financière de la Commission s'est grandement détériorée. Bien qu'elle ait réduit ses dépenses de 6,6 millions de dollars au cours des trois dernières années, les déficits annuels d'exploitation ont pratiquement épuisé le surplus accumulé à la fin de 1990, tel que le démontre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU FONDS GÉNÉRAL D'ADMINISTRATION AU 31 DÉCEMBRE (EN MILLIERS DE DOLLARS)

	1993	1992	1991
Revenus	43 689	46 002	48 850
Dépenses	47 111	51 834	53 721
Excédent / (déficit) d'exploitation	(3 422)	(5 832)	(4 871)
Excédent / (déficit) accumulé	4 711	10 543	15 414
Excédent / (déficit) total	1 289	4 711	10 543

(1) Les données financières sont présentées en millions de dollars. Les données sont exprimées en milliers de dollars.

3.160 Depuis plusieurs années, la Commission est débordée par le phénomène du travail au noir, phénomène considéré comme endémique dans l'industrie de la construction. À l'automne 1993, lors du Sommet sur l'industrie de la construction, et lors de l'adoption du projet de loi no 142, des représentants de l'industrie de la construction estimaient qu'au moins 25 millions d'heures n'étaient pas rapportées annuellement à la Commission, ce qui représente un manque à gagner de l'ordre de 8,7 millions de dollars.

- 3.161** Dernièrement, la Commission a élaboré un nouveau processus budgétaire visant notamment une plus grande imputabilité et une participation accrue des gestionnaires à l'élaboration du budget. Cependant, ce processus n'est pas encore en application.
- 3.162** En 1988, la direction a préparé une étude sur les modes de financement que la Commission pourrait adopter pour remplir adéquatement ses mandats. En tenant compte des données des années antérieures, un niveau moyen d'heures de travail était alors établi aux fins du budget. Le document a été revu par le conseil d'administration neuf mois après son dépôt, mais la méthode proposée n'a pas été retenue.
- 3.163** Chaque année, la Commission procède au renouvellement des certificats de compétence à un coût variant entre 1 et 2 millions de dollars. En 1993, près de 10 000 salariés actifs ont déclaré moins de temps qu'il en faut pour procurer à la Commission un revenu couvrant les seuls frais d'émission de leur certificat. La Commission n'a pas évalué la possibilité d'allonger la période de validité des certificats et d'en répartir ainsi le coût sur plus d'une année.
- 3.164** Au cours des dernières années, la direction de la Commission a préparé plusieurs documents en vue de tarifier les services qu'elle rend. Une des propositions qui revient le plus souvent serait d'augmenter la limite d'utilisation des intérêts du fonds des congés annuels obligatoires et des jours fériés chômés pour financer les dépenses d'administration de ce fonds. La Commission a accumulé un manque à gagner de 2,3 millions de dollars au cours des deux dernières années à cause de cette limite.
- 3.165** Une autre proposition consiste en l'imposition d'un montant de prélèvement mensuel minimal de 10 dollars par employeur, ce qui rapporterait des revenus annuels additionnels de 800 000 dollars. De plus, la facturation des lettres de conformité résulterait en un revenu supplémentaire de plus de 750 000 dollars annuellement.
- 3.166** L'ensemble de ces propositions a été soumis au conseil d'administration, mais seule la tarification de certains services liés à la main-d'œuvre et aux employeurs a été instaurée en 1993. Plusieurs de ces propositions requièrent des modifications réglementaires.

Recommandation

- 3.167** La Commission devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer son équilibre financier dans des délais raisonnables.
- 3.168** *Commentaires de la Commission :* « Au cours des dernières années la Commission a compressé radicalement ses dépenses qui sont passées de 53,7 millions de dollars en 1991 à 47,1 millions de dollars en 1993. Des réductions aussi importantes sont prévues pour 1994 »

et les années suivantes, la Commission ayant résolu d'une diminution de 6 millions de dollars de dépenses récurrentes à partir de cette année afin de pallier aux effets du projet de loi 142. Une tarification de deux services a été instaurée en 1993.

« La préoccupation de la Commission face aux mesures nécessaires à son équilibre financier est constante. »

Conseil d'administration

- 3.169** La direction transmet régulièrement aux membres du conseil d'administration divers documents, tels que les états financiers trimestriels et annuels ainsi que les rapports semestriels sur les fonds gérés par la Commission, afin de les tenir au courant de sa situation financière. La prévision des heures travaillées, le budget annuel, le taux annuel de prélèvement, la situation financière de la Commission et, plus récemment, les incidences du projet de loi no 142 sont également des sujets abordés régulièrement lors des réunions du conseil d'administration. Cependant, ce dernier a reçu peu de renseignements sur les réclamations à recevoir, bien qu'elles atteignent 40 millions de dollars.
- 3.170** La direction a soumis au conseil d'administration plusieurs documents et propositions concernant la possibilité de tarifier de nouveaux services, d'augmenter le taux de prélèvement ou de doter la Commission d'un processus de financement permanent, afin de remédier à sa situation financière de plus en plus précaire. Bien que ces sujets aient été discutés par les membres du conseil, il y a eu peu de suites positives aux suggestions apportées. Les seules suites concrètes données au cours des années 1992 et 1993, hormis les décisions courantes telles que l'approbation des états financiers et des budgets ou la reconduction du taux de prélèvement, concernent la tarification de certains services liés à la main-d'œuvre et aux employeurs, ainsi que des réductions de dépenses de l'ordre de 2 millions de dollars.
- 3.171** Ces mesures paraissent insuffisantes considérant qu'en 1993, un document interne présenté au conseil mentionnait que la Commission vit depuis quelques années une situation financière difficile, qui n'a cessé de se détériorer. Un portrait désastreux était alors dressé, et des actions majeures à court terme étaient exigées afin d'éviter une véritable faillite.
- 3.172** En février 1994, à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi no 142, le conseil d'administration adoptait une résolution voulant que la Commission réduise ses dépenses de 6 millions de dollars, soit la perte estimée de revenus découlant de ce projet de loi. Compte tenu du portrait dressé, il est évident que cette seule mesure ne suffira pas pour rétablir l'équilibre financier.
- 3.173** Le mémoire déposé au Comité sur la formation professionnelle et au conseil d'administration lors de l'étude d'un projet de modification réglementaire, ne faisait pas mention de toutes les répercussions des changements proposés. Ainsi, l'abolition de la liste prioritaire des diplômés en attente d'une garantie d'emploi permettant l'accès à l'industrie n'était pas

signalée. Donc, en cas de pénurie d'apprentis, la personne non diplômée qui a une garantie d'emploi aura préséance sur le diplômé qui n'a pas cette garantie. À toutes fins utiles, le principe de priorité à la compétence est abandonné dans ces cas.

- 3.174** Sur un autre plan, dix membres du conseil d'administration et deux cadres de la Commission ont assisté à un congrès tenu à San Francisco en novembre 1991. Nous avons observé, en plus du grand nombre de membres, que la Commission avait alloué une allocation de repas et d'hébergement nettement exagérée et, dans un cas, non conforme aux directives du Conseil du trésor.
- 3.175** De plus, des membres n'ont assisté au congrès qu'une seule journée sur trois, tout en bénéficiant de la même allocation. Après le congrès, d'autres membres ont voyagé dans une autre ville américaine tout en se faisant rembourser des frais supplémentaires de transport par la Commission.
- 3.176** Pour ce congrès, la Commission ne s'est pas souciée de l'économie dans l'utilisation de ses fonds.

Recommandation

- 3.177** La Commission devrait démontrer un souci d'économie lorsqu'elle autorise la participation des membres du conseil d'administration à un congrès.

- 3.178** *Commentaires de la Commission :* « La Commission ne participe qu'à un congrès par année. Le congrès de l'International Foundation of Employee Benefit Plans est important pour les membres de la Commission, gestionnaires d'un régime de retraite de 4 milliards de dollars, 13e au Canada.

« Compte tenu de la représentativité de ses membres, le conseil d'administration considère raisonnable le nombre de participants qu'il y délègue. De même, l'allocation a été évaluée selon les dépenses prévisibles à encourir.

« Par ailleurs, le conseil d'administration est conscient qu'il reste des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre financier de la Commission. À cet effet, le retour des revenus découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales aiderait au rétablissement de la situation financière. »

Octroi d'un contrat

- 3.179** À la demande du conseil d'administration, la Commission a procédé à un appel d'offres public pour les services actuariels. Dix entreprises ont déposé une soumission conforme aux instructions du cahier d'appel d'offres. Un groupe d'évaluation a analysé les soumissions en fonction de cinq critères.
- 3.180** L'analyse des soumissions a conclu que deux firmes satisfaisaient à toutes les exigences et présentaient nettement des avantages. Le groupe a recommandé l'une d'elles comme actuaire des régimes d'avantages sociaux. Le rapport d'analyse des soumissions ainsi qu'un mémoire du groupe d'évaluation ont été déposés à la réunion du conseil d'administration tenue en janvier 1992.

3.181 En mars 1992, cinq firmes ayant fait l'objet de l'analyse ont été invitées à faire une présentation aux membres du conseil d'administration. À l'unanimité, ces derniers ont alors adopté une résolution visant à retenir les services d'une firme autre que celle recommandée par le groupe de gestionnaires. Le procès-verbal de la réunion indique que « l'étude des soumissions ne démontre pas d'écart significatif au niveau des frais d'honoraires ». Or, le rapport d'analyse démontre que cette autre firme avait le taux horaire moyen le plus élevé, à 194 dollars l'heure, comparativement à 101 dollars pour la plus basse soumission. De plus, cette firme se classe au dernier rang pour les honoraires estimés, soit 111 600 dollars comparativement à 55 800 dollars pour le plus bas soumissionnaire. À titre indicatif, les deux firmes qui avaient été recommandées par le groupe d'évaluation se classent respectivement troisième et quatrième, à 66 500 dollars et 78 000 dollars respectivement. À notre avis, ces chiffres démontrent que l'écart dans les honoraires était significatif.

Recommandation

3.182 La Commission devrait exposer clairement les motifs sur lesquels elle s'appuie pour adjuger un contrat à un soumissionnaire ne présentant pas la plus basse soumission.

3.183 *Commentaires de la Commission : « Le conseil d'administration exposera les motifs appuyant sa décision lors de l'adjudication d'un contrat à un soumissionnaire ne présentant pas la plus basse soumission. »*

Coopération obtenue

3.184 Nous tenons à souligner l'excellente coopération que nous avons obtenue de tout le personnel de la Commission lors de l'exécution de nos travaux de vérification.