



Public Prosecution Service of Canada
Service des poursuites pénales du Canada

Évaluation du Programme national
de recouvrement des amendes
Rapport d'évaluation final

Évaluation et recherche

Division de la planification ministérielle et des relations externes

Novembre 2018

Table des matières

Sommaire	2
Contexte.....	2
Objectif de l'évaluation.....	3
Méthodologie.....	3
Le Programme national de recouvrement des amendes et le processus de recouvrement des amendes	3
Constatations	4
1) Rendement : efficacité et coût de l'impartition	4
2) Facteurs expliquant le rendement du PNRA	6
Recommandations	10
Conclusion.....	11
Réponse de la direction	12
Appendice 1 : Méthodologie	13

Sommaire

Le Programme national de recouvrement des amendes (PNRA) permet de recouvrer les amendes fédérales imposées à des particuliers ou à des entreprises. En 2016, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) a confié le recouvrement des amendes impayées à une agence de recouvrement privée. La présente évaluation a été réalisée en vue de mesurer l'incidence de ce changement. L'évaluation a révélé que l'impartition et les modifications connexes apportées au PNRA n'ont pas satisfait aux attentes en matière de rendement, entraînant ainsi un recouvrement d'un plus faible volume d'amendes. Plusieurs facteurs ont contribué à cette baisse de volume, notamment l'inefficacité du processus interne de recouvrement des amendes du SPPC, à savoir la contrainte présentée par la vérification et la saisie manuelles des données, et une diminution du recours à la compensation de l'ARC, une méthode éprouvée de recouvrement des amendes. On recommande que le SPPC examine la possibilité d'obtenir un accès électronique direct aux bases de données des palais de justice provinciaux afin d'assurer la mise à jour automatique de la base de données du SPPC, ce qui éviterait au personnel du PNRA d'avoir à saisir manuellement ces données. On recommande également que le PNRA prenne dès maintenant des mesures pour accroître le recours à la compensation de l'ARC. À long terme, on recommande au SPPC d'étudier l'analyse de rentabilisation qui propose l'adoption d'un modèle mixte de recouvrement des amendes comprenant un volet interne et un volet externe.

Contexte

Le Programme national de recouvrement des amendes a été lancé en 2002. Il a pour mandat d'assurer l'application des peines en recouvrant les amendes fédérales¹ impayées imposées à des particuliers ou à des entreprises coupables d'infractions à des lois fédérales. Au départ, le PNRA était chargé de recouvrer ces amendes à l'interne, par l'entremise de huit unités régionales de recouvrement des amendes situées dans l'ensemble du Canada. Le SPPC est responsable de l'administration du PNRA aux termes d'une attribution reçue du procureur général du Canada en septembre 2007.

En 2010, le SPPC a réalisé un examen stratégique de son organisation et a déterminé que l'impartition du recouvrement des amendes était susceptible d'accroître l'efficacité et l'efficacéité du PNRA. En janvier 2015, le Conseil du Trésor a autorisé l'impartition du recouvrement des amendes impayées. En 2016, le SPPC a engagé une société de recouvrement privée (Partners in Credit) pour recouvrer les amendes impayées.

Le Conseil du Trésor a approuvé l'impartition du recouvrement des amendes sous réserve que le SPPC s'engage à évaluer le PNRA en 2018-2019, afin de mesurer l'incidence de l'impartition sur le programme et d'en déterminer la rentabilité. L'évaluation du PNRA a commencé en février 2018 et s'est terminée à l'été 2018.

¹ Les amendes fédérales sont les amendes imposées par un tribunal à la suite d'une poursuite menée par le Service des poursuites pénales du Canada.

Objectif de l'évaluation

L'évaluation du PNRA avait pour objectif d'examiner l'efficacité et l'efficience du programme, en mettant particulièrement l'accent sur l'incidence de l'impartition du recouvrement des amendes impayées à ce chapitre. Avant d'entamer l'évaluation, une surveillance continue du recouvrement des amendes avait permis de constater que le volume d'amendes recouvrées par le PNRA était à la baisse depuis le début de l'impartition. L'un des principaux objectifs de l'évaluation était donc de documenter en détail l'évolution du rendement du programme depuis le début de l'impartition et d'expliquer la diminution du volume d'amendes recouvrées. En outre, l'évaluation visait à déterminer par quels moyens il serait possible d'améliorer l'efficacité du programme à court et à long terme.

Méthodologie

L'évaluation a eu recours à de multiples sources de données, y compris une analyse documentaire, une revue de la littérature, une analyse des données sur les amendes du SPPC, une étude d'autres administrations et des entrevues auprès de 11 intervenants importants. Dans le cadre de l'évaluation, la Section de l'évaluation et de la recherche a travaillé de concert avec la Division de l'audit interne (DAI). La DAI a examiné les processus de traitement des données du PNRA, notamment la manière dont les données sur les amendes sont initialement consignées dans le système iCase. Les conclusions issues de l'examen de la DAI ont été intégrées au présent rapport. On trouvera plus de détails sur la méthodologie à l'appendice 1.

Le Programme national de recouvrement des amendes et le processus de recouvrement des amendes

Avant septembre 1996, il était d'usage que les autorités provinciales s'occupent de percevoir les amendes fédérales. Les tribunaux provinciaux délivraient un mandat d'incarcération dans les cas où le délai de paiement d'une amende fédérale était échu et aucune autre mesure de recouvrement n'était prise. Ainsi, l'incarcération était la conséquence la plus fréquente en cas de défaut de paiement. Lorsque le PNRA a été mis en place en 2002, il s'est mis à s'occuper du recouvrement des amendes impayées. Les amendes sont recouvrées au moyen de divers types d'interventions, y compris une lettre de mise en demeure initiale, des appels téléphoniques, la compensation de la dette par les remboursements d'impôt sur le revenu et des crédits de TPS/TVH (compensation de l'ARC), des négociations de paiement, la saisie des biens, l'enregistrement d'un privilège sur les biens et la saisie-arrêt du salaire. Par suite de la décision d'externaliser le recouvrement des amendes impayées, la majeure partie de ce travail de recouvrement revient à l'agence de recouvrement. Toutefois, le recouvrement des amendes par compensation de la dette par les remboursements d'impôt sur le revenu et des crédits de TPS/TVH versés aux délinquants demeure la responsabilité du personnel du PNRA.

À l'heure actuelle, le recouvrement des amendes est un processus en plusieurs étapes auquel participent le personnel du SPPC, le PNRA, les bureaux régionaux, la Direction des finances, ainsi que l'agence de recouvrement. Voici une présentation succincte des étapes de base du processus de recouvrement des amendes du SPPC :

1. Saisie des renseignements sur les amendes imposées par le tribunal — Lorsqu'une amende est imposée, le personnel² du SPPC du bureau régional concerné saisit les renseignements sur cette amende dans le système iCase du SPPC.
2. Vérification et mise à jour des renseignements sur l'amende — Le personnel du PNRA examine les renseignements dans iCase pour s'assurer qu'ils sont complets et exacts, et les met à jour au besoin. Le personnel du PNRA s'assure également que les renseignements correspondent à ceux qui figurent dans la base de données de la province ayant imposé l'amende.
3. Recouvrement des amendes impayées — Le personnel du PNRA envoie les amendes impayées à l'agence de recouvrement aux fins du recouvrement ou à l'ARC pour compensation. En général, les amendes inférieures à 1 000 \$ sont envoyées à l'ARC pour compensation, et les autres amendes sont envoyées à l'agence de recouvrement. Les particuliers peuvent faire des paiements directement auprès du palais de justice provincial concerné ou conclure une entente de paiement avec l'agence de recouvrement, habituellement en lui fournissant des chèques postdatés. Si l'agence de recouvrement n'est pas en mesure de recouvrer l'amende, le dossier est retourné au PNRA, qui peut décider de soit l'envoyer à l'ARC pour compensation, soit intenter une action en justice pour tenter de recouvrer l'amende.
4. Enregistrement du paiement et transfert des sommes recouvrées — Le personnel du PNRA vérifie tous les paiements versés aux palais de justice provinciaux et met à jour la base de données du SPPC en conséquence. Le PNRA reçoit également les chèques postdatés de l'agence de recouvrement et les transmet à la Direction des finances du SPPC, qui s'occupe de transférer l'argent au palais de justice concerné et de verser la commission à l'agence de recouvrement. Les palais de justice provinciaux prélèvent ensuite la part du montant qui leur revient et transfèrent le reste de l'argent au receveur général du Canada.

Constatations

1) Rendement : efficacité et coût de l'impartition

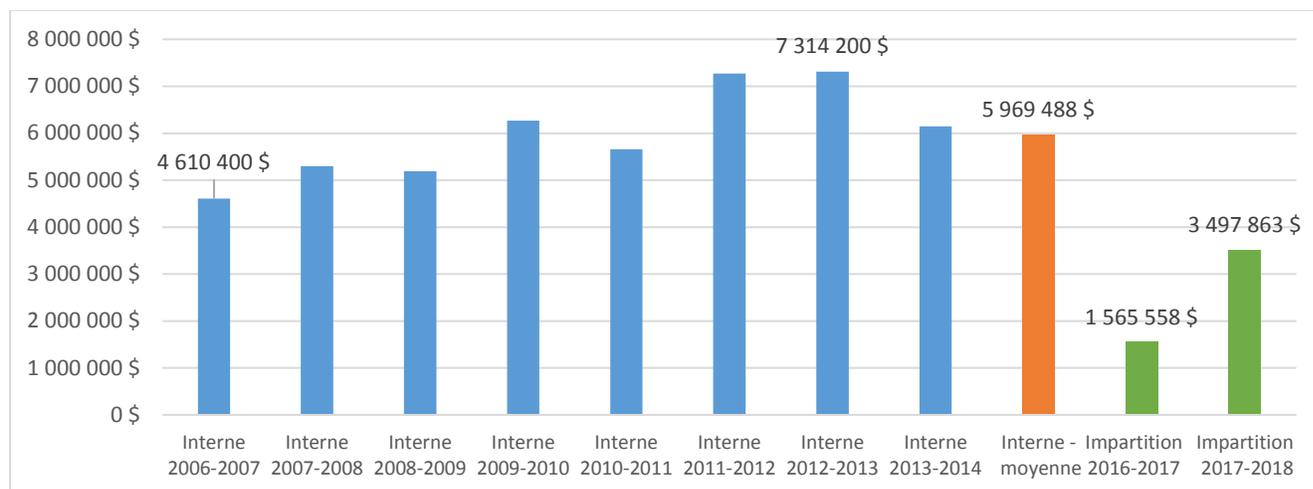
Dans la présentation au Conseil du Trésor de 2015 visant à faire autoriser l'impartition du recouvrement des amendes, le SPPC a établi deux principaux indicateurs de mesure du rendement afin d'évaluer l'efficacité de l'impartition : le volume des amendes recouvrées et la rentabilité du recouvrement des amendes. L'évaluation a révélé que l'impartition a donné des résultats mitigés : le volume d'amendes recouvrées était plus faible, mais le processus était plus rentable.

1 a) L'impartition a entraîné une diminution du volume des amendes recouvrées. Bien que le volume des amendes recouvrées ait plus que doublé au cours de la deuxième année d'impartition, passant de 1,6 million de dollars en 2016-2017 à 3,5 millions de dollars en 2017-2018, il est vastement inférieur au montant de 5,9 millions de dollars recouverts en moyenne annuellement par le PNRA durant les huit dernières années où il recouvrait les amendes à l'interne³ (voir la figure 1).

² Le poste de l'employé chargé de la saisie des renseignements sur les amendes varie d'une région à l'autre, allant des assistants juridiques aux avocats.

³ Les données de l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis montrent que l'expérience du SPPC en matière d'impartition du recouvrement n'est pas unique. Entre 2006 et 2009, l'IRS a fait appel à des agences de recouvrement privées pour percevoir les impôts en souffrance des particuliers. À la fin du programme, toutes les amendes que les agences privées n'avaient pas été en mesure de percevoir ont été retournées à l'IRS pour recouvrement. Un examen interne effectué par l'IRS a révélé que le volume d'amendes perçues par l'organisation

Figure 1 : Amendes recouvrées par année – recouvrement à l’interne vs recouvrement privé 4-5



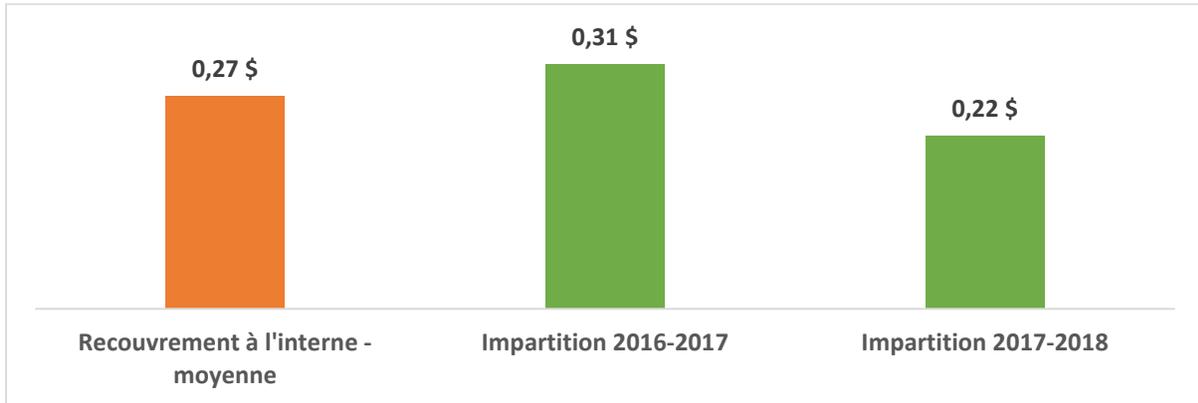
1 b) *L'impartition est devenue rentable.* L'impartition était moins rentable en 2016-2017, mais est devenue plus rentable que le recouvrement à l'interne en 2017-2018; en effet, il en coûtait 0,22 \$ par dollar perçu par l'agence privée, comparativement à la moyenne de 0,27 \$ par dollar perçu à l'interne précédemment. Cette hausse de la rentabilité est attribuable au volume accru d'amendes recouvrées durant 2017-2018.

au cours de la même période était supérieur à celui des agences de recouvrement privées dans une proportion de 62 %, même lorsqu'il s'agissait d'amendes que les agences privées n'avaient pas été en mesure de percevoir. Le rapport révèle également que le pouvoir des agences privées était restreint, car certaines tâches étaient considérées comme intrinsèquement gouvernementales et ne pouvaient donc pas être confiées à des entreprises privées. Le rapport complet peut être consulté à l'adresse suivante : <https://taxpayeradvocate.irs.gov/2013-Annual-Report/downloads/The-IRS-Private-Debt-Collection-Program-A-Comparison-of-Private-Sector-and-IRS.pdf> (en anglais seulement)

4 Les données sur le recouvrement des amendes à l'interne sont présentées jusqu'à l'année 2013 2014, soit la dernière année de fonctionnement du programme interne de recouvrement des amendes.

5 Toutes les données sur les amendes comprennent les amendes perçues par compensation de l'ARC. Cependant, les données affichées pour 2017-2018 ne comprennent que les données relatives à la compensation pour les six premiers mois.

Figure 2 : Coût pour recouvrer 1 \$ d'amendes impayées – recouvrement à l'interne vs deux premières années d'impartition (2016-2018)



2) Facteurs expliquant le rendement du PNRA

L'évaluation a permis de cerner plusieurs facteurs à différentes étapes du processus de recouvrement des amendes qui ont contribué au rendement du PNRA. Il s'agit notamment de la façon dont les renseignements sur les amendes sont initialement consignés par le SPPC, des processus internes du PNRA liés à la mise à jour et à la vérification des données sur les amendes, ainsi que des outils et des méthodes utilisés pour recouvrer les amendes impayées.

2 a) Les données sur les amendes dans le système de gestion des cas du SPPC sont souvent inexactes, incomplètes ou périmées, ce qui retarde le recouvrement des amendes. Ce problème est exacerbé par le fait que le processus de mise à jour et de vérification des données sur les amendes du PNRA repose en grande partie sur l'examen manuel des dossiers, un à la fois. Les entrevues menées auprès du personnel du PNRA ont révélé que la mise à jour et la correction des renseignements sur les amendes saisis dans iCase constituent une lourde charge de travail pour le personnel régional du SPPC, qui se voit contraint d'y consacrer une partie du temps qu'il devrait consacrer à d'autres tâches. Les problèmes relatifs à l'exactitude des données dans iCase ont été confirmés par les travaux de la DAI du SPPC, qui a documenté et examiné le processus de saisie des renseignements sur les amendes dans iCase pour ensuite analyser l'exactitude et l'intégralité de ces données et déterminer si elles étaient saisies en temps opportun. L'audit a révélé des problèmes quant à l'intégralité et à l'exactitude des données dans toutes les régions. De plus, on a constaté que plusieurs régions accusaient des retards importants dans la saisie des données et la fermeture des dossiers, ce qui entraîne d'autres retards, car les dossiers doivent être fermés avant que le PNRA puisse commencer le processus de recouvrement.

Ce processus est d'autant plus entravé par la nécessité pour le personnel du PNRA de mettre à jour manuellement les données sur les amendes. Bien que le PNRA ait un accès électronique à toutes les bases de données des palais de justice provinciaux (à l'exception du Manitoba), ce qui lui permet de vérifier l'exactitude des données sur les amendes du SPPC et de vérifier si les amendes ont été payées, le personnel doit effectuer une vérification manuelle des dossiers, un à la fois. Comme le signale le personnel du PNRA, cette façon de faire prend beaucoup de temps, ce qui entraîne des retards et des erreurs; ainsi, l'information tarde à parvenir à l'agence de recouvrement, qui peut en outre recevoir des dossiers en double ou de l'information périmée, que le personnel du PNRA doit ensuite vérifier et renvoyer. Au moment des entrevues, le PNRA comptait cinq employés (deux commis, deux parajuristes

et un coordonnateur du programme). Le personnel du PNRA a indiqué que les deux commis se consacraient à temps plein à la mise à jour des données dans iCase. Toutefois, une parajuriste a indiqué qu'elle consacrait elle aussi la majeure partie de son temps à la mise à jour des données dans iCase, ce qui l'empêchait de faire d'autres tâches. De plus, l'autre parajuriste et le coordonnateur du programme ont tous deux déclaré avoir dû interrompre leurs tâches normales afin de mettre à jour et de corriger les données dans iCase.

En raison des contraintes relatives à la mise à jour des données sur les amendes dans iCase, l'agence de recouvrement a reçu moins d'amendes pour le recouvrement. Au moment des entrevues, le personnel de l'agence de recouvrement a déclaré qu'il avait reçu beaucoup moins d'amendes pour le recouvrement que ce qu'il avait prévu au moment de la signature du contrat. Le PNRA a confirmé que l'agence de recouvrement n'avait pas reçu toutes les amendes impayées, en partie à cause de l'important arriéré créé par le processus de mise à jour laborieux⁶. L'agence de recouvrement a également déclaré que le long délai qui s'écoule avant qu'elle soit avisée lorsqu'une amende est payée à un palais de justice provincial lui compliquait la tâche. Elle a indiqué qu'elle comprenait qu'il était difficile pour le personnel du PNRA d'avoir accès rapidement à cette information, mais qu'il serait utile qu'elle soit avisée le plus tôt possible lorsqu'une amende a été payée.

Dans le cadre de l'évaluation, des entrevues ont été menées auprès du personnel des programmes de recouvrement des amendes de trois gouvernements provinciaux afin de mieux comprendre comment l'approche et l'expérience du PNRA en matière de recouvrement des amendes se comparent à celles d'autres administrations. Le personnel des trois programmes a déclaré que les bases de données sur les amendes étaient automatiquement mises à jour lorsqu'un paiement était effectué à un palais de justice, ce qui permettait de garantir l'exactitude des renseignements. Dans les trois cas, le personnel a insisté sur l'importance de ces mises à jour automatiques, qui sont essentielles pour contribuer à réduire les erreurs et à améliorer l'efficacité du programme.

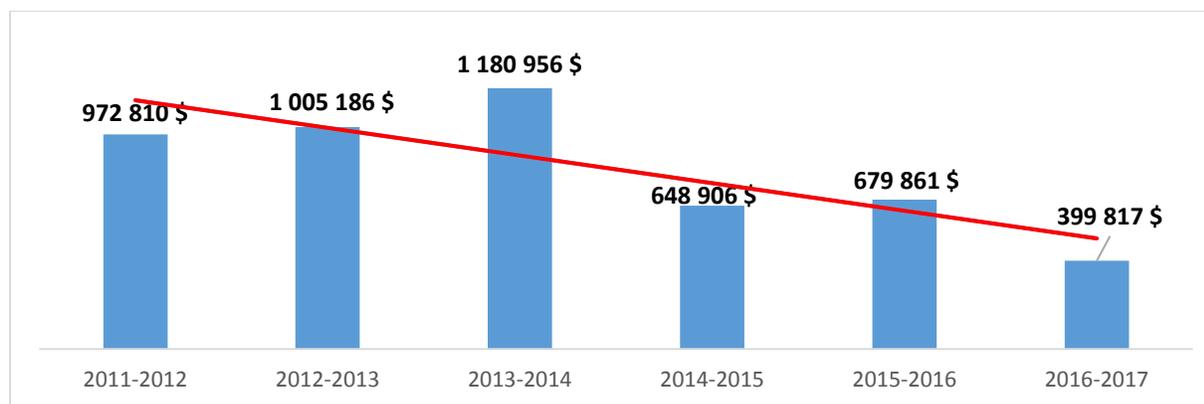
2 b) Les données sur le rendement du recouvrement des amendes ne sont pas centralisées, ce complique l'obtention de données cohérentes et exactes. Le PNRA ne dispose pas d'un système centralisé qui regrouperait les principales mesures du rendement du programme. À l'heure actuelle, les données sur le recouvrement des amendes sont conservées à trois endroits au SPPC : le PNRA, le système iCase et la Direction des finances du SPPC. L'évaluation a révélé de multiples cas de divergences entre les données conservées dans ces trois endroits. Dans d'autres cas, le personnel du PNRA n'avait pas été en mesure de fournir les renseignements précis demandés ou s'est vu contraint de calculer les données à partir de zéro. Par conséquent, il était difficile d'obtenir des données à jour et exactes sur les principales mesures du rendement, à savoir le nombre de dossiers qui avaient été envoyés à l'agence de recouvrement, le nombre de dossiers dans iCase dont les données étaient incomplètes ou inexactes, le montant total des amendes recouvrées et la méthode utilisée pour le recouvrement. Une grande partie de ces

⁶ Un membre du personnel de l'agence de recouvrement a estimé que l'agence avait reçu environ 10 000 amendes à recouvrer entre le début du contrat et le printemps 2018; toutefois, l'agence s'attendait à recevoir près de 17 000 amendes lorsqu'elle a conclu le contrat. Le PNRA a confirmé qu'il existe toujours un arriéré d'amendes, de sorte que toutes les amendes n'ont pas été envoyées aux fins de recouvrement. En avril 2018, le PNRA estimait avoir mis à jour plus de 20 000 dossiers de recouvrement d'amendes dont les données étaient incomplètes ou incorrectes. Au 31 décembre 2017, le PNRA avait indiqué qu'environ 9 000 dossiers avaient été envoyés à l'agence pour recouvrement.

renseignements sont toutefois censés être accessibles dans iCase; cependant, étant donné les contraintes liées à la vérification et à la mise à jour des données dans iCase décrites ci-dessus, on ne pouvait pas toujours se fier à l'exactitude des données produites par le système iCase.

2 c) La compensation de l'ARC a été un outil efficace de recouvrement des amendes pour le PNRA, mais le programme y a maintenant moins recours qu'auparavant. Le personnel du PNRA a signalé que les amendes de moins de 1 000 \$ sont généralement envoyées à l'ARC pour compensation plutôt qu'à l'agence de recouvrement. Il ne s'agit pas d'une règle stricte, et le personnel du PNRA se sert de son pouvoir discrétionnaire pour déterminer si la compensation de l'ARC sera utilisée. Le personnel du PNRA a également signalé que, dans certains cas, une amende ayant été envoyée à l'ARC pour compensation et dont le recouvrement a échoué peut ensuite être envoyée à l'agence de recouvrement. À l'inverse, certaines amendes que l'agence de recouvrement n'est pas en mesure de recouvrer sont ensuite envoyées à l'ARC pour compensation. Toutefois, comme le montre la figure 3, au cours des dernières années, le volume d'amendes recouvrées par compensation est considérablement plus faible que par le passé. Lorsqu'on a demandé au personnel du PNRA pourquoi on recouvrait moins d'argent de cette façon, il a répondu que l'on avait délibérément décidé d'envoyer moins d'amendes à l'ARC pour compensation parce que le PNRA ne disposait pas des ressources nécessaires pour traiter le volume d'appels téléphoniques qu'il reçoit pendant la période des impôts de particuliers dont le remboursement est retenu pour rembourser les amendes impayées. Un membre du personnel a signalé qu'au cours de cette période, le PNRA pouvait recevoir de 40 à 50 appels par jour de particuliers demandant pour quelles raisons leurs remboursements étaient visés par une compensation.

Figure 3 : Amendes recouvrées par le PNRA par compensation de l'ARC, de 2011-2012 à 2016-2017



Les programmes provinciaux de recouvrement des amendes ont déclaré que le recours à la compensation de l'ARC était très efficace et constituait l'une de leurs principales méthodes de recouvrement des amendes. Le gouvernement de l'Ontario utilise la compensation de l'ARC en plus de faire affaire avec des agences de recouvrement privées; le programme envoie tous les comptes de clients en retard à l'ARC pour compensation et les retire si les clients concluent et maintiennent des ententes de paiement avec des agences de recouvrement. D'après le gouvernement de l'Ontario, cette mesure constitue un incitatif supplémentaire pour convaincre les gens de payer leurs amendes. Le gouvernement de la Saskatchewan a confirmé que le recours à la compensation de l'ARC entraîne une hausse importante du volume d'appels téléphoniques durant la période des impôts, de sorte qu'elle

planifie en conséquence et s'assure d'avoir des ressources supplémentaires en place pour répondre aux appels pendant cette période.

2 d) L'agence de recouvrement a indiqué que la possibilité d'utiliser des outils supplémentaires pourrait l'aider à recouvrer un plus grand volume d'amendes. On a demandé au personnel de l'agence de recouvrement d'énumérer les plus grandes difficultés que pose le recouvrement des amendes pour le SPPC; le personnel a indiqué que l'agence utilisait habituellement deux outils pour l'aider à recouvrer les amendes, qu'elle n'est pas en mesure d'utiliser avec le SPPC. Il s'agit de la capacité d'accepter des paiements en ligne et de la capacité de renvoyer les personnes qui n'ont pas payé leurs amendes à une agence d'évaluation du crédit. L'agence en a déjà discuté avec le PNRA et est consciente que cette option n'est pas envisageable en ce moment, mais a indiqué qu'il serait utile qu'elle puisse y avoir accès un jour. Le PNRA a confirmé qu'aux termes du contrat conclu avec l'agence de recouvrement, l'utilisation de l'un ou l'autre de ces outils n'est pas possible. De plus, le PNRA a déclaré qu'on l'avait informé que le fait de permettre à une agence de recouvrement d'avoir recours aux agences d'évaluation du crédit pouvait soulever des préoccupations éventuelles en matière de protection de la vie privée.

La présente évaluation n'avait pas pour but de déterminer si le fait d'avoir accès à ces outils améliorerait la capacité de l'agence de recouvrement de recouvrer les amendes pour le SPPC. Toutefois, le gouvernement de l'Ontario a indiqué qu'il autorise les agences de recouvrement à renvoyer les personnes ayant des amendes impayées aux agences d'évaluation du crédit; il a déclaré que cet outil est très efficace, en particulier pour recouvrer les amendes plus anciennes. Le gouvernement de l'Ontario n'a soulevé aucune préoccupation au chapitre de la protection de la vie privée, mais a fait remarquer qu'il ne fournit aucun renseignement supplémentaire sur les débiteurs aux agences d'évaluation du crédit et que les amendes impayées sont enregistrées comme étant dues au ministère des Finances, plutôt qu'au ministère de la Justice ou au procureur général, de sorte que rien n'indique que l'amende découle d'une affaire pénale.

2 e) L'expérience des organismes provinciaux de recouvrement des amendes propose des modèles de rechange au recouvrement des amendes susceptibles d'être utiles au SPPC. Aucun des trois programmes provinciaux de recouvrement des amendes étudiés dans le cadre de l'évaluation n'a recours exclusivement à des agences privées pour recouvrer les amendes. Le gouvernement de l'Alberta ne les utilise pas du tout, car après avoir étudié la question, il a déterminé que l'impartition ne serait pas aussi efficace que le recouvrement à l'interne dans le contexte albertain. Les gouvernements de l'Ontario et de la Saskatchewan n'ont recours aux agences de recouvrement que lorsqu'ils ont déjà tenté de recouvrer l'amende ou lorsque l'amende est de faible valeur. Le gouvernement de la Saskatchewan n'envoie aux agences privées que les amendes de moins de 1 200 \$; le reste des amendes est recouvré à l'interne, alors que le gouvernement de l'Ontario recouvre toutes les amendes à l'interne pendant les 30 à 60 premiers jours, puis envoie les amendes toujours impayées à des agences privées. Les gouvernements de l'Ontario et de la Saskatchewan ont indiqué que, d'après leur expérience, les agences de recouvrement peuvent s'avérer très efficaces pour recouvrer les amendes impayées, mais pas nécessairement dans toutes les circonstances, ce qui explique pourquoi ils utilisent un modèle de recouvrement mixte comportant un volet interne et un volet privé.

En outre, les gouvernements de l'Ontario et de la Saskatchewan utilisent plus d'une agence de recouvrement à la fois : l'Ontario en utilise quatre et la Saskatchewan, deux. Les deux provinces ont

indiqué que leur succès était en grande partie attribuable à cette façon de faire, car cela crée de la concurrence entre les agences et offre des options si l'une d'entre elles n'est pas performante. Une étude sur le recouvrement public et privé réalisée en 2017 par l'International Growth Centre de la London School of Economics abonde en ce sens⁷.

2 f) Le PNRA dispose de moins de ressources que les organismes provinciaux de recouvrement des amendes. Le PNRA dispose actuellement de cinq équivalents temps plein (ETP). Tous les membres du personnel du PNRA rencontrés en entrevue sont d'avis qu'ils ne sont pas assez nombreux pour assumer la charge de travail du programme. Il n'est pas possible de comparer directement les besoins en personnel des programmes provinciaux de recouvrement des amendes à ceux du PNRA, parce que chaque administration est unique quant à sa taille et au type et au volume des amendes qu'elle traite. En effet, l'évaluation a révélé des écarts assez importants dans les niveaux de dotation des trois programmes provinciaux. Le gouvernement de l'Alberta, qui perçoit les amendes à l'interne, compte 32 ETP. Le gouvernement de la Saskatchewan compte trois ETP qui s'occupent du recouvrement des amendes et qui sont appuyés dans leurs fonctions par un centre d'appels employant 15 ETP; le centre d'appels traite les appels téléphoniques du programme de recouvrement des amendes, ainsi que d'autres programmes gouvernementaux. Le gouvernement de l'Ontario compte huit ETP qui s'occupent du recouvrement des amendes et qui sont appuyés par une autre unité de huit employés, qui font du recouvrement et d'autres tâches. Toutefois, quels que soient leurs niveaux de dotation en personnel, les trois programmes provinciaux s'entendent pour souligner l'importance d'automatiser autant que possible le processus de recouvrement des amendes, car c'est ce qui permet d'optimiser les ressources du programme.

Recommandations

1. Examiner la possibilité d'obtenir un accès électronique direct aux renseignements sur les amendes contenues dans les bases de données des palais de justice provinciaux, ce qui permettrait de mettre à jour automatiquement la base de données du SPPC et d'éviter au personnel du PNRA d'avoir à saisir manuellement ces données. On pourrait mettre ce processus à l'essai dans une ou deux provinces, puis à plus grande échelle par la suite.
 - À court terme, le SPPC devrait envisager des moyens d'utiliser plus efficacement les données contenues dans les bases de données des palais de justice provinciaux, par exemple en accordant la priorité à la communication rapide de renseignements exacts à l'agence de recouvrement plutôt qu'à la mise à jour de la base de données du SPPC. La façon de faire actuelle consiste à mettre à jour la base de données du SPPC avant d'envoyer les renseignements sur les amendes à l'agence de recouvrement, ce qui signifie que lorsque les renseignements sont enfin envoyés, il est possible qu'ils soient déjà périmés. Le PNRA devrait envisager de transmettre d'abord les renseignements, puis de mettre à jour la base de données du SPPC.

⁷ Haas, A. et Manwaring, P. (2017). « Public vs. private collection in enhancing local tax revenues ». Tiré du site de l'International Growth Centre, London School of Economic and Political Science : <https://www.theigc.org/publication/private-vs-public-collection-enhancing-local-tax-revenues/> (en anglais seulement)

2. Le PNRA devrait définir les principales mesures de rendement pour le recouvrement des amendes et mettre en place un système afin d'assurer un suivi continu de ces mesures. Ce système devrait permettre au PNRA de produire des données régulières et précises sur chacune de ces mesures. Aux termes de l'évaluation, nous recommandons au minimum les mesures suivantes :
 - Nombre de dossiers de recouvrement d'amendes contenant des renseignements incomplets ou inexacts dans iCase;
 - Nombre de ces dossiers qui ont été mis à jour par le PNRA;
 - Nombre de dossiers envoyés pour recouvrement à l'agence de recouvrement et à l'ARC pour compensation;
 - Montant total des amendes recouvrées et par quelle méthode (c.-à-d. agence de recouvrement, compensation de l'ARC, autres).
3. Le PNRA devrait dès maintenant accroître le recours à la compensation de l'ARC. Le SPPC devrait envisager des moyens de gérer la charge de travail accrue susceptible de découler de cette mesure pendant la période des impôts (p. ex. messages téléphoniques ou électroniques automatisés fournissant des renseignements généraux sur les modalités de la compensation et les raisons pour lesquelles on y a recours, ou embauche de personnel temporaire pendant la période des impôts).
4. Examiner les répercussions et la faisabilité de fournir à l'agence de recouvrement d'autres outils pour lui permettre d'accroître son efficacité (c.-à-d. recours aux agences d'évaluation du crédit et capacité d'accepter des paiements en ligne).
5. Examiner l'analyse de rentabilisation proposant un modèle mixte de recouvrement qui mettrait à profit des agences de recouvrement privées, le recouvrement interne et la compensation de l'ARC. D'autres provinces utilisent avec succès des modèles mixtes de recouvrement. Les données du système de gestion des dossiers du SPPC sur les taux de réussite de chacune de ces trois méthodes (interne, compensation de l'ARC et impartition) peuvent servir à déterminer laquelle est la plus efficace selon les circonstances. Dans le cadre de cette démarche, le SPPC devrait aussi envisager de faire appel à plus d'une agence de recouvrement à la fois, car cette approche a été utilisée avec succès au niveau provincial.

Conclusion

L'impartition du recouvrement des amendes et les modifications connexes apportées au PNRA n'ont pas répondu aux attentes en matière de rendement. Bien que le rendement se soit amélioré depuis la première année de mise en œuvre, à l'heure actuelle, l'impartition ne permet de recouvrir qu'un peu plus de la moitié du volume moyen d'amendes que le SPPC recouvrait auparavant lorsqu'il percevait les amendes à l'interne. Toutefois, l'impartition est maintenant devenue plus rentable que le recouvrement à l'interne. Il semble que de multiples facteurs ont contribué à la diminution du volume des amendes recouvrées depuis l'impartition du recouvrement des amendes. Le processus interne de mise à jour et de suivi des renseignements sur les amendes impayées du SPPC comporte d'importantes lacunes, notamment le fait que le personnel du PNRA est contraint de saisir et de vérifier manuellement les données sur les amendes. De plus, au cours des dernières années, le PNRA a diminué le recours à la compensation de l'ARC, qui était pourtant un outil de recouvrement efficace. Enfin, l'agence de recouvrement a déclaré qu'elle pourrait recouvrer plus efficacement les amendes si elle avait accès à

d'autres outils, comme les agences d'évaluation du crédit. Des données probantes fournies par les organismes provinciaux de recouvrement des amendes appuient cette affirmation. La prise en compte de ces facteurs, en particulier les inefficacités internes et la diminution du recours à la compensation de l'ARC, est susceptible d'améliorer considérablement le rendement du programme.

Pour ce qui est de la question plus fondamentale de savoir si l'impartition du recouvrement des amendes est une option efficace pour le SPPC, l'expérience d'autres administrations démontre que le recours à des agences privées peut être une méthode efficace de recouvrement des amendes, mais pas nécessairement dans toutes les circonstances. Étant donné les lacunes internes importantes relevées au sein du PNRA dans le cadre de la présente évaluation, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si l'impartition est une bonne option pour le SPPC ni de proposer une approche en ce sens tant que ces lacunes ne sont pas d'abord réglées. Une surveillance continue du rendement du PNRA (et de l'incidence de tout changement apporté au programme) sera nécessaire pour déterminer le rôle que devrait jouer l'impartition du recouvrement à l'avenir.

Réponse de la direction

Le SPPC accepte les constatations et les recommandations générales de l'évaluation du Programme national de recouvrement des amendes. Il s'appuiera sur ces constatations pour examiner et restructurer le programme. Il examinera également les constatations découlant de l'examen de la vérification interne du programme afin de déterminer dans quelle mesure on peut aussi intégrer ces recommandations à la prochaine version du programme. Cet examen sera réalisé durant l'année en cours, après quoi un plan d'action plus détaillé sera élaboré en vue de faire avancer le programme.

Appendice 1 : Méthodologie

L'évaluation a eu recours à de multiples sources de données.

Analyse documentaire et revue de la littérature

Le PNRA n'avait jamais été évalué auparavant, mais il a fait l'objet de divers autres examens au cours de son existence, entre autres, des audits et des examens de programmes. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons examiné les documents et les rapports découlant de ces examens soit : un examen d'audit (2015), un examen stratégique (2011), un examen de programme (2008) et un audit (2006). Nous avons aussi effectué une revue de la littérature sur le recours à des agences privées pour le recouvrement des amendes des institutions publiques.

Analyse des données sur le recouvrement des amendes du SPPC

Il existe trois principales sources de données sur le recouvrement des amendes au SPPC : le PNRA, la Direction des finances du SPPC et le système de gestion des dossiers (iCase). Nous avons examiné les données provenant de ces trois sources afin de déterminer la valeur globale et le volume d'amendes recouvrées, le coût du recouvrement ainsi que les principales caractéristiques des amendes, notamment l'âge, la taille, le type et les méthodes de recouvrement utilisées (c.-à-d. recouvrement interne, compensation ou agence de recouvrement).

Examen du processus de recouvrement des amendes réalisé par la Division de l'audit interne du SPPC

La présente évaluation a été réalisée en collaboration avec la Division de l'audit interne (DAI). La DAI a examiné les processus utilisés pour saisir les renseignements dans le système iCase et a analysé ces données pour en vérifier l'intégralité et l'exactitude et déterminer si elles avaient été saisies en temps opportun.

Entrevues auprès des principaux intervenants

Nous avons mené des entrevues auprès de trois des cinq membres du personnel du PNRA, ainsi que de quatre employés de l'agence de recouvrement. Nous avons demandé à ces personnes de décrire le processus de recouvrement des amendes et leur rôle dans celui-ci, et d'indiquer les aspects qui fonctionnent bien selon elles et ceux que l'on pourrait améliorer. Nous avons aussi demandé aux employés de l'agence de recouvrement d'expliquer ce qui distingue l'approche de recouvrement qu'elle utilise pour le SPPC de celle qu'elle emploie pour le compte d'autres organisations. Nous leur avons aussi demandé s'il existait d'autres outils, ressources ou renseignements qui pourraient leur être utiles pour recouvrer les amendes du SPPC.

Étude d'autres administrations

Nous avons examiné les processus de recouvrement des amendes dans trois provinces (Alberta, Saskatchewan et Ontario) et avons mené des entrevues avec le gestionnaire de chacun de ces programmes. Nous avons demandé à ces personnes de décrire le processus de recouvrement des amendes dans leur administration, le nombre d'ETP qui y participent, ainsi que les aspects qui fonctionnent bien et ceux qui pourraient être améliorés.