



CHAPITRE 21

Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures

Table des matières

Introduction	21.1
Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés	21.6
États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement	21.10
Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations	21.12
Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles	
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992	21.15
Intégration des activités internationales	21.18
Processus de gestion du Ministère	
Capacité d'analyse stratégique	21.21
Suivi et évaluation des activités	21.24
Reddition de comptes	21.26
Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie	
Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements	21.27
Encadrement des services à la clientèle	21.29
Activités relatives au commerce international	21.32
Ministère de l'Éducation	
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992	21.37
Enseignement collégial	
Gestion des programmes d'enseignement collégial	21.40
Sanction des études collégiales	21.42
Contrôle de l'effectif scolaire des collèges	21.44
Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps	21.47
Autorisation et suivi des projets d'investissement des cégeps	21.49
Enseignement universitaire	
Règles de financement des universités	21.51
Contrôle de l'effectif scolaire des universités	21.53
Autorisation et suivi des projets d'investissement des universités	21.55
Contrôles en milieu informatique	
Gestion de la sécurité informatique	21.59
Entretien des programmes d'application	21.60
Analyse de programmes et vérification interne	21.61

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.

Ministère de la Sécurité publique

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991	21.64
Gestion des sentences de détention	21.66
Gestion de l'avoir des personnes incarcérées	21.68

Caisse de dépôt et placement du Québec

Exploitation de commerces	21.70
Contrôle corporatif de la légalité des placements	21.80

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement	21.86
Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement	21.90

Commission de la construction du Québec

Conformité avec la loi et les règlements	21.96
Dérogations à la réglementation	
Dérogation au Règlement sur la délivrance des certificats de compétence	21.98
Dérogation au Règlement sur l'embauche et la mobilité des salariés dans l'industrie de la construction	21.101
Dérogation au Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction	21.103
Pouvoirs de la loi constitutive outrepassés	21.105
Adoption de pratiques administratives sans obtenir les approbations requises	21.109

Commission des valeurs mobilières du Québec

Protection des revenus publics	21.113
--------------------------------	--------

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Facturation et recouvrement	21.121
-----------------------------	--------

Inspecteur général des institutions financières

Retards dans l'encaissement et la comptabilisation des revenus reçus	21.126
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991	21.134
Fichier central des entreprises	21.137
Protection des épargnants	
Mise à jour des guides de surveillance des institutions de dépôts	21.140
Mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts	21.144
Protection des assurés	
Délais dans l'analyse des dossiers en assurance de dommages	21.146
Surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts des assureurs de personnes	21.148
Réalisation du plan d'action à l'égard des intermédiaires de marché	21.150
Qualité du service de renseignements	21.152

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.

Office des services de garde à l'enfance

Traitement des demandes de la clientèle	21.160
Suivi du développement du nouveau système informatique	21.162
Information de gestion	21.163
Performance du nouveau système informatique	21.164
Manque de souplesse du nouveau système informatique	21.166
Conclusion	21.167

Société de l'assurance automobile du Québec

Indemnisation des accidentés de la route	21.169
Avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec	21.175

Société de la Place des Arts de Montréal

Utilisation et comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière	21.179
Amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve	21.189

Société Innovatech du Grand Montréal

Présentation des participations financières de la Société	21.198
Rémunération d'un administrateur	21.206
Admissibilité à l'aide financière	21.211
Règlement sur l'effectif	21.223

Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches

Admissibilité à l'aide financière	21.227
-----------------------------------	--------

Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

Conformité avec les lois et les règlements	
Approbation des programmes et de leurs modifications	21.233
Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)	21.236
SPRINT	21.241
Fonds d'aide à l'emploi créés au cours de l'exercice	21.243
Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)	21.246
Règles budgétaires de la Société	21.248
Ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants	21.251
Fonds décentralisé de création d'emplois - Respect des conditions prévues dans les protocoles d'entente avec les entreprises subventionnées	21.257

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

Conformité à la loi	21.266
---------------------	--------

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.



INTRODUCTION

21.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

21.2 Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données financières et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des entités dont les états financiers sont vérifiés et une appréciation d'ensemble des états financiers.

21.3 Dans les paragraphes qui suivent, nous formulons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement.

21.4 Nous faisons également état des restrictions que nous avons émises dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de certaines de ses organisations ainsi que des commentaires que nous avons formulés quant à l'observance de certaines stipulations légales, réglementaires ou administratives. Enfin, ce chapitre donne les résultats du suivi de vérifications antérieures.

21.5 Le Vérificateur général s'appuie sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement. Nous constatons que le gouvernement n'applique pas intégralement ces recommandations.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés

21.6 Le CCVSP a émis ses recommandations concernant la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements en novembre 1988. Il préconisait alors d'inclure immédiatement dans l'état de la situation financière tout montant d'obligations découlant des régimes de retraite qui n'avait pas encore été comptabilisé.

21.7 À cette époque, le gouvernement faisait face à une dette importante non comptabilisée d'obligations découlant des régimes de retraite. Il n'a pas appliqué la recommandation du CCVSP, mais, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée en juillet 1980, il a plutôt continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

21.8 Le montant de la dette non encore comptabilisée dans les états financiers du gouvernement relativement aux régimes de

retraite au 31 mars 1995 n'est pas présenté dans le présent rapport, les données n'étant pas disponibles lors de sa publication. Au 31 mars 1994, cette dette s'élevait à 10 milliards de dollars.

21.9 Bien que les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite paraissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter leur inscription, puisqu'elles constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement

21.10 Selon le CCVSP, « les états financiers du gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes et entreprises du gouvernement ».

21.11 Les états financiers publiés actuellement par le gouvernement n'incluent pas l'ensemble de ses activités et ressources. Ils portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils ne comprennent pas les données financières des fonds spéciaux ainsi que celles de certains organismes, telles la Corporation d'hébergement du Québec et la Société d'habitation du Québec.

Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations

21.12 Au cours de la période que couvre le présent rapport, le Vérificateur général a émis 160 rapports du vérificateur à la suite de ses travaux d'attestation financière. Ces rapports portent sur les états financiers du gouvernement, ceux des fonds spéciaux et ceux des organismes et entreprises du gouvernement.

21.13 Nous avons émis des restrictions dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et ceux des 14 organisations suivantes :

- l'Inspecteur général des institutions financières;
- la Société de la Place des Arts de Montréal;
- la Société Innovatech du Grand Montréal;
- le Musée d'Art contemporain de Montréal;
- le Fonds de la reprographie gouvernementale;
- le Fonds des approvisionnements et des services;
- le Fonds des moyens de communication;
- le Fonds des registres du ministère de la Justice;
- le Fonds des services de télécommunications;
- le Fonds des services informatiques;
- le Fonds du Bureau de la statistique du Québec;
- le Fonds du courrier et de la messagerie;
- le Fonds du service aérien gouvernemental;
- le Fonds Les Publications du Québec.

21.14 De plus, nous avons formulé des commentaires dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers de quatre organisations pour des manquements à des stipulations de leur loi constitutive ou de divers règlements. Ce sont :

- le Centre québécois de valorisation de la biomasse;
- la Commission de la construction du Québec;
- la Société Innovatech du Grand Montréal;
- la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches.

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992

21.15 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère des Affaires internationales (maintenant le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles) en 1991-1992. Nous voulions savoir dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en septembre 1995.

21.16 La vérification de 1991-1992 portait sur la planification et l'évaluation des activités du Ministère, sur la façon dont il gérait ses ressources humaines et les affaires internationales dans le domaine de l'économie, ainsi que les frais liés à ses activités internationales, en particulier les titres de transport. Nous avons aussi observé de quelle façon le Ministère planifiait, organisait et dirigeait l'action à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes et coordonnait leurs activités au Québec en matière d'affaires internationales.

21.17 Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à certaines déficiences constatées à cette époque, notamment quant à la gestion de ses ressources humaines et des titres de transport pour ses employés.

Intégration des activités internationales

21.18 À l'occasion de notre vérification en 1991-1992, nous avons souligné les efforts du Ministère pour mettre en place un processus de programmation des activités internationales visant à intégrer l'ensemble des interventions des ministères et organismes du gouvernement à l'étranger. Cet exercice revêtait d'autant plus d'importance que le gouvernement venait d'adopter une politique en matière d'affaires internationales. Nous avons fait mention des problèmes de collaboration entre le Ministère et

ses principaux partenaires qui empêchaient d'apprécier si les activités proposées par certains ministères et organismes étaient cohérentes par rapport aux objectifs et aux priorités du gouvernement.

21.19 Pour améliorer l'intégration des activités internationales, le Ministère a depuis mis en place une nouvelle approche en matière de programmation d'activités internationales pour 1994-1995. Cette nouvelle approche est basée sur une nomenclature de programmes classant les activités du Ministère non plus selon leur nature mais selon leur finalité. Malheureusement, le Ministère a mis de côté cette nouvelle approche au moment de la programmation des activités de 1995-1996. Nous avons donc constaté des problèmes analogues à ceux que nous avons soulignés en 1991-1992, c'est-à-dire que certains ministères actifs sur le plan international ont produit des documents permettant de situer leur action relativement aux orientations gouvernementales, tandis que d'autres n'ont présenté que des listes d'activités sans démontrer qu'elles sont cohérentes par rapport aux orientations.

21.20 De plus, nous avons déploré le fait que le Comité de coordination des affaires internationales ne jouait pas entièrement son rôle. Nous avons constaté que ce comité n'a pas tenu de séance depuis notre vérification.

Processus de gestion du Ministère Capacité d'analyse stratégique

21.21 En 1991-1992, nous avons incité le Ministère à renforcer sa capacité d'analyse stratégique de façon qu'elle puisse contribuer à l'élaboration d'énoncés de politique sectorielle et guider son action ainsi que celle du gouvernement à l'étranger.

21.22 Un volet important de la mission du Ministère est de développer sa capacité d'analyse stratégique qui comporte plusieurs éléments : suivre l'évolution de la réalité internationale, en

évaluer les incidences pour le Québec, veiller à ce que la politique sectorielle québécoise tienne compte de cette dimension et à ce que l'action internationale soit déterminée en conséquence.

21.23 Le Ministère nous a fait part de plusieurs initiatives pour renforcer sa capacité d'analyse stratégique. Par exemple, nous avons noté des accès accrus à des banques d'information et la diffusion de guides d'accès aux marchés étrangers destinés aux entreprises. Par contre, nous avons constaté la dissolution d'une direction générale à qui étaient confiées des responsabilités particulières en matière d'analyse stratégique et qui avait pour mandat de contribuer à la définition de stratégies afin d'alimenter le processus de planification grâce à des documents d'orientation et des propositions de priorités. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas terminé le développement de sa capacité d'analyse stratégique.

Suivi et évaluation des activités

21.24 En 1991-1992, nous avons observé que le Ministère n'était pas en mesure d'effectuer un suivi de ses activités, malgré les efforts importants déployés en vue d'établir les objectifs à atteindre et les ressources à y consacrer, et ce, par unité administrative, par domaine d'intervention et par territoire. Nous avons formulé des remarques similaires concernant l'évaluation de ses activités, c'est-à-dire qu'il devait déterminer si elles demeuraient pertinentes et si elles correspondaient toujours aux besoins de la clientèle.

21.25 Le Ministère ne dispose toujours pas d'un système institutionnel de suivi et d'évaluation de ses activités. Nous avons noté, par contre, diverses initiatives prises par certaines unités administratives pour leur permettre de suivre ou d'évaluer leurs activités.

Reddition de comptes

21.26 Depuis notre vérification, les rapports annuels du Ministère, soit ceux des 31 mars 1993 et 1994 ont été déposés dans les délais prescrits, mais ils renseignent toujours insuffisamment sur les objectifs poursuivis et les résultats atteints en vue d'apprécier sa performance.

Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie **Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements**

21.27 Au cours de notre vérification, nous avons fait remarquer que les deux ministères d'alors, soit le ministère des Affaires internationales et celui de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, devenus le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (MAIICC) et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), s'attribuaient des responsabilités similaires dans le domaine de la prospection des investissements, de sorte que certaines activités sur différents territoires étrangers se recoupaient et créaient une confusion chez la clientèle.

21.28 Au moment de notre suivi, cette déficience n'était toujours pas corrigée. Les deux ministères ne s'entendent pas sur le partage des responsabilités, ce qui entretient la confusion. Selon les renseignements obtenus, les activités du Ministère recourent celles du MICST sous deux aspects : les relations avec les entreprises étrangères déjà établies au Québec et la porte d'entrée auprès du gouvernement du Québec pour les nouveaux investisseurs.

Encadrement des services à la clientèle

21.29 En 1991-1992, nous avons noté des lacunes à propos de l'encadrement des services à la clientèle, soit l'absence d'une définition précise des types de clientèle susceptibles de faire l'objet des interventions du Ministère, le manque d'un processus structuré de consultation, le défaut de lignes directrices quant à la nature et à l'étendue des services à offrir et l'absence de stratégies de communication pour faire connaître ses services.

21.30 Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a pris des mesures qui ont permis de connaître les divers clients et leurs besoins. Par contre, nous n'avons toujours pas pu retracer de lignes directrices quant à la nature et à l'étendue des services à la clientèle.

21.31 Le Ministère nous a fait part des divers moyens qu'il utilise pour faire connaître ses services, mais il ne dispose toujours pas de stratégie de communication à cet égard.

Activités relatives au commerce international

21.32 Au moment de notre vérification de 1991-1992, nous avons examiné les principales étapes de l'organisation des missions commerciales, des foires ou des expositions. Nous avons aussi constaté des lacunes concernant le recrutement des entreprises québécoises, ainsi que le déroulement et l'évaluation des activités à l'étranger.

21.33 En ce qui concerne le recrutement, nous avons noté que, dans le cas du Programme d'aide pour la promotion des exportations (APEX), le Ministère a notamment établi une collaboration systématique avec le MICST. Il a élaboré des outils qui devraient permettre de cibler des entreprises québécoises aptes à s'établir sur les marchés étrangers.

21.34 Le Ministère n'a cependant pas systématisé une approche similaire en ce qui concerne le recrutement des entreprises québécoises qui participent à des missions commerciales, des foires ou des expositions.

21.35 Nous n'avons pas effectué de suivi concernant le déroulement des activités à l'étranger et leur évaluation. Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment de notre suivi, le Ministère dispose maintenant d'un rapport d'activité qui devrait permettre l'évaluation de ses activités à l'étranger.

21.36 Commentaires du Ministère :

« Le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles a pris connaissance des commentaires exprimés par le Vérificateur général dans son suivi de rapport de vérification d'optimisation des ressources au Ministère, de l'année financière terminée le 31 mars 1992.

« Le Ministère est généralement satisfait des informations contenues dans ce suivi. Cependant, il y aurait lieu que le Vérificateur général prenne davantage en compte les efforts consentis par le Ministère depuis 1992 pour corriger les lacunes soulevées dans le rapport du Vérificateur de l'année financière 1992.

« Ainsi, le Ministère désire faire état notamment de la décentralisation vers les directions géographiques de l'analyse stratégique, de ses démarches de systématisation des processus visant à encadrer les activités des conseillers traitant avec la clientèle économique, et de la mise en application du processus de suivi et d'évaluation des résultats pour les participations à des missions, foires et expositions.

« Il tient également à faire valoir que, pour l'exercice de programmation 1995-1996, le Ministère a emprunté exactement la même approche qu'en 1994-1995 et a repris en outre les orientations adoptées à cette occasion. »

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992

21.37 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (maintenant le ministère de l'Éducation) en 1991-1992. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en septembre 1995.

21.38 La vérification de 1991-1992 visait la gestion des programmes de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire. Elle a été effectuée dans le but de voir si le souci de l'économie et de l'efficacité était présent chez les responsables de la gestion, s'ils avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte de leurs objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs décisions.

21.39 Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à certaines déficiences relevées alors, notamment en ce qui concerne les règles de financement des collèges et des universités, le suivi de l'utilisation des subventions des collèges et des universités, le respect de la *Loi sur le droit d'auteur* ainsi que la reddition de comptes.

Enseignement collégial Gestion des programmes d'enseignement collégial

21.40 À l'occasion de notre vérification en 1991-1992, nous avons constaté que, au cours des 20 dernières années, l'élaboration et la révision des programmes d'enseignement avaient été faites d'une façon plus ou moins structurée. Par contre, le Ministère venait tout juste de mettre en place un processus de gestion de ces programmes qui allait de leur planification jusqu'à leur évaluation.

21.41 Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a poursuivi ses efforts grâce au renouveau de l'enseignement collégial. En effet, un cadre de développement et de révision

des programmes d'enseignement préuniversitaire était en élaboration, des mécanismes de concertation avec l'enseignement secondaire ou universitaire avaient été mis en place, un nouveau règlement sur le régime des études collégiales était adopté et une nouvelle loi créait la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. Toutefois, nous n'avons pu vérifier les effets concrets de ces nouveaux mécanismes puisqu'ils ne se manifesteront qu'au cours des prochaines années.

Sanction des études collégiales

21.42 En 1991-1992, le Ministère n'exigeait pas des collèges, avant d'émettre les diplômes, toute l'information qui l'aurait assuré que les étudiants avaient atteint les objectifs d'un programme d'enseignement. En 1991, 10 p. cent des diplômes en formation préuniversitaire et 30 p. cent des diplômes en formation technique avaient été émis sans que tous les cours requis figurent sur le relevé de notes.

21.43 Bien que le Ministère ait apporté quelques changements à sa procédure de délivrance des diplômes, notamment par l'ajout de contrôles informatiques, il n'est pas encore en mesure de s'assurer que toute l'information requise est consignée dans les dossiers des étudiants avant l'émission des diplômes. D'ailleurs, un système de contrôle de la sanction cohérent par rapport à la structure des programmes d'études est prévu dans le plan d'implantation du renouveau de l'enseignement collégial.

Contrôle de l'effectif scolaire des collèges

21.44 Notre vérification de 1991-1992 nous avait permis de constater que les contrôles du Ministère ne l'assuraient pas de l'exactitude de l'effectif scolaire admissible au financement.

21.45 Pour recenser les étudiants, le Ministère a mis en place un système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial. Au moment de notre suivi, les contrôles d'environnement

informatique ne garantissaient toujours pas un degré de sécurité suffisant quant aux données et aux programmes de traitement informatique.

21.46 Pour vérifier l'effectif scolaire déclaré, le Ministère demande aux vérificateurs externes des collèges de se prononcer sur les méthodes de collecte des données et de leur versement dans le système. En 1991-1992, le Ministère ne fournissait pas aux vérificateurs externes l'information prévue dans le guide administratif du système pour la vérification de l'effectif scolaire. En juin 1995, un guide de vérification de l'effectif scolaire a été remis aux vérificateurs externes des collèges pour l'exercice terminé le 30 juin 1995. Les répercussions de ce document n'ont pu être évaluées.

Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps

21.47 En 1991-1992, le Ministère ne disposait pas de toute l'information nécessaire pour s'assurer de l'application des conventions collectives et des règlements déterminant certaines conditions de travail du personnel des cégeps.

21.48 Le Ministère a progressé en récupérant les sommes indûment versées à cause d'une dérogation aux clauses monétaires et en documentant l'application du règlement qui détermine les conditions de travail du personnel de direction. Toutefois, sans mettre en question les résultats des travaux des vérificateurs externes, le Ministère n'a toujours pas l'assurance que le mandat qu'il leur confie lui permet un contrôle efficace des pratiques de rémunération du personnel. De plus, il ne dispose pas de toute l'information sur les clauses autres que monétaires, notamment quant aux pratiques relatives à l'attribution de la permanence, à la durée des vacances et à la disponibilité des enseignants.

Autorisation et suivi des projets d'investissement des cégeps

21.49 En 1991-1992, nous avons constaté que le Ministère autorisait des projets sans avoir les plans d'investissement des cégeps pour les prochaines années et sans appliquer systématiquement les critères de priorité aux projets admissibles qu'il avait lui-même établis.

21.50 Depuis notre vérification, le Ministère a élaboré des annexes au Régime budgétaire et financier pour décrire le processus d'analyse et les critères de sélection des projets d'investissement. Puisque la consultation est en cours et que la mise en application en est à ses débuts, il est difficile d'en évaluer les résultats pour l'instant.

Enseignement universitaire Règles de financement des universités

21.51 Pendant nos travaux effectués en 1991-1992, nous avons constaté que le Ministère avait pris la décision de ne pas réviser la formule de répartition des subventions entre les universités, et ce, sans démarche systématique d'évaluation en profondeur.

21.52 Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment de notre suivi, le Ministère reconnaît avoir procédé à des ajustements plutôt qu'à une refonte globale.

Contrôle de l'effectif scolaire des universités

21.53 Au cours de notre vérification en 1991-1992, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas l'assurance que ses contrôles de l'effectif scolaire admissible au financement étaient efficaces.

21.54 Les subventions aux universités tiennent compte de la variation de l'effectif scolaire. Le Ministère dispose de moyens de contrôle de l'effectif dont l'un est le système de recensement de la clientèle universitaire. Au moment de notre suivi, les contrôles d'environnement informatique ne garantissaient toujours pas un degré de sécurité suffisant en ce qui a trait aux données et aux programmes de traitement informatique.

Autorisation et suivi des projets d'investissement des universités

21.55 Durant notre vérification effectuée en 1991-1992, nous avons remarqué que le Ministère autorisait des projets sans avoir les plans d'investissement des universités pour appuyer son plan quinquennal. Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment du suivi, le Ministère n'exige pas encore systématiquement les plans

quinquennaux d'investissement des universités comme le prévoit la loi. Il considère que les plans directeurs d'aménagement reçus fournissent une information équivalente.

21.56 En 1991-1992, un mécanisme pour gérer les demandes d'investissement ponctuelles était en voie d'implantation. Au moment de notre suivi, plusieurs universités n'avaient toujours pas élaboré leur plan directeur d'aménagement.

21.57 Le Ministère avait énoncé ses objectifs pour les projets d'investissement qu'il entendait subventionner. Cependant, il n'avait pas défini de critères de sélection des projets pour déterminer leur ordre de priorité.

21.58 Nous avons observé que le Ministère effectuait un suivi des projets d'investissement, mais qu'il ne procédait pas ainsi pour tous les autres projets subventionnés, telles les rénovations majeures. Selon les documents et les commentaires reçus au moment de notre suivi, la situation n'a pas changé.

Contrôles en milieu informatique Gestion de la sécurité informatique

21.59 Comme en 1991-1992, les mesures prises par le Ministère quant à la sécurité informatique ne garantissent pas un contrôle suffisant. En effet, des employés ont encore accès en mode écriture aux fichiers de données de production des applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires », sans que l'exécution de leurs tâches le justifie.

Entretien des programmes d'application

21.60 Concernant les applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires », la graduation des programmes de l'environnement de test à l'environnement de production est encore réalisée par les employés responsables du développement et de l'entretien des programmes d'application plutôt que par un groupe d'employés indépendants.

Analyse de programmes et vérification interne

21.61 En 1991-1992, le Ministère n'assumait pas adéquatement ses responsabilités en matière d'analyse de programmes et de vérification interne. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère assume ses responsabilités en matière de vérification interne.

21.62 Cependant, le Ministère n'a toujours pas de plan d'application de la directive en matière d'analyse de programmes et l'évaluation structurée des programmes n'a pas encore été étendue à toutes les activités du Ministère.

21.63 Commentaires du Ministère :

« Le ministère de l'Éducation constate que le Vérificateur général a pris acte des améliorations apportées à la gestion de l'enseignement collégial, de l'enseignement universitaire et de la reddition de comptes.

« Le Ministère reçoit également les recommandations et les commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts en vue d'une amélioration constante de ses pratiques de gestion. D'ailleurs, plusieurs actions ont déjà été prises en ce sens. Il entend poursuivre la tâche entreprise.

Enseignement collégial. *« Au cours des trois dernières années, le Ministère a mis en place un processus de vérification devant permettre un contrôle efficace du nombre minimal de cours requis pour l'obtention d'un diplôme.*

« L'application des règles relatives à l'attribution de la permanence, à la durée des vacances et à la durée hebdomadaire de la disponibilité des enseignants relève de chaque établissement. La mise en œuvre de procédures de contrôle efficaces entraînerait des coûts beaucoup plus élevés que les économies escomptées. Aussi, conformément au Code du travail, le Ministère considère-t-il que la capacité des syndicats locaux de recourir à l'arbitrage constitue une garantie suffisante du respect des conventions collectives.

Enseignement universitaire. « Selon le Ministère, il n'y a pas lieu de déterminer l'ordre de priorité des projets d'investissement à subventionner, parce que ceux-ci sont suffisamment détaillés pour que le ministre de l'Éducation puisse exercer sa prérogative de choisir, parmi les projets présentés, ceux qui correspondent aux priorités gouvernementales.

Contrôles en milieu informatique.

« Les accès en mode écriture aux fichiers de données de production des applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires » sont en voie de révision, et les correctifs seront complétés d'ici la mi-novembre 1995. »

« Les mécanismes de graduation des programmes de l'environnement de test à l'environnement de production ont été révisés. Au cours de la prochaine année, il est prévu que le « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et le système « Recrutement des clientèles universitaires » se conformeront à ce nouveau cadre de gestion. »

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991

21.64 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée au ministère de la Sécurité publique en 1990-1991, plus particulièrement à la Direction générale des services correctionnels. Le but de cette démarche était de voir dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées.

21.65 La vérification de 1990-1991 couvrait les activités relatives à la gestion des sentences de détention, des sentences de probation et de l'avoir des personnes incarcérées. De façon générale, nous pouvons conclure que le Ministère a apporté des correctifs à la majorité des lacunes relevées antérieurement. Ces déficiences corrigées portaient principalement sur l'admissibilité aux absences temporaires, la gestion des sentences intermittentes et la gestion de la probation.

Gestion des sentences de détention

21.66 Quant une sentence est de plus de six mois, le Ministère doit élaborer, dans les 30 jours suivant l'admission de la personne incarcérée, un plan de séjour comportant les mesures jugées les plus susceptibles de favoriser la réinsertion sociale du détenu. Nous avons constaté que le Ministère ne respecte pas encore sa politique concernant les délais de production des plans de séjour puisque, dans plus de la moitié des dossiers examinés, des retards ont été constatés.

21.67 De même, seulement quelques établissements de détention enregistrent les demandes de renseignements nominatifs conformément à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. En effet, un enregistrement de la demande est requis lorsqu'un renseignement nominatif est communiqué sans le consentement de la personne concernée.

Gestion de l'avoir des personnes incarcérées

21.68 Le Ministère a renforcé les contrôles qu'il exerce relativement à la gestion de l'avoir des personnes incarcérées, principalement grâce à la mise en place d'un logiciel comptable. Cependant, nous avons constaté qu'il existe toujours des disparités entre les centres de détention concernant les versements d'intérêt dans les comptes d'épargne. Également, la remise des sommes non réclamées au ministère des Finances n'est pas faite uniformément.

21.68 *Commentaire du Ministère : Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas de commentaire additionnel à formuler sur ce rapport.*

Exploitation de commerces

21.70 La *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* autorise la Caisse, compte tenu de certaines restrictions, à faire des placements, des opérations financières et des prêts. Toutefois, elle ne lui permet pas d'exploiter un commerce ou une industrie.

21.71 La Caisse peut investir dans des filiales dont l'activité consiste à acquérir ou détenir certains placements, dans la mesure où elle pourrait les acquérir ou les détenir directement. De même, elle peut investir dans des filiales ayant principalement pour objet d'acquérir, de détenir, de louer et d'administrer des immeubles, sans pour autant avoir le droit d'y exploiter un commerce ou une industrie.

21.72 Depuis quelques années, nous avons tenté d'éclaircir cet aspect de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* afin d'en arriver à une compréhension commune avec la Caisse relativement à l'exploitation d'un commerce et d'une industrie. Malgré ces efforts, nous constatons qu'un écart persiste dans l'interprétation que nous faisons, de part et d'autre, de cette loi.

21.73 La Caisse considère que le fait de confier un mandat de gestion ou de fiduciaire à un tiers, pour l'exploitation d'un commerce ou d'une industrie, n'est pas synonyme d'exploiter ce commerce ou cette industrie. Nous sommes évidemment en total désaccord avec cette vision puisque la Caisse s'expose alors aux risques liés à l'exploitation. Toutefois, le fait de confier à un tiers, à titre de concessionnaire, l'exploitation d'un commerce serait, quant à nous, acceptable et conforme à la loi constitutive de la Caisse si elle transférait à ce tiers tous les risques liés à l'exploitation commerciale. De la même façon, et contrairement à l'argumentation de la Caisse, la proportion, si infime soit-elle, du coût d'un investissement applicable à un commerce par rapport au coût total d'un investissement immobilier, ne justifie pas, sous prétexte de l'accessoire par rapport au principal, l'exploitation par la Caisse d'un commerce ou d'une industrie.

21.74 C'est ainsi qu'au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1994 la Caisse a acquis, par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, 50 p. cent des parts d'une société civile française qui exploite un commerce. À notre avis, cet investissement de près de 4,2 millions de dollars n'est pas conforme à la loi constitutive de la Caisse, qui se trouve ainsi à exploiter un commerce.

21.75 De plus, bien que la loi constitutive de la Caisse l'autorise, depuis juin 1992, à acquérir et à détenir la totalité des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à acquérir, à détenir ou à investir dans des ressources minérales, pétrolières ou gazières, à les administrer et à en confier l'exploitation à des tiers, nous sommes d'avis que cette autorisation n'inclut pas l'exploitation de ces ressources par la Caisse, même par l'intermédiaire d'une fiducie ou d'un mandataire. En effet, le mot *tiers*, dans le contexte de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* qui fait d'elle essentiellement un organisme de placement, ne peut signifier autre chose qu'un entrepreneur indépendant, assumant seul les risques attachés à l'exploitation et qui n'a aucune relation de subordination, quant à la façon de procéder, par rapport à la Caisse.

21.76 Comme nous l'avons déjà mentionné à la Caisse dans un rapport à la direction relatif à la vérification de la conformité pour les exercices 1989 et 1990, nous sommes d'avis qu'elle ne se conforme pas à sa loi constitutive en confiant l'exploitation de ses ressources pétrolières, détenues par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, à un mandataire auquel elle peut dicter une façon de faire plutôt qu'à un tiers indépendant qui assumerait tous les risques liés à l'exploitation. Les modifications apportées à la loi en juin 1992 permettent à la Caisse de détenir 100 p. cent des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à acquérir, à détenir ou à investir dans des ressources pétrolières. Toutefois, elles ne lui permettent toujours pas d'exploiter une industrie pétrolière.

puisqu'elles précisent que l'exploitation de ces ressources doit être confiée à des tiers.

21.77 Nous avons donc recommandé à la Caisse de se conformer à sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de placement et qui ne lui confère pas le droit d'exploiter un commerce ou une industrie.

21.78 Commentaires de la Caisse : « La Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec (Loi) autorise la Caisse à investir notamment dans des créances, des actions, des immeubles, et tous placements autres que ceux qu'elle est autorisée à faire en vertu de la loi, en respectant les paramètres qui y sont prévus.

« La Caisse n'a pas exploité de commerce ou d'industrie au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1994 et ses investissements ont été acquis ou détenus en conformité avec la Loi.

« En premier lieu, la Caisse a acquis la totalité des actions de Capital Vignobles Inc. (Capital). En second lieu, Capital a acquis à part égale avec Société Grands Crus Investissements S.A. (Grands Crus), filiale de Crédit Agricole de France, la totalité des parts de Société Civile d'Exploitation des Laurets et de Malengin (Laurets). Capital a payé pour ses parts de Laurets 516,409 FF et a prêté à Laurets 16,5 millions FF. Le Vérificateur général du Québec prétend que l'acquisition par l'intermédiaire d'une filiale en propriété exclusive de 50 p. cent des parts de Laurets n'est pas conforme à la loi.

« Les articles 31 et 32 de la Loi prévoient que la Caisse peut acquérir et détenir la totalité des actions ordinaires d'une personne morale « s'il s'agit d'une personne visée au paragraphe a) de l'article 31 » c'est-à-dire qui a « principalement pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles ».

« La Caisse a obtenu deux opinions juridiques de cabinets reconnus confirmant la légalité de cet investissement en vertu de la Loi qui partagent notre analyse à l'effet que les actifs de Laurets se catégorisent comme des immeubles au sens de la Loi puisqu'environ 90 p. cent de l'investissement total pour ces actifs est attribuable à un fond de terre, sur lequel sont construits des pavillons et un bâtiment d'exploitation, dont la valeur dépend du privilège accordé par le droit français d'apposer

au vin produit à partir de la vigne de ce vignoble, l'appellation contrôlée qui s'attache au territoire dont l'immeuble fait partie. Il est intéressant de noter que moins de 10 p. cent de l'investissement total est attribuable aux marques de commerce, au matériel d'exploitation et de stockage et à la clientèle du vignoble.

« S'agissant donc avant tout et principalement d'un immeuble, comme le prévoit le paragraphe a) de l'article 31, nous considérons que la Caisse est habilitée à détenir son placement en actions ordinaires de Capital.

« C'est Capital et non la Caisse qui a investi dans Laurets et sauf des circonstances bien particulières comme la levée du voile corporatif dans un cas de fraude, il est reconnu que la responsabilité d'un actionnaire se limite au montant déboursé pour l'acquisition des actions, que cet actionnaire détienne toutes les actions ordinaires ou une partie des actions ordinaires émises et en circulation d'une personne morale et sans considération du fait que la personne morale exploite ou non une entreprise.

« Par ailleurs, aucune disposition de la Loi ne mentionne que la Caisse ne peut détenir des titres d'une personne morale qui exploiterait une entreprise et il y a lieu de s'abstenir d'ajouter des mots au texte législatif, il s'agit là d'un principe d'interprétation des lois fréquemment répété.

« Capital doit administrer son investissement en vue de tirer le meilleur rendement possible et la Loi lui permet d'administrer un immeuble et de faire tout ce qui est raisonnablement nécessaire pour en tirer un meilleur rendement financier. À cette fin, Capital et son partenaire Grands Crus se sont associés dans Laurets, à des exploitants, soit Uniger, Société Moux et la Société des Alcools du Québec pour assurer l'exploitation, le développement et la commercialisation du vignoble.

« Par ailleurs, conformément à l'intention originale de Capital et Grands Crus, et en vue d'éviter que Capital soit imposée en détenant une participation supérieure à 25 p. cent dans un immeuble agricole en France, Capital et Grands Crus, sont en voie de finaliser la transformation de Laurets en société par actions. Il est prévu qu'une filiale de la Caisse ne détiendra que 24 p. cent des actions ordinaires de Laurets.

« La seconde irrégularité prétendue par le Vérificateur général du Québec concerne l'acquisition, le 12 avril 1985, voilà plus de dix ans, de la totalité des actions de 2318-4518 Québec Inc. (Compagnie), laquelle a acquis de Norcen Energy Resources Limited (Norcen), avec des institutions et des caisses de retraite, des droits indivis dans des propriétés pétrolières et gazières, ainsi qu'une portion indivise d'éléments d'actifs reliés à ces droits. La compagnie n'a pas d'employés qui s'occupent de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières mentionnées ci-dessus.

« Les droits indivis de la Compagnie visent cinq groupes de propriétés opérées par cinq opérateurs. Chacun des opérateurs tient une comptabilité détaillée des revenus, dépenses et investissements des propriétés opérées. Les opérateurs effectuent mensuellement à Norcen une remise du montant net des revenus des propriétés opérées, moins les dépenses d'opérations. Norcen est responsable, outre son rôle d'opérateur de certaines propriétés, de conserver les registres comptables des cinq groupes de propriétés, de faire vérifier les rapports d'entrées et de sorties de fonds annuels et de faire préparer une évaluation de la valeur des réserves par une firme indépendante d'ingénieurs spécialistes. De plus, Norcen est responsable de vendre par contrat le pétrole et le gaz produit lorsqu'il n'est pas entièrement vendu par contrat sous la responsabilité de l'opérateur.

« La Caisse a obtenu auprès de deux cabinets reconnus la confirmation de la légalité de la détention des actions ordinaires de la Compagnie en vertu de la Loi. Cette acquisition est autorisée en vertu du paragraphe a), premier alinéa de l'article 37.1 qui permet notamment à la Caisse d'acquiescer et de détenir sans restriction la totalité ou une partie des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à détenir et administrer des ressources minérales, pétrolières ou gazières.

« Suivant le paragraphe a) de l'article 37.1 de la Loi, la Compagnie peut confier l'exploitation de ses réserves minérales, pétrolières et gazières à un tiers. L'expression « tiers » signifie une personne qui est étrangère à la personne morale. Le terme « confier » signifie, suivant le sens ordinaire des mots, « remettre aux soins d'un

tiers, en se fiant à lui ». Comme les caisses de retraite qui détiennent également des intérêts indivis dans des ressources pétrolières et gazières, la Compagnie a accepté par convention de se fier à des tiers, soit à Norcen et à d'autres experts dans ce domaine. »

21.79 Réactions aux commentaires de la

Caisse : D'une part, l'interprétation de la Caisse, à l'effet que le pouvoir d'administrer un immeuble lui permet d'exploiter une entreprise, n'est pas conciliable avec sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de dépôt et de placement et non d'exploitation d'entreprises. Si la Caisse était propriétaire d'un immeuble dans lequel on fabriquait des automobiles, elle ne pourrait pour autant se lancer dans la production d'automobiles, peu importe la valeur monétaire attribuée au volet production par rapport au volet immobilisation.

D'ailleurs, l'intention du législateur de ne pas confondre l'administration et l'exploitation est clairement exprimée à l'article 37.1 par lequel il autorise la Caisse à administrer des ressources minérales, pétrolières ou gazières pourvu qu'elle en confie l'exploitation à des tiers. Le pouvoir dévolu à la Caisse d'administrer des biens ne peut donc pas comprendre celui d'exploiter un vignoble.

D'autre part, nous convenons que le sens du mot « tiers » est susceptible de deux interprétations. Cependant, lorsque des mots d'une loi sont ainsi susceptibles de deux interprétations, une règle communément admise veut qu'on lui attribue celle qui va dans le sens général de la loi dans laquelle les mots se trouvent. La Caisse est un organisme de placement et en conséquence elle ne peut exploiter une entreprise. C'est l'interprétation qui se conforme à cette philosophie générale de la loi qui doit être adoptée pour définir le mot « tiers » au paragraphe a) du premier alinéa de l'article 37.1 de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*.

En conséquence, les tiers, à qui la Caisse confie l'exploitation de ses ressources pétrolières ou gazières, doivent être des entrepreneurs indépendants et non des employés, des gérants, des mandataires ou des agents de la Caisse, dont les actes rejaillissent dans le patrimoine de la Caisse plutôt que dans le leur.

Contrôle corporatif de la légalité des placements

21.80 Dans nos rapports de 1993 et de 1994, nous avons recommandé à la Caisse d'exercer, à priori et de façon continue, compte tenu de la complexité et du volume de ses transactions, un contrôle systématique de la conformité de ses placements avec sa loi constitutive.

21.81 Depuis plusieurs années, la Caisse inclut dans les priorités de son plan d'affaires l'établissement d'un système de contrôle interactif et à priori de ses activités de placement. Bien qu'elle ait entrepris certains travaux préparatoires à l'implantation de tels contrôles, les solutions proposées ne sont pas encore mises en application.

21.82 De plus, la Caisse n'a toujours pas précisé les modalités d'application, ni déterminé comment s'exercera le contrôle assurant le respect des limites imposées, notamment par l'article 37.1 de sa loi constitutive, concernant l'acquisition et la détention de placements par les entités spécialisées, ainsi que par le règlement relatif à la détermination et au cadre d'utilisation des instruments ou contrats de nature financière.

21.83 Nous avons réitéré notre recommandation des deux dernières années en vertu de laquelle la Caisse devrait contrôler à priori la légalité de ses placements afin de s'assurer du respect de tous les articles de sa loi constitutive.

21.84 Nous avons également recommandé à la Caisse de s'assurer de bien encadrer l'exercice du contrôle de la conformité avec la loi et ses règlements en fournissant des précisions quant aux modalités d'application.

21.85 *Commentaires de la Caisse :* « Bien que les modifications apportées à la loi de la Caisse en 1992 aient substantiellement élargi, voire éliminé, certaines limites d'investissement établies antérieurement, le contrôle à priori de la légalité de tous ses placements demeure pour la Caisse une préoccupation constante et une priorité institutionnelle. Les éléments de contrôle à caractère organisationnel intégrés à notre processus d'investissement traduisent déjà cette volonté de façon non équivoque. Ils constituent selon nous des éléments de contrôle à priori qu'on doit prendre en compte dans l'évaluation globale

des contrôles d'une organisation en complément aux mesures de type plutôt mathématique que la loi de la Caisse prévoit et dont il sera question plus loin. Les principaux éléments peuvent être énumérés comme suit :

■ *la politique de placement de la Caisse et les autorisations particulières du conseil d'administration;*

■ *les autorisations permanentes de placement et les délégations d'autorité;*

■ *les rôles et responsabilités des comités de placement;*

■ *l'examen des investissements par les services juridiques;*

■ *le suivi de la légalité des placements par la vérification interne;*

■ *les contrôles préalables aux déboursements effectués par les Finances.*

« Et ils sont, selon les dossiers d'investissement en cause, ou visibles ou vérifiables dans le but de se former une opinion complète sur l'ensemble des contrôles appliqués en vue du respect de la loi de la Caisse.

« Sur le plan des limites plus globales fixées par la loi de la Caisse en ce qui concerne les maxima ou les restrictions d'investissement dans une ou des catégories de placement ou encore en rapport avec l'actif total, les validations pour lesquelles un système informatisé est en voie d'élaboration, doivent, compte tenu de la marge de manœuvre disponible dans la plupart des catégories d'actif de la Caisse, être effectuées sur une base quotidienne. Ledit système de surveillance sera vraisemblablement opérationnel en 1995 pour les catégories d'actions et des produits dérivés qui comptent pour 5 des 11 validations globales prévues par la loi de la Caisse. Cette application devrait être terminée l'année suivante en conjonction avec le remplacement des systèmes d'administration des investissements (actions, obligations et valeurs à court terme) et la constitution d'une base de données corporative rassemblant tous les types d'investissement de la Caisse.

« En ce qui a trait aux dispositions plus particulières de la loi concernant les entités spécialisées qui comptaient pour 128,7 millions

de dollars sur un actif total de 44,9 milliards de dollars au 31 décembre 1994, nous vérifions en ce moment l'interprétation juridique à donner à un type d'investissement important dans ce secteur, soit les parts de sociétés en commandite, afin d'orienter correctement les validations à effectuer et les traitements appropriés en vue du développement du système informatisé de validation décrit précédemment. Il en est ainsi quant au règlement relatif à la détermination et au cadre d'utilisation des instruments ou contrats de nature financière dont le conseil d'administration a fixé la limite à 25 p. cent de l'actif total, soit environ 11,1 milliards de dollars, et dont les valeurs en portefeuilles s'établissaient à quelque 8 milliards de dollars en valeur notionnelle absolue (4,9 milliards de dollars net) au 31 décembre 1994. À cette date, les dispositions de la totalité des instruments dérivés auraient coûté à la Caisse quelque 120 millions de dollars dont la majorité sont 116 millions de dollars de pertes sur change compensées par l'appréciation du capital des placements étrangers sous-jacents. Nous prévoyons établir et documenter d'ici la fin de l'année les modalités d'application et les mécanismes et procédés de suivi de ce type d'investissement dans l'ensemble de la Caisse. »

Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement

21.86 Selon les états financiers du 31 décembre 1993, la provision du RREGOP aux fins de financement s'élevait à 6,7 milliards de dollars. Selon la nouvelle évaluation actuarielle du RREGOP, produite en juin 1995, la provision est maintenant de 9,4 milliards de dollars en date du 31 décembre 1993, soit 39 p. cent des engagements à venir.

21.87 Cette provision est composée d'un montant visant à stabiliser le taux de cotisation en fonction du vieillissement des participants et d'un montant net résultant de la combinaison globale des gains et des pertes d'expérience. Elle résulte de la méthode actuarielle utilisée pour le financement du régime. Cette méthode a été déterminée à l'origine du régime, en 1973, par les parties en cause, c'est-à-dire le gouvernement et les représentants des participants.

21.88 La méthode actuelle entraîne une gestion automatique de la provision aux fins de financement. Ce type de gestion ne permet pas d'utiliser plus ou moins rapidement la provision dans le but de maintenir la stabilité du taux de cotisation ou de viser d'autres objectifs. Comme le mentionnait la Commission dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990, il n'y aurait pas d'automatisme dans la gestion de la provision aux fins de financement en vertu d'une autre méthode actuarielle. D'ailleurs, 95 p. cent des régimes de retraite privés du Québec utilisent une méthode qui ne comporte pas d'automatisme.

21.89 Dans la nouvelle évaluation actuarielle, comme dans l'évaluation précédente, la Commission attire l'attention sur l'évolution de la provision actuarielle découlant de la méthode actuelle. Elle recommande qu'une étude approfondie soit effectuée en raison du niveau actuel de la provision par rapport aux engagements du régime. Elle indique qu'il serait opportun de revoir, entre autres, le rythme d'accumulation de la provision, afin de viser une

certaine stabilité du taux de cotisation, ainsi que la gestion de la provision actuelle et des excédents d'actif ou des déficits futurs. Elle indique aussi qu'il est nécessaire d'adopter une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision, advenant que la méthode actuelle soit remplacée. À ce sujet, nous sommes d'avis que, peu importe la méthode actuarielle choisie, une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision devrait être adoptée comme la Commission l'indiquait dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990.

Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement

21.90 Un participant non actif est une personne qui a cessé de cotiser à l'un des régimes de retraite et qui, à sa demande, a droit :

- à une rente de retraite; ou
- à un remboursement de cotisations, avec intérêt dans le cas du RREGOP et sans intérêt dans le cas du Régime de retraite des enseignants (RRE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF); ou
- à une rente différée, avec ou sans montant forfaitaire, à l'âge prévu dans son régime.

21.91 Au moment de notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1988-1989, nous avons mentionné qu'au 31 décembre 1987 les cotisations plus les intérêts des 84 800 participants non actifs du RREGOP, du RRE et du RRF atteignaient environ 400 millions de dollars. Nous avons recommandé à la Commission d'informer ces participants non actifs de leurs droits.

21.92 Depuis cette date, la Commission a traité uniquement les dossiers des participants non actifs de 65 ans ou plus, qui étaient au nombre de 8 400. En date du 31 décembre 1994, elle avait réglé 7 800 de ces cas.

21.93 Selon les dernières évaluations actuarielles, en date du 31 décembre 1993, le nombre de participants non actifs s'est accru, tel que le démontre la figure 21.1.

FIGURE 21.1
Nombre de participants non actifs

	RREGOP	RRE	RRF	Total
Ayant droit à une rente immédiate	3 963	260	123	4 346
Ayant droit au remboursement de leurs cotisations				
Groupe d'âge				
Moins de 45 ans	144 191	2 023	181	146 395
De 45 à 49 ans	21 553	4 685	134	26 372
De 50 à 54 ans	13 330	3 258	91	16 679
De 55 à 59 ans	8 234	1 768	56	10 058
60 ans ou plus	7 179	2 298	146	9 623
	194 487	14 032	608	209 127
Ayant droit à une rente différée	22 686	2 389	962	26 037
TOTAL	221 136	16 681	1 693	239 510

21.94 Nous avons recommandé à la Commission d'intensifier ses efforts en vue d'aviser les participants non actifs de leur droit à une rente et d'informer les autres de l'utilisation qu'ils peuvent faire, en vertu des régimes, des cotisations qu'ils ont versées.

21.95 *Commentaires de la Commission : Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement.*

« Effectivement, dans le cadre de la ronde de négociations de 1995 dans les secteurs public et parapublic la Commission a invité les parties négociantes à questionner la méthode de provisionnement du RREGOP. C'est ainsi que la lettre d'intention relative aux régimes de retraite du 6 septembre 1995, convenue entre les parties négociantes fait référence à la provision actuarielle et à la méthode de financement.

« Il a été entendu que les analyses techniques effectuées par la Commission sur la méthode de financement et le niveau de provision actuarielle seront soumises aux parties négociantes. Celles-ci pourront alors convenir des modifications.

Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement. « La Commission poursuivra ses efforts pour rejoindre les participants ayant droit à une rente immédiate. Tel que le souligne le Vérificateur général, au cours des dernières années, l'intervention de la Commission a permis de régler 8 400 de ces dossiers.

« La Commission est sensible à l'évolution importante du nombre de participants ayant droit

au remboursement de leurs cotisations. Il convient de souligner que pour une bonne partie de cette clientèle, il n'est pas nécessairement avantageux d'obtenir le remboursement compte tenu de la possibilité d'un retour au travail dans un emploi visé. De plus, pour près de 195 000 participants au RREGOP, le service moyen représente 0,6 année et les cotisations versées s'accumulent avec intérêt si jamais ces personnes choisissaient de demander leur remboursement après la période d'attente prescrite.

« Concernant les participants ayant droit à une rente différée, la situation ne requiert pas d'intervention spéciale puisque ces participants n'ont pas d'autre choix que d'attendre l'âge d'éligibilité à la rente, soit dans la plupart des cas, 65 ans. Une fois cet âge atteint, ces participants, s'ils n'ont pas eux-mêmes demandé leur rente, seront inclus parmi ceux que la Commission tentera de rejoindre, tel que mentionné ci-dessus.

« Les statistiques citées par le Vérificateur général sont tirées des dernières évaluations actuarielles lesquelles comportent des modifications à la définition de ce qu'est un participant non actif. Dans ces évaluations, les actuaires ont défini un certain nombre de critères pour déterminer les diverses catégories de participants. Ainsi, les participants classés comme non actifs incluent un certain nombre de ces personnes qui ont cotisé en 1993, ce qui explique une partie de la progression importante du nombre de ces participants par rapport à l'évaluation de 1987. Il faut également rappeler que les régimes couvrent aussi les travailleurs occasionnels, à temps partiel ou sur liste de rappel. »

Conformité avec la loi et les règlements

21.96 La Commission de la construction du Québec est une entreprise du gouvernement 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*. Elle assume plusieurs fonctions relatives 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 et l'administration des régimes complémentaires d'avantages sociaux.

21.97 Comme dans son rapport de l'an dernier (p. 255 et p. 259 - 271), le Vérificateur général formule de nouveau cette année des commentaires au sujet de plusieurs dérogations à la loi et à la réglementation dans son rapport accompagnant les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994.

Dérogations à la réglementation Dérogation au Règlement sur la délivrance des certificats de compétence

21.98 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 qui désirent obtenir un certificat de compétence-compagnon après cinq ans d'inactivité.

21.99 En 1993, nous avons constaté que la plupart des exemptions émises à des personnes indispensables à l'exécution d'un travail de construction particulier ne respectaient pas les dispositions du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Cette dérogation existe toujours.

21.100 L'article du règlement relatif à l'attribution des certificats de compétence-apprenti en situation de pénurie n'a pas été modifié. En conséquence, il demeure inapplicable lorsque le bassin régional compte moins de 20 apprentis, puisque la

Commission ne peut délivrer un nombre de certificats supérieur à 5 p. cent du nombre total de ceux qui ont été délivrés avant cette pénurie.

Dérogation au Règlement sur l'embauche et la mobilité des salariés dans l'industrie de la construction

21.101 La Commission ne vérifie pas systématiquement si les employeurs ont obtenu un numéro de confirmation d'embauche pour les salariés qu'ils déclarent dans leur rapport mensuel.

21.102 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. Rappelons que 63 p. cent des embauches refusées par la Commission en 1993 avaient tout de même eu lieu.

Dérogation au Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction

21.103 La Commission ne s'assure pas du suivi de la formation obligatoire des apprentis non diplômés admis à cause d'une pénurie de main-d'œuvre.

21.104 La Commission ne vérifie pas si 25 p. cent des apprentis embauchés par un employeur en sont rendus à la dernière période d'apprentissage de leur métier, comme le prévoit le règlement.

Pouvoirs de la loi constitutive outrepassés

21.105 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 ou une société ainsi que leurs membres, ou une personne physique, doit être exclu de ces régimes. Il en va de même pour les entrepreneurs autonomes.

21.106 Pourtant, la Commission accepte la participation de certains employeurs, notamment plusieurs entrepreneurs autonomes, aux régimes d'avantages sociaux, en leur reconnaissant le statut de salarié. De plus, comme l'employeur décide de sa propre participation, il bénéficie d'un privilège qui n'est pas accordé aux autres salariés en déclarant des heures dans le rapport mensuel qu'il transmet à la Commission.

21.107 Signalons que la Commission accepte toujours la participation de plusieurs milliers d'employeurs aux régimes d'assurance.

21.108 La Commission a également déterminé, au début des années 1980, les conditions d'accessibilité aux régimes d'avantages sociaux en permettant la participation de tout représentant d'une association de salariés et d'un employeur professionnel, comme le stipule le règlement sur les avantages sociaux approuvé par un décret du gouvernement. Cependant, ni la loi ni le décret de la construction n'autorisent la Commission à permettre la participation d'employés qui ne sont pas des salariés de la construction assujettis au décret. Plus d'un millier de participants utilisent cette porte d'accès aux régimes d'avantages sociaux.

Adoption de pratiques administratives sans obtenir les approbations requises

21.109 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.

21.110 De plus, la Commission a déterminé une zone tampon permettant à un salarié d'être embauché sur un chantier d'une région voisine de la sienne, si ce chantier est situé 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, ce qui n'a pas été le cas.

21.111 Nous avons recommandé à la Commission de poursuivre les efforts entrepris pour se conformer à sa loi constitutive et à sa réglementation.

21.112 Commentaires de la Commission :

« La Commission a le souci du respect de sa réglementation. Elle revoit présentement l'ensemble de ses règlements portant sur la délivrance de certificats de compétence et sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction.

« Dès octobre 1995, le conseil d'administration sera saisi d'un projet de modification du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Ce projet a déjà reçu l'aval du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction (CFPIC) et assurera, à court terme, la conformité entre la pratique et la réglementation sur les éléments suivants :

- *émission d'une exemption à des personnes indispensables;*

- *délivrance d'un certificat de compétence-apprenti à la suite d'une exemption.*

« De plus, la Commission procédera à la refonte complète des deux règlements précités en vue d'arrimer les besoins de l'industrie, la capacité de vérification de la Commission et la réglementation. Les situations de dérogation suivantes seront corrigées :

- *attribution des certificats de compétence en situation de pénurie;*

- *suivi des numéros d'embauche sur les rapports mensuels;*

- *vérification de l'obligation pour l'employeur d'embaucher 25 p. cent d'apprentis en dernière période d'apprentissage;*

- *détermination d'une zone tampon.*

« Des plans d'action ont été réalisés par la Commission afin de mettre en application, d'ici février 1997, l'article du Règlement sur la délivrance portant sur l'évaluation de la compétence des compagnons inactifs ainsi que celui du Règlement sur la formation professionnelle qui porte sur la formation obligatoire des apprentis non diplômés.

« Au regard de la participation d'employeurs au régime d'avantages sociaux, l'article 92 de la loi 46 a modifié la disposition habilitante relative à la participation d'anciens salariés au régime d'avantages sociaux. La Commission revoit actuellement son Règlement sur les avantages sociaux. »

Protection des revenus publics

21.113 La Commission des valeurs mobilières du Québec est un organisme du gouvernement constitué par la *Loi sur les valeurs mobilières*.

21.114 Au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1995, elle a perçu et viré au Fonds consolidé du revenu des droits d'environ 16,3 millions de dollars.

21.115 La Commission a l'obligation d'adopter des mécanismes de contrôle suffisants pour protéger adéquatement les fonds publics qui lui sont confiés contre les risques de perte dus à l'erreur ou à la fraude.

21.116 Pour satisfaire à cette obligation, dès la réception d'un paiement, les services opérationnels de la Commission préparent une pièce comptable indiquant la nature du service à rendre et le montant des droits perçus. Un rapport des pièces comptables émises, accompagné d'une copie des pièces comptables et des paiements, est ensuite acheminé au Service des finances qui utilise ces documents pour la préparation des dépôts bancaires et la comptabilisation des revenus aux livres du gouvernement.

21.117 Au cours des dernières années, le resserrement des règles administratives régissant les modalités d'encaissement, allié à la mise en fonction d'un système micro-informatique facilitant le contrôle de l'intégralité des pièces comptables, a permis de rapprocher des données qui ne pouvaient l'être autrefois.

21.118 Au cours de notre vérification, nous avons demandé à la Commission de concilier la liste annuelle des pièces comptables émises avec les dépôts bancaires enregistrés au système comptable du gouvernement. Une conciliation préliminaire de ces deux sources d'information indiquait un écart significatif inexpliqué pour les opérations de l'exercice financier terminé le 31 mars 1995.

21.119 À la suite de recherches entreprises pour expliquer cet écart, la Commission a trouvé des indices qui la portent à croire qu'elle a été victime d'un détournement de fonds, puisque certains montants reçus en paiement de droits n'ont pu être retracés parmi les dépôts bancaires ni dans les livres comptables. Elle a aussitôt avisé les autorités compétentes, notamment la Sûreté du Québec pour qu'elle fasse enquête.

21.120 La Commission a évalué le total des montants détournés entre 1986 et 1995 à environ 900 000 dollars. L'enquête policière suit son cours.

Facturation et recouvrement

21.121 La facturation et le recouvrement constituent des activités importantes pour la Corporation. La direction doit établir une procédure efficace et mettre en place les systèmes informatiques nécessaires à la production d'une information fiable, à l'émission de factures dans un délai raisonnable et au recouvrement rapide des sommes qui lui sont dues.

21.122 Bien qu'un processus de révision et de refonte des systèmes de facturation et de recouvrement soit prévu dans le plan directeur de la Corporation et qu'il soit même déjà enclenché, l'objectif quant au délai moyen de facturation est toujours de 23 jours, dans des conditions normales de traitement. Le retard qui en résulte augmente indûment le risque de mauvaises créances et nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement.

21.123 Nous faisons le même constat que les dernières années, c'est-à-dire que la Corporation ne dispose pas d'un système d'information efficace pour ses activités de facturation et de recouvrement.

21.124 Nous avons donc réitéré notre recommandation selon laquelle la Corporation devrait revoir tout son processus de facturation et de recouvrement dans les plus brefs délais.

21.125 *Commentaires de la Corporation :*

« La Corporation est actuellement en processus de révision et de refonte des systèmes de facturation et de recouvrement. Plusieurs heures de travail ont déjà été consacrées par les personnes assignées à cette refonte. Les échéanciers sont actuellement respectés et on prévoit implanter les nouveaux logiciels au début de l'exercice financier commençant le 1^{er} avril 1996. »

Retards dans l'encaissement et la comptabilisation des revenus reçus

21.126 Depuis le 1^{er} janvier 1994, l'Inspecteur général des institutions financières est chargé d'administrer la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*. Celle-ci impose notamment que la personne ou le groupement assujéti produise annuellement une déclaration durant la période déterminée par règlement.

21.127 Au moment de notre vérification, en juin 1995, nous avons constaté des retards considérables dans l'encaissement des chèques accompagnant les déclarations annuelles. Ces retards atteignaient souvent six mois.

21.128 Malgré les efforts de l'Inspecteur général qui a engagé du personnel additionnel ainsi qu'une firme privée, pour un coût total de 770 000 \$, les chèques accompagnant les déclarations annuelles reçues entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 1995 n'ont pu être encaissés et comptabilisés au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.129 L'Inspecteur général n'a pu déterminer la valeur des revenus reçus au 31 mars 1995 qui n'ont pas été comptabilisés puisque le contrôle interne exercé sur les revenus de droits et de permis comporte des lacunes importantes. En effet, il n'avait pas effectué le décompte des chèques en main au 31 mars 1995. Le Vérificateur général a donc émis une restriction dans le rapport du vérificateur concernant l'état financier de l'exercice terminé à cette date.

21.130 De plus, nous avons relevé des lacunes importantes qui découlent de ces retards d'encaissement :

■ En attendant de les encaisser, les chèques reçus ainsi que les documents qui les accompagnent sont entreposés dans un endroit qui n'est pas protégé contre le vol ou le feu. Le 27 juin 1995, nous avons constaté la présence de 43 000 chèques non protégés, reçus au 31 mars 1995, pour une somme totale de 1,4 million de dollars.

Il faut également noter que ces données ne tiennent pas compte des chèques reçus entre le 1^{er} avril et le 27 juin 1995.

■ En 1994-1995, plus de 3 500 chèques ont été refusés par les institutions financières au moment de leur encaissement par l'Inspecteur général, principalement parce que les comptes bancaires étaient fermés ou sans provision. L'Inspecteur général a donc dû préparer des factures afin de récupérer les sommes dues. De plus, il a fallu retourner de nombreux chèques à leurs émetteurs, en leur demandant de transmettre un autre chèque nouvellement daté, parce que le délai de six mois pour l'encaissement des premiers était dépassé.

■ L'Inspecteur général se prive de revenus d'intérêts en encaissant les sommes d'argent reçues avec autant de retard.

■ Les importants délais de traitement que nous avons constatés se sont répercutés sur la satisfaction de la clientèle et plusieurs plaintes ont été exprimées.

■ Nous avons également constaté un retard important dans le microfilmage des documents. En attendant, ceux-ci sont conservés dans des boîtes, sans ordre chronologique, de telle sorte qu'il est impossible au prix d'un effort raisonnable de retrouver une pièce.

21.131 Les retards notés dans l'encaissement des revenus ont forcément entraîné des délais importants dans l'inscription ou la mise à jour du fichier central des organismes et personnes morales de droit public, puisque ces deux opérations sont faites presque simultanément. La *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* stipule que l'Inspecteur général inscrit au fichier la déclaration initiale, annuelle, modificative ou de radiation lorsqu'elle lui est présentée. À cause de cette dérogation, le fichier central perd de son efficacité car les renseignements fournis au public ne sont pas à jour et peuvent être erronés.

21.132 Le 7 juillet 1995, l'Inspecteur général n'avait pas encore rattrapé le retard accumulé ni démontré sa capacité de traiter les futures déclarations avec efficacité. À ce propos, le 19 juillet 1995, le Conseil exécutif a modifié le règlement d'application de la loi afin de reporter au 15 septembre 1995 la période de dépôt des déclarations annuelles commençant le 1^{er} août, considérant qu'il serait administrativement impossible de mener à bien l'opération à la date initialement prévue.

21.133 Nous avons recommandé à l'Inspecteur général des institutions financières de prendre les moyens nécessaires pour encaisser, comptabiliser les revenus reçus et mettre à jour promptement le fichier central des organismes et personnes morales de droit public, lorsque les déclarations conformes à la loi lui sont présentées.

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991

21.134 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de l'Inspecteur général des institutions financières en 1990-1991. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure l'organisme avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en février 1995.

21.135 La vérification de 1990-1991 visait à déterminer si l'Inspecteur général exerçait une surveillance suffisante des institutions de dépôts et des assureurs dont il est responsable, et s'il administrait et exploitait adéquatement le fichier central des entreprises faisant des affaires au Québec.

21.136 Depuis notre vérification, l'Inspecteur général a apporté des correctifs à certaines lacunes relevées à cette époque.

Fichier central des entreprises

21.137 À l'occasion de notre vérification en 1990-1991, nous avons constaté des inexactitudes dans les renseignements et des délais dans la mise à jour du fichier central des entreprises. De plus, la production tardive et la non-production des

rapports annuels retardaient la mise à jour du fichier et privaient l'Inspecteur général de revenus.

21.138 Un nouveau « fichier central des organismes et personnes morales de droit public » a été créé le 1^{er} janvier 1994. Les personnes et groupements assujettis devaient s'enregistrer dans ce fichier avant le 1^{er} janvier 1995.

21.139 Nos travaux ont révélés que la mise à jour de ce fichier accusait toujours des retards très importants en juillet 1995.

Protection des épargnants Mise à jour des guides de surveillance des institutions de dépôts

21.140 En 1990-1991, nous avons relevé que le contenu d'un dossier d'inspection d'une fédération du Mouvement Desjardins était insuffisant pour démontrer que l'Inspecteur général avait obtenu l'assurance que celle-ci assumait adéquatement son rôle de contrôle et de surveillance. L'absence d'un ensemble de guides et de normes de surveillance à jour pour le personnel pouvait expliquer en partie la qualité moindre de ces travaux d'inspection.

21.141 Nous avons aussi constaté que les guides relatifs aux sociétés à charte québécoise pouvaient être améliorés quant à la surveillance des pratiques financières, commerciales et administratives de ces institutions.

21.142 Bien que l'Inspecteur général ait fait un pas en ce sens en se dotant d'un manuel de surveillance répondant à ses nouvelles orientations en matière d'inspection, il n'en a pas terminé la mise à jour. Ainsi, en ce qui concerne les sujets élaborés jusqu'à présent, il n'a pas encore mis au point les outils susceptibles de faciliter le travail des inspecteurs. De plus, plusieurs sujets, notamment ceux qui portent sur la qualité de l'actif et la gestion des risques, n'ont pas été complètement traités. Enfin, aucun échéancier n'a été préparé à ce sujet.

21.143 Des efforts supplémentaires devraient être déployés afin de mettre à jour les guides et les normes de surveillance, ce qui contribuerait à améliorer la qualité et l'uniformité des travaux d'inspection.

Mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts

21.144 Nous avons constaté que les dossiers de surveillance des institutions de dépôts n'étaient pas toujours ou entièrement révisés. Des éléments pertinents pouvaient ainsi échapper à l'Inspecteur général. Nous avons recommandé d'améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance.

21.145 Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment du suivi effectué cette année, cette lacune n'a pas été corrigée.

Protection des assurés Délais dans l'analyse des dossiers en assurance de dommages

21.146 Chaque année, l'Inspecteur général effectue un contrôle financier et actuariel de tous les assureurs faisant des affaires au Québec. Parmi ceux-ci, certains dossiers nécessitent une analyse plus approfondie. En 1990-1991, nous avons constaté que des dossiers d'assureurs, constitués en vertu de lois autres que québécoises et nécessitant cette analyse, attendaient d'être traités parfois jusqu'à six mois. Ces délais pouvaient retarder les interventions de l'Inspecteur général.

21.147 Au moment de notre suivi, nous avons remarqué, pour les années 1991 à 1994, qu'il existait encore des dossiers de même nature accusant des délais importants. De plus, en 1994, six dossiers d'assureurs devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie n'ont pas été traités, ce qui représente un délai de huit mois à la date de notre suivi.

Surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts des assureurs de personnes

21.148 L'Inspecteur général planifie annuellement sa surveillance des assureurs de personnes et dispose de guides et de normes qui lui permettent de couvrir de manière satisfaisante les exigences de la *Loi sur les assurances*. Nous avons relevé, au moment de notre vérification antérieure, que ces mécanismes d'encadrement ainsi que les

interventions de surveillance portaient peu sur les filiales de portefeuille et sur les avoirs qu'un assureur maintenait dans des fonds distincts. Ainsi, l'information dont dispose l'Inspecteur général est réduite quand il veut évaluer la situation globale des assureurs concernés.

21.149 Nous avons constaté, au cours de notre suivi, que cette lacune n'a pas été corrigée.

Réalisation du plan d'action à l'égard des intermédiaires de marché

21.150 En 1990-1991, l'Inspecteur général se dotait d'un plan d'action et élaborait des projets de procédure d'inspection afin de répondre aux responsabilités que lui confiait la *Loi sur les intermédiaires de marché*, adoptée en 1989. Ces responsabilités concernaient, entre autres, l'encadrement et la surveillance de quatre organismes d'autoréglementation soit, deux conseils et deux associations en assurance de dommages et de personnes, afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leur mission de protection du public.

21.151 Depuis notre vérification, l'Inspecteur général a développé et mis à jour des procédures d'inspection. Toutefois, au moment de notre suivi, il n'avait inspecté qu'un seul de ces organismes.

Qualité du service de renseignements

21.152 Antérieurement, nous avons constaté que l'Inspecteur général ne répondait pas assez rapidement aux demandes relatives à des informations qu'il possédait pourtant, mais qui n'étaient pas incluses dans le fichier central. Ainsi, une demande requérant la production d'une copie de microfilm de la corporation en cause retardait indûment la réponse de l'Inspecteur général.

21.153 Malgré les efforts faits et les actions prises afin de corriger cette situation, cette lacune persistait toujours au moment où nous avons effectué notre suivi.

21.154 *Commentaires de l'Inspecteur général des institutions financières* : « Il est vrai qu'au début de l'été 1995, les opérations accusaient des retards considérables pour le traitement des déclarations annuelles de personnes physiques et des sociétés.

« Toutefois, ces retards ont tous été rattrapés au courant de l'été 1995 grâce à l'ajout de personnel additionnel. Ainsi, la totalité des chèques avaient été encaissés le 10 août 1995 et l'ensemble des informations reçues avaient été inscrites au registre en date du 8 septembre 1995 et tous les documents ont été microfilmés.

« Des correctifs ont été apportés dans l'organisation du travail pour procéder à l'encaissement et à la comptabilisation des revenus de façon prioritaire par la création d'une unité administrative responsable de l'encaissement avec le pouvoir d'utiliser les effectifs des autres unités au besoin, dans le but de traiter tous les revenus dès leur réception. À ce jour, tous les revenus de la Direction des entreprises sont encaissés dans un délai égal ou inférieur à soixante douze heures.

Direction des entreprises. « En date du 8 septembre 1995, toutes les informations reçues ont été inscrites au fichier et tous les documents ont été microfilmés ce qui nous permet de donner un meilleur service à notre clientèle.

Direction des institutions de dépôts. « La réalisation du manuel de surveillance se poursuit avec le maximum de diligence que permettent les contraintes budgétaires auxquelles notre organisme est soumis. D'ailleurs, les travaux exploratoires sont amorcés sur tous les aspects, et des versions préliminaires ont déjà fait l'objet d'échanges et d'expérimentation dans la plupart des cas.

« Le contrôle de la qualité des travaux d'inspection s'effectue progressivement lors de discussions par les différents niveaux hiérarchiques avec le responsable du dossier avant de rencontrer la direction de l'institution et de produire un rapport final. De plus, nos travaux d'inspection sont planifiés en fonction des risques ce qui peut impliquer que des éléments jugés moins pertinents ne soient pas vérifiés.

Direction générale des assurances. « Des priorités dans l'étude des dossiers ont dû être établies de telle sorte que les dossiers les plus préoccupants ont tous été traités dans des délais normaux de façon à permettre à l'Inspecteur général d'intervenir le plus rapidement possible s'il y avait lieu.

« L'analyse des autres dossiers qui ont été jugés beaucoup moins préoccupants a donc dû être retardée. Toutefois, ces délais n'étaient pas de nature, en raison des problèmes identifiés, à causer quelque préjudice que ce soit aux assurés.

« En ce qui concerne les filiales de portefeuille, il convient de préciser que l'Inspecteur général dispose d'un guide afin d'encadrer les mesures de surveillance et de contrôle de ces filiales de portefeuille.

« De toute façon, il existe très peu de filiales de portefeuille actives au sein des assureurs. De plus, l'impact de ces placements se reflète au niveau des normes de capital que les assureurs doivent maintenir.

Direction générale des intermédiaires de marché et du courtage immobilier. « Depuis votre vérification, nous avons maintenant inspecté un autre organisme et nous aurons terminé l'inspection de l'ensemble des organismes à l'automne 1996 afin de respecter notre cycle de 5 ans. »

21.155 Le Programme appelé Services de garde à l'enfance vise à apporter une aide financière aux familles pour la garde des enfants et à assurer le développement et le fonctionnement de ces services. Le coût de ce programme était de 203,7 millions de dollars en 1994-1995. L'Office a versé directement aux services de garde et aux agences de services de garde en milieu familial 116,9 millions en 1994-1995 pour leur fonctionnement et différents besoins particuliers. Le Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde a pour but notamment d'inciter au travail les personnes à faible ou à moyen revenu en compensant une partie des frais de garde qu'elles doivent assumer. Environ 43 000 personnes bénéficient de cette aide dont le coût était de 86,8 millions de dollars en 1994-1995. L'aide financière accordée sous forme d'exonération d'une partie de la contribution exigée du parent est versée directement aux services de garde en lieu et place des parents admissibles. L'exécution du règlement est confiée par l'Office des services de garde à l'enfance au ministère de la Sécurité du revenu.

21.156 En janvier 1993, le gouvernement du Québec édictait le Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde qui entrerait en vigueur en avril suivant. Afin d'administrer ce nouveau règlement, l'Office a entrepris, conjointement avec le ministère de la Sécurité du revenu, la mise en place d'un nouveau système informatique, dont le coût prévu était de 2,7 millions de dollars. Selon les prévisions le système devait être opérationnel en juin 1993.

21.157 Toutefois, l'Office a été amené à suspendre le développement du nouveau système en mai 1993 et à retarder le début de son exploitation, entre autres, en raison d'anomalies majeures observées par le Contrôleur des finances relativement au processus de calcul (algorithme) de l'exonération financière prévue par le règlement. L'Office a procédé à la correction des anomalies détectées. Il a également modifié

le système pour tenir compte des diverses mesures de nature fiscale s'appliquant au programme d'exonération et d'aide financière annoncées dans le discours sur le budget du ministre des Finances, en mai 1994. À la suite des modifications législatives, il était prévu que le système informatique entrerait en vigueur en même temps que la nouvelle réglementation, soit le 19 septembre 1994.

21.158 En mars 1994, le Conseil du trésor confiait au Contrôleur des finances le mandat de suivre l'implantation du système informatique et de lui faire rapport à ce sujet.

21.159 Nous avons pris connaissance du rapport du Contrôleur des finances, produit en juin 1995, ainsi que des commentaires de l'Office et du ministère de la Sécurité du revenu faisant suite à ce rapport. À cette date, le coût du nouveau système atteignait 3,7 millions de dollars. Nous nous sommes appuyés sur les travaux effectués par le Contrôleur des finances sans toutefois en effectuer le suivi.

Traitement des demandes de la clientèle

21.160 Selon les prévisions, les parents bénéficiaires de l'aide financière sous forme d'exonération devaient recevoir, avant le 19 septembre 1994, un résumé de leur dossier pour qu'ils vérifient les données relatives au calcul de l'aide financière. Or, cette démarche n'a pu être faite comme prévu, compte tenu, notamment, des retards dans le traitement des demandes de la clientèle reçues par courrier et du délai apporté à la livraison de certaines unités de traitement. Le nouveau système a donc démarré avant que les parents bénéficiaires soient avisés de l'état de leur dossier. Il en est résulté des versements non effectués ou faits en retard et un nombre important d'erreurs dues à des données non à jour, notamment, des versements sous- ou surévalués, ou faits sans que les bénéficiaires soient formellement avisés des changements dans l'aide octroyée. Ces inconvénients ont suscité un état de crise dans le réseau des services de garde.

L'Office a dû verser des dédommagements de 3,2 millions de dollars aux services de garde et aux parents qui avaient subi des préjudices en raison du retard des versements ou qui s'étaient fait imposer une diminution de l'aide sans en avoir été préalablement avisés.

21.161 Le retard dans le traitement des demandes de la clientèle ne s'est résorbé qu'au milieu de décembre 1994. Quant à la correction des données erronées elle a commencé le 19 septembre 1994 et elle s'est échelonnée jusqu'en avril 1995.

Suivi du développement du nouveau système informatique

21.162 Pour s'assurer d'un bon résultat, un tel développement aurait dû, du début à la fin, être pris en charge par un gestionnaire responsable (pilote) qui aurait eu une vision globale de tout le projet et qui aurait pu assurer, tant pour l'Office que pour le Ministère, le suivi de toute la planification. Un pilote responsable de l'ensemble du projet et disposant de l'autorité nécessaire et des ressources compétentes, aurait pu conserver une vision globale et il aurait pu amener les parties à un consensus quand il y avait divergence d'opinions. Un tel pilote était particulièrement nécessaire, compte tenu du nombre de personnes en cause, de la culture des deux organismes et des firmes informatiques associées au développement du nouveau système informatique.

Information de gestion

21.163 Depuis son implantation, l'Office n'a pas accès au système et ne dispose pas d'informations de gestion à moins de les demander au Ministère. Il ne peut donc exercer de suivi sur la gestion du programme d'exonération, ni l'évaluer, ni faire des prévisions à ce sujet. Il ne peut pas non plus répondre aux plaintes qui lui sont directement adressées par la clientèle.

Performance du nouveau système informatique

21.164 Le nouveau système est non performant et lourd sur le plan administratif. À titre d'exemple, des opérations qui ont un volume considérable ne sont pas automatisées et doivent être prises en

charge par les utilisateurs à partir de messages apparaissant à l'écran. De plus, l'information est trop dispersée dans le système, qui n'est guère utile pour les communications avec la clientèle.

21.165 Pour que la gestion du programme soit efficace, les dossiers doivent être à jour quant à la situation familiale et financière, à l'emploi et au domicile de la clientèle. Comme les changements de situation ne sont pas systématiquement signalés, il sera toujours difficile de gérer ce système.

Manque de souplesse du nouveau système informatique

21.166 Selon l'Office, le système n'offre pas un maximum de souplesse. Le Ministère estime qu'il faut établir de façon objective s'il est plus économique et plus avantageux d'adopter un nouveau système ou de modifier celui qui est en place pour le rendre performant.

Conclusion

21.167 Nous avons incité l'Office des services de garde à l'enfance et le ministère de la Sécurité du revenu à poursuivre leurs démarches pour se doter d'un système informatique performant qui permettrait de répondre à leurs besoins et à ceux de la clientèle.

21.168 Commentaires de l'Office et du ministère de la Sécurité du revenu. « *Le programme d'exonération et d'aide financière à une longue histoire. En passant à un règlement, l'Office et le ministère de la Sécurité du revenu avaient comme objectif de répondre à une multitude de situations familiales face à la garde des enfants. Compte tenu que le système utilisé antérieurement avait été déclaré désuet, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation devait être supportée par un nouveau système informatique. Ceci comportait un niveau de difficulté élevé, lequel avait été initialement pris en compte puisqu'il était impossible de procéder en deux étapes. Deux autres événements, la centralisation des opérations par le ministère de la Sécurité du revenu et le changement de plate-forme technologique ont engendré une problématique additionnelle, laquelle fut très*

difficile à surmonter lorsqu'il a fallu retarder l'entrée en vigueur du règlement en raison de problèmes identifiés.

« Les éléments de ce rapport ont été abondamment commentés dans les médias, par le Protecteur du citoyen et le milieu des services de garde. L'Office des services de garde et le ministère de la Sécurité du revenu ont répondu aux interrogations, expliqué les circonstances et travaillé à redresser la situation dès que les constatations ont été faites qu'il y avait de graves lacunes. L'Office a effectivement dû verser à deux reprises des dédommagements totalisant 3,2 millions de dollars. De plus, il a fallu accroître le budget d'un million pour le coût de développement du système, à la suite des mesures de bonification annoncées, afin que la firme puisse procéder aux modifications requises. Bien que ce type de situation ne soit pas courant dans la vie d'un organisme, il s'agit d'un difficile accident de parcours auquel l'Office et le ministère de la Sécurité du revenu ont dû faire face.

« Comme première action le ministère de la Sécurité du revenu, en collaboration avec l'Office a effectué une vaste tournée d'information auprès des services de garde et des agences. Cette tournée a permis de recueillir les commentaires des gestionnaires du programme et de transmettre de l'information en vue d'une meilleure compréhension de l'administration, ce qui se traduit déjà dans une gestion améliorée des dossiers. Partant du rapport préparé, suite à la tournée, il a été possible d'établir un plan d'action qui vise l'amélioration aussi bien du système, que de la gestion du programme, tant pour les organismes gouvernementaux que pour les gestionnaires des services de garde et des agences. Les échanges se poursuivent avec les représentants du milieu afin d'améliorer également la quantité et la qualité de l'information qu'ils doivent traiter et celle qui doit être véhiculée aux parents. De plus, les objectifs du programme et les moyens de les atteindre font l'objet d'une analyse.

« L'expérience acquise démontre qu'il est très risqué, dans ce genre de projet, de planifier un grand nombre de changements étant donné que les possibilités de dérapage augmentent proportionnellement en fonction du nombre de modifications. Elles s'accroissent davantage lorsqu'elles touchent à des facettes réglementaires, administratives, et technologiques. L'Office et le Ministère poursuivent donc les démarches avec les intervenants du milieu des services de garde afin de rendre plus performant le système informatique, en procédant par étape. »

Indemnisation des accidentés de la route

21.169 Le montant des rentes versées par la Société peut varier selon, entre autres choses, que les bénéficiaires reçoivent des prestations de la Régie des rentes du Québec ou qu'ils ont des personnes à leur charge. Il est donc important que la Société effectue un suivi de ces variables afin de rajuster les rentes, au besoin.

21.170 La *Loi sur le régime des rentes du Québec* a été modifiée le 15 juin 1993 afin d'élargir, à compter du 1er janvier 1994, les critères d'admissibilité à des rentes et de hausser le montant de certains types de rentes. Ce n'est qu'à l'automne 1994 que la Société a apporté les changements requis à ses systèmes pour que les rentes de la Société tiennent compte de ces modifications législatives, de sorte que pour la première partie de l'année, 825 000 dollars ont été versés en trop à des victimes qui recevaient en même temps une indemnité de la Régie. La Société a usé de son pouvoir discrétionnaire et a procédé à une remise de dette pour le total de cette somme.

21.171 De plus, la Société a découvert que des dossiers ne faisaient pas l'objet d'une validation périodique auprès de la Régie des rentes afin de connaître les modifications aux rentes versées. Ces lacunes dans l'échange de renseignements avec la Régie avaient entraîné le versement indu de 530 000 dollars, non récupérables, parce que versés depuis plus de trois ans (délai légal de prescription), et de 150 000 dollars supplémentaires récupérables mais pour lesquels la Société a procédé à une remise de dette.

21.1728 Par ailleurs, une mauvaise codification de 371 personnes à charge de bénéficiaires a empêché que les systèmes informatiques génèrent les suivis à effectuer pour connaître tout changement pouvant entraîner un rajustement de la rente à verser. La Société a constaté cette anomalie et a repéré des trop-versés de 100 000 dollars, qu'elle a décidé de ne pas recouvrer.

21.173 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les rentes qu'elle verse sont conformes à la *Loi sur l'assurance automobile*.

21.174 *Commentaires de la Société* : « La Société a pris connaissance sur le tard des modifications apportées à la *Loi sur le régime des rentes*. C'est à ce moment qu'elle a entrepris les modifications requises aux systèmes informatiques.

« Compte tenu que les personnes accidentées n'y étaient pour rien dans ce retard, le Conseil d'administration de la Société a décidé de ne pas récupérer les sommes versées en trop. Cette décision a été prise à la réunion du 31 août 1994 du Conseil d'administration.

« Une telle situation ne devrait plus se reproduire étant donné qu'une solution au problème d'intégration des rentes a été acceptée par une décision du Conseil des ministres en date du 3 mai 1995. Un projet de loi à cet effet a été présenté à l'Assemblée nationale en juin 1995.

Quant au problème relatif à l'échange de renseignements avec la Régie des rentes, il a été essentiellement causé par une erreur dans un traitement informatique qui a fait que certains dossiers n'ont pas été soumis pour vérification à la Régie des rentes. Ce problème informatique a été corrigé au printemps 1994.

« D'autre part, les conséquences d'autres erreurs éventuelles ont été considérablement amoindries par la décision du Conseil des ministres du 3 mai dernier. Suivant cette décision, la Société de l'assurance automobile sera le seul payeur lorsque le projet de loi sera adopté. La prestation totale versée sera donc considérée uniquement comme de l'assurance et sera alors entièrement non imposable. La Régie des rentes du Québec versera ensuite à la Société une compensation financière équivalente aux rentes d'invalidité qui auraient autrement été versées aux cotisants visés.

« Enfin, dans le cas des personnes à charge, il s'agit d'une erreur de codification qui s'est produite dans 371 dossiers, répartis sur quelques

années. Les mesures nécessaires ont été prises pour redresser la situation. De plus, les intervenants concernés sont tous très conscients de la problématique. »

Avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec

21.175 L'article 21 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile* mentionne que, avec l'autorisation préalable du gouvernement, la Société peut contracter des emprunts.

21.176 Le 28 février 1994, la Société demandait à la Caisse de dépôt et placement du Québec de lui verser une avance de fonds de 300 millions de dollars, sans avoir obtenu cette autorisation.

21.177 **Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de respecter la réglementation relative à ses pouvoirs d'emprunt.**

21.178 *Commentaires de la Société* : « Dans les états financiers apparaissant au rapport d'activité 1994 de la Société de l'assurance automobile du Québec, cette dernière a inclus une note complémentaire (note 11) relative à l'avance du Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

« Dans cette note, la Société indique que c'est aux fins de permettre le paiement au Fonds consolidé du revenu d'un montant de 675 000 dollars le 31 mars 1994 (requis en vertu de la Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives, L.Q., 1993, chapitre 57) que la Société a obtenu une avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

« Elle reconnaît par ailleurs qu'elle « n'a pas obtenu l'autorisation préalable du gouvernement du Québec, prévue à l'article 21 de la Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec, pour contracter cette avance ». »

Utilisation et comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière

21.179 Tous les ans, le gouvernement du Québec fixe par décret le montant des subventions accordées à la Société. Chacun de ces décrets indique en outre à quelles fins ces subventions sont versées et quelle période elles couvrent. La Société est donc tenue d'utiliser et de comptabiliser ces sommes de la façon précisée par les décrets.

21.180 Ainsi, le décret 1684-91 du 11 décembre 1991 autorisait le versement de deux subventions à la Société pour l'Amphithéâtre de Lanaudière, l'une de 277 700 dollars, pour la première année d'exploitation débutant le 1^{er} juin 1992, et l'autre de 100 000 dollars, pour l'élaboration d'un plan de développement.

21.181 Par ailleurs, pour l'exercice de la Société prenant fin le 31 août 1993, la même subvention de 277 700 dollars était destinée à l'administration de l'amphithéâtre. Ainsi, ce montant couvrait les 15 premiers mois d'exploitation et s'étalait sur deux exercices financiers de la Société.

21.182 Des subventions subséquentes de 185 133 et de 92 500 dollars couvraient les troisième et quatrième années d'exploitation, c'est-à-dire les exercices de la Société prenant fin les 31 août 1994 et 1995, comme le confirment les documents fournis par le ministère de la Culture et des Communications au Vérificateur général.

21.183 La Société a comptabilisé par anticipation, pour les exercices financiers terminés les 31 août 1993 et 1994, les subventions autorisées pour l'administration de l'amphithéâtre au cours des exercices terminés les 31 août 1994 et 1995, soit 185 133 et 92 500 dollars respectivement.

21.184 De plus, au 31 août 1993, la Société avait terminé le plan de développement de l'Amphithéâtre de Lanaudière et ses états financiers affichaient alors un excédent de 74 599 dollars, par rapport à la subvention reçue. Ce montant a été comptabilisé comme subvention

reportée et la Société l'a utilisé au cours de l'exercice terminé le 31 août 1994 pour des dépenses d'exploitation de l'amphithéâtre, sans autorisation gouvernementale en ce sens.

21.185 L'utilisation et la comptabilisation inadéquates des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière ont eu pour effet de diminuer l'excédent des dépenses sur les revenus et les subventions de 166 955 et de 144 dollars respectivement pour les exercices terminés les 31 août 1993 et 1994.

21.186 Le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.187 Depuis, le décret 419-95 du 29 mars 1995 est venu préciser que le montant de 92 500 dollars fait partie de la subvention octroyée à la Société pour son exercice 1994-1995. C'est ce même décret qui autorise également la Société à utiliser le solde de 74 599 dollars, résidu de la somme prévue pour le plan de développement, mais, encore une fois, pour l'exercice financier 1994-1995.

21.188 Nous avons recommandé à la Société d'utiliser et de comptabiliser les subventions conformément aux autorisations du gouvernement du Québec.

Amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve

21.189 La direction de la Société est responsable de la préparation des états financiers et, pour ce faire, elle doit comptabiliser ses opérations en fonction des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables qu'elle adopte.

21.190 Pour l'exercice terminé le 31 août 1992, la Société a comptabilisé un amortissement de 139 592 dollars à même les coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve. Cette façon de procéder correspondait à la

convention comptable en vertu de laquelle un amortissement linéaire devait être calculé sur une période de six ans.

21.191 Cependant, cette convention comptable a été modifiée dans les états financiers du 31 août 1993 et elle mentionne que « les coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve sont amortis [...] en fonction du remboursement [...] du principal des emprunts à long terme contractés à leur égard ».

21.192 La modification de cette convention comptable aurait dû avoir pour effet d'annuler l'amortissement comptabilisé pour l'exercice terminé le 31 août 1992, car, à cette date, la Société n'avait fait aucun remboursement du principal des emprunts à long terme liés à ce projet particulier.

21.193 La Société n'a pas redressé ses états financiers du 31 août 1992 afin de se conformer à sa convention comptable et elle a comptabilisé l'effet de cette erreur dans l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.194 Cette façon de procéder a eu pour effet de diminuer de 139 592 dollars l'excédent des dépenses sur les revenus et les subventions pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.195 Le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.196 Nous avons recommandé à la Société de respecter sa convention comptable relative à l'amortissement des projets particuliers et de redresser les états financiers pour l'exercice terminé le 31 août 1992.

21.197 Commentaires de la Société :

« Concernant l'utilisation et la comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière, la Société est toujours d'avis qu'elle a comptabilisé adéquatement ces subventions.

« Une lettre de la direction générale des sociétés d'État et des relations intergouvernementales du ministère de la Culture nous confirme que la subvention pour les opérations de l'Amphithéâtre de Lanaudière au montant de 270 000 dollars s'appliquait aux activités de l'été 1995. De plus, le gouvernement, par son décret 419-95 du 29 mars 1995, remboursait le déficit d'exploitation de l'Amphithéâtre de Lanaudière pour l'été 1994, déficit qui tenait compte des subventions de 92 500 et de 74 599 dollars.

« Concernant l'amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve, la Société reconnaît qu'elle aurait pu redresser les états financiers pour l'exercice financier terminé le 31 août 1992. Cet exercice se serait toutefois avéré théorique, ce dernier n'ayant aucun impact sur l'avoir de la Société de l'exercice financier terminé le 31 août 1994. »

Présentation des participations financières de la Société

21.198 La nature de la relation existant entre une société et les sociétés dans lesquelles elle investit influence grandement la présentation de son information financière.

21.199 Une société doit donc déterminer la nature de cette relation en procédant à une analyse, cas par cas, des placements dans lesquels elle détient une participation significative. Les résultats d'une telle analyse permettent de déterminer la méthode de comptabilisation appropriée, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

21.200 Ces principes veulent que les placements sur lesquels une société est en mesure d'exercer une influence notable soient comptabilisés à la valeur de consolidation; que ceux qui répondent à la définition de placements de portefeuille le soient à la valeur d'acquisition; que ceux qui répondent à la définition de coentreprise le soient selon la méthode de la consolidation proportionnelle; et, enfin, que ceux qui répondent à la définition de placements temporaires le soient au moindre du coût et de la valeur marchande.

21.201 Selon les conventions comptables adoptées par la Société, ses participations financières sont inscrites au coût. Toutefois, elle détient des titres dans des sociétés émettrices sur lesquelles elle est susceptible d'être en mesure d'exercer une influence notable et d'en faire ainsi des satellites, compte tenu de son pourcentage de participation dans leur capital-actions ordinaires. La Société n'a pas déterminé si elle était en mesure d'exercer une influence notable sur ces sociétés émettrices.

21.202 Au cours de nos travaux de vérification d'attestation financière, nous n'avons donc pu vérifier si certaines participations financières devaient être comptabilisées à la valeur de consolidation afin de respecter les principes comptables généralement reconnus relativement aux placements dans des satellites. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer si certains redressements devaient être apportés aux

participations financières ainsi qu'aux revenus provenant des participations financières qui apparaissent aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.203 N'étant pas en mesure d'évaluer l'effet des éventuels redressements qu'il aurait pu juger nécessaires s'il avait été en mesure de vérifier que la base d'évaluation de ces participations financières était adéquate, le Vérificateur général a émis une opinion avec réserve sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.204 **Nous avons recommandé à la Société de déterminer la nature de la relation existant entre elle et les sociétés dans lesquelles elle investit, afin de s'assurer que la base d'évaluation de ses participations financières est conforme aux principes comptables généralement reconnus.**

21.205 *Commentaires de la Société* : « À la suite de l'avis d'experts comptables et à la suite de nombreuses discussions au comité de vérification et au conseil d'administration, il a été décidé que l'analyse de l'influence notable ne serait pas effectuée et que les participations financières seraient présentées uniquement au coût, compte tenu cependant des baisses de valeur durable.

« Cette décision a été prise en regard de la durée de vie de la Société qui est limitée et à cause du fait qu'au 31 mars dernier, 11 des 13 entreprises dans lesquelles la Société avait acquis au moins 20 p. cent du capital-actions étaient en démarrage. S'il avait été établi que la Société avait pu avoir une influence notable dans ces entreprises, un biais possiblement significatif aurait pu être donné aux résultats de la Société. En effet, bien que la plupart de ces entreprises aient pris de la valeur, plusieurs n'avaient pas encore réalisé de ventes. Par conséquent, la présentation des informations financières à la valeur de consolidation n'aurait pas été pertinente et n'aurait pas donné une image fidèle de la situation.

« La Société croit, par contre, que le lecteur de ses états serait mieux informé si ces placements étaient évalués à leur juste valeur marchande. Cette évaluation de la juste valeur marchande sera effectuée dans un proche avenir et elle sera éventuellement présentée en note aux états financiers.

« À cet effet, Innovatech a d'ailleurs amorcé des discussions avec une société qui a des activités semblables aux siennes afin d'élaborer de nouveaux outils d'évaluation de la juste valeur marchande. Ces outils d'évaluation seraient spécifiquement adaptés aux types d'investissements dont il est question ici. Ces travaux sont actuellement dirigés par un chercheur universitaire en sciences comptables. Celui-ci est à la tête d'un groupe de travail qui compte publier le résultat de leurs recherches dans des revues spécialisées. Il compte également présenter cette analyse à l'Institut canadien des comptables agréés pour que les outils d'évaluation ainsi développés puissent éventuellement être utilisés par des entreprises telles les sociétés Innovatech, à l'intérieur des paramètres des principes comptables généralement reconnus. »

Rémunération d'un administrateur

21.206 L'article 12 de la *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* précise que les membres du conseil d'administration de la Société ne sont pas rémunérés, sauf dans le cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer la Société. La loi ajoute que la rémunération des membres du conseil d'administration doit être soumise à l'approbation du gouvernement.

21.207 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995, la Société a conclu une entente avec l'un des membres de son conseil d'administration pour qu'il siège à celui d'une société dans laquelle elle a investi. La Société rémunère cet administrateur.

21.208 La Société n'a pas déterminé les cas, les conditions et la mesure qui lui permettent de rémunérer un membre de son conseil d'administration et n'a pas non plus soumis cette rémunération à l'approbation du gouvernement.

21.209 Nous avons recommandé à la Société d'obtenir les approbations requises par sa loi constitutive avant de rémunérer un membre de son conseil d'administration.

21.210 Commentaires de la Société :

« Le conseil d'administration a jugé pertinent d'utiliser les compétences de certains de ses membres pour représenter la Société aux conseils d'administration des entreprises dans lesquelles elle a investi. Ces membres peuvent apporter un soutien appréciable à la direction de ces entreprises et aussi assurer le suivi des investissements d'Innovatech.

« La Société ne croit pas que l'esprit de l'article 12 de la loi visait de tels mandats tout à fait distincts par ailleurs, du mandat dévolu directement par le ministre aux membres de son conseil d'administration. Cependant, afin de répondre aux remarques du Vérificateur général, la Société a décidé de faire adopter un règlement permettant à des membres de son conseil d'administration d'être rémunérés pour leurs présences à des conseils d'administration ou divers comités de sociétés dans lesquelles Innovatech a des participations financières. Ce règlement sera soumis pour approbation d'ici peu aux instances appropriées. »

Admissibilité à l'aide financière

21.211 La situation qui avait cours l'année dernière étant inchangée en ce qui concerne l'application du règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société, les constatations et les recommandations que nous avons énoncées dans notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994 sont toujours d'actualité.

21.212 En effet, ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société, qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental, n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

21.213 Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique.

21.214 Par conséquent, tout comme nous l'avions mentionné l'année dernière, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.

21.215 Ce règlement stipule également qu'une initiative doit avoir pour objet la réalisation, sur le territoire défini dans la loi, d'activités liées au processus d'innovation technologique, y compris la recherche et le développement, le transfert technologique et la mise en valeur économique de l'innovation.

21.216 Depuis le début de ses activités, certaines participations financières et de l'aide financière ont été consenties à des entreprises n'ayant pas directement pour objet la réalisation d'activités liées au processus d'innovation technologique.

21.217 Certaines de ces entreprises ont pour mandat d'investir dans des entités qui font de l'innovation technologique. De plus, contrairement à la Société, leur champ d'intervention n'est pas limité au territoire défini dans la loi constitutive de la Société ni à des participations de moins de 50 p. cent du capital-actions d'une personne morale. Cette délégation de responsabilité a amené la Société à investir indirectement dans plusieurs entités situées hors du Québec et, dans certains cas, aux États-Unis, même si elle n'a pas le droit de le faire directement.

21.218 Nous avons également retracé de l'aide financière accordée à des organismes sans but lucratif qui fournissent un soutien administratif et des services conseils à des entreprises en démarrage dans le domaine de l'innovation technologique.

21.219 Bien que cette dernière catégorie de cas soit admissible depuis le 16 mai 1995, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale de modifications à la loi sur la Société, ces participations financières et cette aide financière, consenties au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995 à des entreprises qui n'exercent pas elles-mêmes des activités d'innovation technologique, ne sont pas conformes au règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société.

21.220 Comme pour l'exercice précédent, le Vérificateur général a formulé des commentaires au sujet de l'admissibilité à l'aide financière dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.221 Nous avons donc réitéré notre recommandation selon laquelle la Société devrait s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des entreprises qui répondent aux critères d'admissibilité fixés par son règlement.

21.222 Commentaires de la Société :

« Tout comme l'an dernier, la Société mentionne au Vérificateur général qu'en ce qui concerne l'application du règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives, il est pratiquement impossible d'identifier une initiative présentée à Innovatech qui ne soit pas admissible à au moins un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a créé la Société Innovatech du Grand Montréal et plus récemment la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de ces sociétés.

« De plus, dans ses remarques, le Vérificateur général fait de nouveau état qu'Innovatech ne peut déléguer son autorité en investissant dans des sociétés qui, à leur tour, investiront dans des initiatives technologiques. Tout comme l'an dernier, nous répondons que ces sociétés ont leur place d'affaires à Montréal et qu'elles y ont réalisé la très grande partie de leurs investissements. De plus, ces investissements vont dans le sens de la mission d'Innovatech étant donné que cette dernière participe au choix de tous les investissements effectués par ces sociétés en ayant un représentant qui siège sur le conseil d'administration.

« En considération de ces commentaires du Vérificateur général, le conseil d'administration de la Société Innovatech du Grand Montréal a adopté des modifications à ses règlements et il les a soumises aux instances appropriées. Sensibles à ce problème qui touchait au 31 mars dernier les Sociétés Innovatech du Grand Montréal et Québec et Chaudière-Appalaches, et qui éventuellement pourrait affecter également la Société Innovatech du Sud du Québec, les instances

gouvernementales ont indiqué qu'elles feraient diligence pour apporter des correctifs appropriés. »

Règlement sur l'effectif

21.223 La *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* prévoit que les membres de son personnel, autres que le président-directeur général, sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectif établis par règlement. Ce règlement est approuvé par le gouvernement.

21.224 Le traitement d'un cadre de la Société est toujours plus élevé que celui qu'autorise son plan d'effectif.

21.225 Nous avons donc réitéré notre recommandation en vertu de laquelle la Société devrait prendre les mesures nécessaires pour respecter son Règlement sur l'effectif, les normes et barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail de ses employés cadres et de soutien.

21.226 *Commentaires de la Société* : « Deux cadres ont la même description de tâches et ils possèdent un niveau d'expertise similaire. Ils ont donc été placés dans une seule des catégories du plan d'effectif de la Société accepté par le Conseil du trésor et ils reçoivent des traitements identiques.

« Comme il n'y a qu'un poste qui est autorisé dans cette catégorie, le conseil d'administration, pour régulariser cette situation, a adopté un nouveau règlement sur l'effectif qui sera acheminé aux instances appropriées. Ce nouveau règlement devrait, à la fois, régler ce cas et d'autres problèmes causés par diverses limitations du plan d'effectif actuel. »

Admissibilité à l'aide financière

21.227 Pour la réalisation de sa mission, la Société peut susciter, accueillir et évaluer les initiatives susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique sur le territoire déterminé dans sa loi constitutive, ainsi que participer financièrement à leur réalisation.

21.228 La Société a déterminé par règlement, approuvé par le gouvernement, les critères d'admissibilité des initiatives qui lui sont présentées, la forme, les modalités et, le cas échéant, les limites de sa participation financière.

21.229 Ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

21.230 Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique. Par conséquent, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.

21.231 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des initiatives qui ne sont pas visées par d'autres programmes spécifiques à l'innovation technologique.

21.232 Commentaires de la Société : « Dès le début de ses activités, la Société s'est donnée des règlements qui encadrent son fonctionnement sans pour autant faire partie constituante de la loi. À l'usage, la Société a constaté qu'un de ses règlements, celui qui a trait à l'admissibilité des initiatives, restreint la portée de la loi. Ce règlement limite ses interventions aux seules sociétés dont les activités ne sont pas admissibles à un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a constitué la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de la Société.

« Le Conseil d'administration a donc eu à composer avec la mission définie clairement par la loi constitutive de la Société et, un règlement qui limite la portée de cette loi. Le conseil a donc appuyé ses décisions d'investissement sur les éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir l'effet de levier économique, les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique et son rôle de catalyseur et de rassembleur auprès des autres intervenants du milieu. La Société s'est assurée que le niveau de sa participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et publics tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires, et ce, afin d'éviter de dédoubler les apports financiers provenant des fonds publics.

« Le Conseil d'administration de la Société se propose de recommander aux autorités gouvernementales certaines modifications au règlement qui traite de l'admissibilité des initiatives. »

Conformité avec les lois et les règlements

**Approbation des programmes
et de leurs modifications**

21.233 En vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre*, la Société doit soumettre ses programmes à l'approbation du gouvernement et ne peut y mettre fin sans une telle approbation. Toutefois, dans les cas déterminés préalablement par le gouvernement, seule l'approbation du ministre est requise.

21.234 À cet effet, le décret 407-93 précise que le ministre responsable de la Société peut approuver les modifications à un programme administré par elle, à l'exception du programme Subventions et prêts individuels aux travailleurs (SPRINT), si elles n'ont pas d'incidence sur l'objectif du programme et n'entraînent pas un dépassement du budget de la Société pour l'exercice financier en cours.

21.235 Nous avons noté plusieurs situations où ces particularités de la loi et des règlements n'ont pas été respectées.

**Programme d'adaptation pour
les travailleurs âgés (PATA)**

21.236 Le programme PATA est administré par la Société en vertu d'une entente intervenue entre le gouvernement du Québec et celui du Canada. Ce dernier finance à 70 p. cent le coût des rentes versées en vertu de ce programme et laisse le gouvernement du Québec en assumer le solde.

21.237 En 1994-1995, la Société a adopté deux mesures spéciales qu'elle a associées au programme PATA existant : l'une pour le bénéfice des travailleurs d'une compagnie et l'autre, pour le secteur de l'habillement de l'île de Montréal. À notre avis, ces mesures s'assimilent beaucoup plus à un nouveau programme puisqu'elles vont à l'encontre de plusieurs règles et principes prévus dans l'entente fédérale-provinciale.

21.238 Dans le cas du dossier « Habillement », par exemple, le nombre d'employés liés à ces entreprises était insuffisant pour répondre aux critères d'admissibilité du programme PATA régulier. De plus, son financement est assumé à 100 p. cent par le gouvernement du Québec.

21.239 Dans le cas de l'autre projet, le calcul de la prestation est différent de celui du programme PATA régulier. Ainsi, les autres revenus des prestataires ne sont pas pris en compte pour déterminer la prestation. De plus, la participation au financement à 70 p. cent, dont se charge normalement le gouvernement fédéral, est assumée par l'entreprise. Enfin, la mesure visant à permettre à l'entreprise d'offrir à des employés de plus de 55 ans la possibilité de prendre leur retraite et, parallèlement, de rappeler des jeunes qualifiés au travail diffère du programme PATA régulier. En effet, selon ce programme, les licenciements doivent donner lieu à une réduction permanente d'emplois au sein de l'entreprise.

21.240 À notre avis, la Société aurait dû demander l'autorisation du gouvernement avant d'adopter ces mesures.

SPRINT

21.241 En mai 1994, des changements importants ont été apportés au cadre normatif du programme SPRINT. La Société a mis en place ces changements sans obtenir l'autorisation du gouvernement, comme le prévoit l'article 21 de sa loi constitutive.

21.242 Ce n'est qu'un an plus tard, soit en juin 1995, que la Société a obtenu une modification au décret 407-93, qui l'autorise à ne requérir que la signature du ministre pour le programme SPRINT, et ce, aux mêmes conditions que les autres programmes.

Fonds d'aide à l'emploi créés au cours de l'exercice

21.243 En septembre 1994, la Société instaurait les nouveaux programmes Fonds d'initiative de développement de la main-d'œuvre et Fonds d'interventions régionales de développement de la main-d'œuvre.

21.244 La Société n'a pas soumis ces programmes à l'approbation du gouvernement.

Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)

21.245 Selon l'article 24 de sa loi constitutive, la Société peut, par règlement approuvé par le gouvernement, déterminer les frais exigibles de toute personne qui utilise des services qu'elle offre.

21.246 Le 1^{er} janvier 1995, la Société a modifié la règle de facturation des frais d'inscription dans le cadre du Programme d'aide aux individus (PAI) en les plafonnant à 25 dollars par participant à une activité de formation. Cette modification n'a pas reçu l'approbation du gouvernement.

21.247 **Nous avons recommandé à la Société de s'assurer du respect de sa loi constitutive et des règlements qui l'accompagnent pour adopter ou modifier des programmes et pour déterminer les frais exigibles pour l'utilisation des services qu'elle offre.**

Règles budgétaires de la Société

21.248 En vertu de l'article 48 de sa loi constitutive, la Société doit soumettre chaque année au gouvernement, pour approbation, son budget pour l'exercice financier suivant ainsi que ses règles budgétaires. Celles-ci déterminent notamment comment la Société peut gérer les budgets consentis par le gouvernement et répartir les ressources financières dans l'ensemble de ses unités administratives.

21.249 La Société reçoit des crédits du gouvernement du Québec pour la gestion de programmes fédéraux qui sont basés sur la prévision d'un volume d'activités de formation. Pour l'exercice financier 1994-1995, le niveau de réalisation des activités de formation a été moindre que prévu. Il se trouve donc que les crédits versés à la Société sont supérieurs de 4,2 millions de dollars aux subventions effectivement

consenties par le gouvernement fédéral et remises au gouvernement du Québec. Or, les règles budgétaires sont imprécises quant à la façon dont la Société peut disposer de cet excédent. Ainsi, des crédits versés à la Société pourraient être utilisés d'une manière contraire à la volonté du gouvernement.

21.250 **Nous avons recommandé à la Société de soumettre à l'approbation du gouvernement des règles budgétaires qui précisent comment elle peut utiliser l'excédent des crédits reçus du gouvernement du Québec pour la gestion des programmes fédéraux par rapport aux subventions effectivement versées par le gouvernement fédéral au gouvernement du Québec.**

Ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants

21.251 Un litige existe depuis quelques années entre la Société (auparavant le ministère de la Sécurité du revenu) et les établissements de formation concernant les coûts subventionnés des cours achetés en vertu du programme Formation générale et professionnelle à temps complet et équipements (FGPTE). Les commissions scolaires sont d'avis que la Société ne leur rembourse pas la totalité des coûts de leurs ressources humaines affectées aux cours dispensés en vertu de cette mesure. Certaines dispositions des nouvelles conventions collectives des enseignants, adoptées en 1990, stipulent que des contrats à temps partiel doivent dorénavant être octroyés aux enseignants du secteur de l'éducation des adultes lorsqu'ils dépassent un certain nombre d'heures d'enseignement. Auparavant, leur rémunération était établie en fonction d'un taux horaire à la leçon moins élevé.

21.252 Les subventions versées aux établissements ont toujours été établies en tenant compte des coûts des ressources humaines pour des enseignants à la leçon. Sur la base d'une entente intervenue entre le ministère de l'Éducation et le ministère de la Sécurité du revenu en 1990, la Société a accepté de rembourser aux établissements de formation l'écart entre le montant qui leur a été versé et le coût révisé de leurs activités de formation à partir du 1^{er} juillet 1991.

21.253 Depuis cette date, les coûts comptabilisés à ce titre par le ministère de la Sécurité du revenu et la Société s'élèvent à 24,3 millions de dollars. Au 31 mars 1995, 16,2 millions de dollars avaient déjà été versés aux établissements de formation.

21.254 L'an dernier, nous avons recommandé à la Société de prendre les mesures nécessaires pour obtenir un règlement définitif en ce qui a trait aux coûts supplémentaires des activités de formation relatives aux conventions collectives des enseignants, pour intégrer à son système GFP les coûts qu'elle accepte de payer aux établissements et pour déterminer les sources de financement qui lui permettront de faire face à ses obligations.

21.255 Les éléments suivants illustrent que, à la fin de l'exercice terminé le 31 mars 1995, le dossier avait peu progressé :

■ L'entente de principe avec le milieu scolaire pour rembourser ces coûts n'établit pas avec précision les bases de calcul. En l'absence de telles informations, les coûts de formation réels ne sont pas intégrés au système GFP et la Société peut difficilement évaluer ses obligations envers les établissements.

■ La Société a obtenu des commissions scolaires, en octobre 1994, de l'information sur les coûts réels des activités de formation réalisées au cours des années scolaires 1991-1992 et 1992-1993 seulement. À la fin de notre vérification, le travail de validation nécessaire pour accepter leur réclamation n'était toujours pas terminé. En outre, la Société n'avait pas encore l'information relative aux données réelles des exercices subséquents et elle a dû procéder à des estimations pour comptabiliser la dépense à ses livres.

■ Jusqu'à présent, la Société a versé des avances aux commissions scolaires, ce qui représente plus de 66 p. cent du montant total estimé de l'ajustement des coûts de formation aux commissions scolaires. Il est possible qu'une partie des sommes versées à certaines commissions scolaires doive être récupérée lorsque les données réelles seront disponibles pour tous les exercices.

21.256 Nous avons recommandé à la Société de prendre les mesures nécessaires pour accélérer le règlement du dossier de l'ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants.

Fonds décentralisé de création d'emplois - Respect des conditions prévues dans les protocoles d'entente avec les entreprises subventionnées

21.257 Le gouvernement du Québec, dans le cadre de son plan d'action visant le soutien et la création d'emplois, a mis en place le Fonds décentralisé de création d'emplois. Dans ce contexte, une entente est intervenue entre le Secrétariat au développement des régions (SDR) et la Société pour préciser leurs responsabilités respectives en vue de l'application de cette mesure.

21.258 Le SDR assume la mise en œuvre du Fonds décentralisé de création d'emplois et la coordination des comités régionaux de création d'emplois (CRCE) qui, de leur côté, analysent et approuvent les demandes de subvention reçues.

21.259 L'intervention de la Société s'amorce sur la base de la décision du CRCE qui lui est transmise. Dès lors, pour chaque projet, elle procède à la rédaction et à la signature, avec le promoteur, d'un protocole de subventions, constitue un dossier administratif et voit aux versements de l'aide financière selon les modalités déterminées par la décision du CRCE.

21.260 À la fin de mars 1995, les CRCE ont demandé à la Société d'accélérer le versement de l'aide financière à des promoteurs. Certaines régions de la Société ont alors modifié les protocoles de subventions en fonction de nouvelles modalités de versements d'aide financière; d'autres ne l'ont pas fait. Par conséquent, certains versements ont été effectués sans que des conditions prévues au protocole d'entente intervenu entre la Société et le bénéficiaire de la subvention soient respectées. Ainsi, des chèques ont été émis avant la réception des rapports de progression produits par le bénéficiaire de la subvention ou avant la date prévue au protocole.

21.261 En outre, parmi certains dossiers analysés, même si les protocoles ont été respectés, nous avons observé les situations suivantes :

■ Un promoteur avait déjà reçu 98,5 p. cent de la subvention totale prévue (325 000 sur 330 000 dollars), alors que seulement 60 p. cent des emplois promis avaient été créés et que seulement 7 mois, sur les 17 prévus pour la durée du projet, étaient écoulés.

■ Un autre promoteur avait reçu 90 p. cent de la subvention totale prévue, alors que seulement 7 mois sur 24 étaient écoulés et qu'un rapport de progression démontrait que 1,2 emploi avait été créé sur les 6 prévus.

21.262 Les protocoles signés avec les promoteurs devraient avoir pour objectifs, entre autres, de faciliter le suivi des projets et d'assurer leur réalisation selon les modalités d'acceptation. De telles pratiques de gestion permettent difficilement à la Société d'assumer pleinement cette responsabilité.

21.263 Nous avons recommandé aux CRCE et à la Société de s'assurer que les protocoles d'entente signés avec les promoteurs permettent un suivi adéquat des projets et faire en sorte que ceux-ci soient menés selon les modalités d'acceptation. La Société devrait voir à ce que ces protocoles soient toujours respectés.

21.264 Commentaires de la Société :

« La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre est une organisation qui a été créée en avril 1993 et qui est le produit de la fusion de 11 corporations régionales autonomes qu'étaient les commissions de formation professionnelle (CFP) et d'une importante direction générale de l'ancien ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP).

« Ayant comme mandat de regrouper au sein d'une même organisation plus de 1 100 employés travaillant dans quelque 50 points de service localisés sur l'ensemble du territoire québécois, le défi d'intégration qui attendait la Société était de taille d'autant plus que les commissions de formation professionnelle jouissaient auparavant d'une grande autonomie par rapport au cadre de gestion gouvernemental.

« La Société, depuis sa création, a consacré ses énergies à construire l'organisation d'une part et, d'autre part, à s'assurer que ses clients et ses partenaires reçoivent des services de qualité. Ce second objectif ayant primé sur le premier et les ressources demeurant limitées dans le contexte budgétaire actuel du gouvernement, la mise en place du cadre juridique et administratif de la Société s'est avérée plus longue que prévu, ce qui explique par exemple que les règles budgétaires dont s'est dotée la Société souffrent de certaines imprécisions que seule une expérience de quelques exercices financiers peut permettre de corriger. Ces règles budgétaires ont été toutefois dûment approuvées par le gouvernement comme d'ailleurs les modifications apportées à plusieurs des programmes de la Société. S'il subsiste des zones grises à cet égard, elles sont reliées à des questions d'interprétation juridique qui surviennent inévitablement lorsqu'un organisme quel qu'il soit doit appliquer une nouvelle législation.

« Il importe de souligner finalement que la Société est en interaction au niveau opérationnel avec un grand nombre de partenaires, gouvernementaux ou autres, et qu'elle doit dans les faits composer avec les règles et les orientations des autres acteurs, ce qui constitue la base même du principe de partenariat. Ainsi, au niveau régional, elle gère pour le compte du Secrétariat au développement des régions (SDR) le Fonds décentralisé de création d'emplois et, à la lumière des remarques soulevées par le Vérificateur général, la Société entend revoir avec ses partenaires les modalités encadrant la gestion de cette mesure afin de mieux préciser les responsabilités de chacun des intervenants.

« Dans cette même perspective, la Société poursuit sa démarche conjointe avec le ministère de l'Éducation, la Fédération des commissions scolaires du Québec et le Conseil du trésor visant un règlement définitif du dossier de l'ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants. Elle entend prioriser le règlement de ce dossier en 1995-1996 et prendre toutes les mesures requises pour le mener à terme.

« Les efforts seront donc consentis par la Société pour corriger les problèmes soulevés par le Vérificateur général tout en s'assurant cependant que ceci ne se fasse pas au détriment du mandat premier de la Société qui est de soutenir le développement de la main-d'œuvre et de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail. »

21.265 Commentaires du Secrétariat au développement des régions (SDR) : *Le cadre du partage des responsabilités entre le SDR et la SQDM établi pour l'administration du FDCE prévoyait que l'encadrement des comités régionaux relèverait du SDR alors que les responsabilités de suivi d'évaluation et d'encadrement seraient assumées par la SQDM. Les versements aux promoteurs sont également effectués par la SQDM selon les paramètres établis dans la décision des CRCE sur les projets et en conformité avec les règles de gestion financière internes de la Société. Les versements par tranches d'enveloppes du SDR envers la Société s'effectuent, à la demande de la Société, au fur et à mesure des besoins de financement des projets acceptés.*

À la fin mars 1995, les CRCE ont invité la Société à recenser les projets qui étaient bien engagés et à effectuer les versements justifiés par l'état d'avancement des projets déjà acceptés. Cette accélération dans les versements aux bénéficiaires visait à permettre de périmier le moins de crédits sur les engagements de l'année en cours, étant entendu la périodicité des mises à jour des projets et des réclamations effectuées par la Société au SDR.

En raison du caractère spécial de cette mise à jour, des versements ont pu être effectués sans que des conditions au protocole d'entente intervenu entre la Société et le bénéficiaire ne soient entièrement respectées.

Il importe de s'assurer que les protocoles d'entente signés avec les promoteurs permettent un suivi adéquat des projets et qu'ils assurent leur réalisation selon les modalités d'acceptation.

Conformité à la loi

21.266 En vertu de l'article 22 de la *Loi sur la Société québécoise d'initiatives pétrolières*, la Société doit faire approuver chaque année, par le gouvernement, son plan de développement.

21.267 Nous avons noté que le gouvernement n'a pas approuvé de plans de développement depuis plusieurs exercices financiers.

21.268 Nous avons recommandé à la Société de faire approuver annuellement son plan de développement par le gouvernement, conformément à sa loi constitutive.

21.269 *Commentaires de la Société :*

« Au cours des derniers exercices, la Société a déposé son plan de développement au ministère des Ressources naturelles, en vue d'obtenir l'approbation du gouvernement comme le prévoit sa loi constitutive. »