

3.01–Bureau du Tuteur et curateur public

CONTEXTE

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Bureau) exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le Tuteur et curateur public* et de diverses autres lois provinciales. L'une de ses principales responsabilités consiste à fournir des services aux personnes frappées d'incapacité mentale :

- en agissant comme tuteur aux biens pour leur compte et/ou en prenant des décisions relatives à leurs soins personnels;
- en agissant comme décideur de dernier recours en matière de traitements pour les personnes qui ne sont pas en mesure de prendre leurs propres décisions et qui n'ont personne d'autre pour le faire à leur place.

Parmi les autres responsabilités principales du Bureau, mentionnons :

- l'administration de la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proches connus;
- le regroupement des éléments d'actif au nom de la Couronne lorsqu'on ne leur connaît aucun propriétaire ou lorsque le propriétaire est une personne morale qui n'existe plus;
- la supervision générale des œuvres de bienfaisance et des biens de ces organismes pour protéger l'intérêt du public.

En 1997, le Bureau a assumé les fonctions du comptable de la Cour supérieure de justice (alors appelé comptable de la Cour de l'Ontario), qui est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées, ou déposées, à la Cour. Ces éléments d'actif sont reçus et déboursés en vertu des jugements et ordonnances rendus par la Cour. Le comptable de la Cour supérieure de justice administre en outre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité.

Le Bureau impose des droits pour les services fournis aux clients frappés d'incapacité et pour l'administration des successions. Ces droits varient selon les montants autorisés par la loi, en fonction de la valeur des éléments d'actif, des revenus et des

services fournis. Le total des droits perçus au titre des services au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2004 s'élevait à quelque 16,5 millions de dollars. Durant cet exercice, le Bureau était chargé d'investir et de gérer un actif d'une valeur approximative de 1 milliard de dollars à titre de curateur des personnes frappées d'incapacité et des autres clients de ses divers programmes.

Le Bureau, dont l'administration centrale est située à Toronto, possède des bureaux régionaux à Hamilton, London, Ottawa et Sudbury. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, il comptait environ 300 employés et affichait des dépenses de fonctionnement de 27 millions de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le Bureau avait instauré des procédures et systèmes satisfaisants pour :

- remplir ses mandats clés, notamment en protégeant les droits et intérêts de ses clients frappés d'incapacité mentale, en administrant la succession des personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans proche parent connu, et en protégeant l'intérêt du public dans les œuvres de bienfaisance;
- s'assurer que la prestation de ses services et programmes respectait les principes d'économie et d'efficience.

Nous avons concentré nos efforts de vérification sur les programmes et activités essentiels du Bureau, à savoir les services aux personnes frappées d'incapacité, l'administration des successions, les fonctions de comptable de la Cour supérieure de justice, le Programme des biens aux fins de bienfaisance et l'investissement de l'actif en fiducie. Au début de notre vérification, nous avons établi les critères qui seraient employés pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du Bureau en novembre 2003.

Notre vérification, terminée pour l'essentiel en mars 2004, englobait des entrevues, des demandes de renseignements et des discussions avec des employés du Bureau ainsi que des examens portant sur des dossiers de clients, les politiques et procédures du Bureau, et les rapports pertinents de la direction et de consultants externes. Nous avons également examiné et pris en compte les travaux effectués par le personnel de vérification interne du ministère et du Bureau afin de déterminer l'étendue de nos activités de vérification.

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

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous sommes arrivés à la conclusion que le Bureau avait apporté un certain nombre d'améliorations opérationnelles clés depuis notre dernière vérification, en 1999. Plus précisément :

- L'autorisation de fournir des services de tutelle était obtenue plus rapidement.
- En ce qui concerne la prestation des services aux clients frappés d'incapacité, le Bureau atteignait généralement les objectifs de rendement pour la fréquence des visites, la protection des intérêts juridiques des clients, ainsi que la protection et l'aliénation des biens.
- Les procédures de clôture dans le cadre du transfert de biens à la succession d'un client étaient satisfaisantes.
- Les décisions concernant les soins de santé étaient étayées par les rapports médicaux et autres documents requis.

Bien que la capacité du Bureau à remplir son mandat se soit améliorée au cours des cinq dernières années, nous avons repéré des secteurs où il y avait encore des améliorations à apporter. Plus précisément :

- En ce qui concerne l'administration des successions, malgré les progrès réalisés dans la recherche des héritiers des successions prises en charge, il reste un arriéré considérable.
- Malgré les mesures initiales prises pour repérer tous les enfants mineurs ayant droit aux biens détenus par le comptable de la Cour supérieure de justice dès qu'ils deviennent admissibles à leur paiement, nous avons noté un manque de suivi dans un certain nombre de cas.

En outre, en ce qui concerne la gestion du milliard de dollars de biens confiés au Bureau pour investissement dans le cadre de ses divers programmes, nous avons remarqué ce qui suit :

- Un candidat a été choisi pour gérer le fonds du marché monétaire diversifié et le fonds du marché monétaire canadien (50 et 300 millions de dollars, respectivement), bien que son rendement ait été invariablement inférieur à celui de la plupart des autres candidats et aux points de repère du marché pour les dix années précédant sa sélection. En outre, après avoir obtenu le contrat pour le fonds du marché monétaire canadien, le candidat retenu a touché des frais de gestion substantiellement plus élevés que ceux demandés à l'origine, alors qu'il avait été choisi principalement en raison des modestes honoraires proposés.
- Le Bureau ne tenait pas suffisamment compte de l'état de santé et de l'âge de ses clients frappés d'incapacité avant d'investir leurs fonds dans des valeurs mobilières

à risque plus élevé via son fonds d'actions diversifié plutôt que dans des fonds à revenu fixe.

- Le Bureau n'a pas fait tous les efforts nécessaires pour s'assurer que les portefeuilles d'investissement de ses clients étaient suffisamment diversifiés, ce qui a entraîné des pertes importantes pour certains clients. Par exemple, la valeur du portefeuille d'un client âgé a chuté de plus de 80 % en trois ans et demi, par suite d'une forte baisse de la valeur des actions d'une société dans laquelle 80 % de son actif était investi.

Nous sommes également arrivés à la conclusion que le Bureau avait instauré des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en sociétés de bienfaisance et le traitement des plaintes. Il n'avait toutefois pas assuré un suivi adéquat des œuvres de bienfaisance dont l'enregistrement avait été révoqué par l'Agence du revenu du Canada, pour veiller à ce que leurs biens soient distribués aux bénéficiaires ou transférés à leurs successeurs de manière à en prévenir l'abus ou le détournement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SERVICES AUX PERSONNES FRAPPÉES D'INCAPACITÉ

À l'exception d'une vingtaine de cas de tutelle portant sur le soin de la personne, la quasi-totalité des 9 000 clients frappés d'incapacité sont des cas de tutelle relative aux biens, ce qui oblige le Bureau à gérer leurs finances. Étant donné que ces clients n'ont personne d'autre qui est disposé et apte à prendre des décisions à leur place, la tutelle est nécessaire pour les protéger contre les risques de mauvais traitements et/ou de manque de soins. Environ 30 % de ces clients résident dans des maisons de soins infirmiers ou d'autres établissements de soins aux malades chroniques. Les autres clients habitent au sein de la collectivité dans des résidences autres que des établissements. La tutelle consiste à s'assurer que les clients reçoivent tous les revenus et prestations auxquels ils ont droit, à déterminer leurs indemnités de dépenses et besoins financiers et à établir un calendrier de paiement en fonction de ces besoins.

Pour environ 12 % des clients possédant des biens immobiliers ou d'autres biens substantiels, le personnel du Bureau doit lister et comptabiliser tous les éléments d'actif en temps opportun, prévoir l'entretien périodique et l'inspection annuelle des immeubles, et les vendre s'il y a lieu pour réduire le risque qu'ils perdent leur valeur et éviter aux clients les frais d'entretien et autres dépenses inutiles.

Notre examen des cas de tutelle indiquait que, mis à part l'investissement des biens en fiducie (voir la section « Investissement des biens en fiducie »), le Bureau avait amélioré ses services aux clients frappés d'incapacité. Nous avons notamment fait les constatations suivantes :

- Le Bureau avait obtenu l'autorisation de fournir des services de tutelle aux clients en temps opportun et conformément à ses exigences et à celles de la loi.
- Le Bureau atteignait généralement les objectifs de rendement établis pour la fréquence des visites, la rapidité d'exécution des poursuites engagées afin de protéger les intérêts des clients frappés d'incapacité, l'inspection des biens, le réacheminement des revenus, ainsi que la protection et la vente des biens.
- Le pouvoir exercé par le Bureau comme tuteur des personnes frappées d'incapacité prend fin au décès du client, lorsque le client redevient capable, ou lorsque le Bureau perd la compétence de gérer les affaires du client. À notre avis, les procédures de clôture étaient effectuées de manière appropriée et en temps opportun en ce qui concerne le transfert des biens à la succession du client, au client s'il est jugé capable, ou à un tuteur privé.

En plus de fournir des services de tutelle, le Bureau décidait également des soins à prodiguer aux personnes qui n'avaient pas de proche parent ou de personne légalement désignée, prête et disposée à prendre de telles décisions. Nous avons remarqué que ces décisions étaient étayées par des documents médicaux et autres.

ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

Le Bureau administre la succession des particuliers qui décèdent en Ontario sans testament ou sans proche parent connu, à condition que la valeur de la succession soit d'au moins 5 000 \$. Pour les successions qu'il administre, le Bureau fait enquête pour déterminer si le défunt avait fait un testament, soumet à la Cour une demande d'administration de la succession, identifie et recherche les héritiers jusqu'à la génération des petits-cousins lorsque c'est possible, et distribue les éléments d'actif aux ayants droit. En retour, le Bureau touche un pourcentage de l'actif autorisé par la loi provinciale pour l'administration des fiducies. En vertu de la *Loi sur les biens en déshérence*, lorsque aucun héritier n'est retrouvé, l'actif de la succession doit être versé à la province dix ans après la date du décès.

En décembre 2003, le Bureau avait 1 785 dossiers de successions ouverts correspondant à un actif total d'environ 87 millions de dollars, comme le montre le tableau suivant.

Successions administrées en décembre 2003

Successions administrées	Nombre	Valeur
Dossiers ouverts avant 1993 (payables à la province)	460	18 000 000 \$
Dossiers ouverts entre 1993 et 1998	564	21 000 000 \$
Dossiers ouverts entre 1999 et 2003	761	49 000 000 \$
Total	1 785	87 000 000 \$

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

Recherche des héritiers

Lorsque nous avons vérifié l'administration des successions en 1999, nous étions préoccupés par le peu d'efforts déployés pour retrouver en temps opportun les héritiers des successions prises en charge avant 1996. Après notre vérification, un projet spécial a été lancé en octobre 1999 pour examiner 547 dossiers de successions dont l'actif était évalué à plus de 10 000 \$. En conséquence de ce projet spécial et des efforts déployés par le personnel pour traiter les dossiers de façon plus expéditive, le Bureau a amélioré sa capacité à retrouver les héritiers en temps opportun. Cependant, notre examen des dossiers liés au projet spécial de 1999 a mis au jour un certain nombre de cas où, bien que le Bureau les ait retrouvés plus de deux ans plus tôt, les lettres de suivi avisant les héritiers de leurs droits n'avaient été envoyés qu'après la présentation de nos demandes de renseignements sur ces cas. Le Bureau a attribué ce retard en grande partie au roulement du personnel.

Une fois qu'on a retrouvé les héritiers et que la preuve de leur qualité d'héritiers a été établie, le dossier successoral est classé comme provisoirement clos jusqu'à la distribution des biens. Il n'est clos qu'après distribution de tous les biens. Notre examen indiquait une augmentation constante du nombre de dossiers clos et des sommes distribuées depuis notre vérification de 1999. Il faut toutefois noter que, depuis 1999, le Bureau a ouvert 240 dossiers et en a clos 300 en moyenne par année. Bien que cela lui ait permis de faire face à la charge de travail actuelle, il n'a réussi à clore qu'une soixantaine de dossiers additionnels par année. Comme le montre le tableau qui précède, en décembre 2003, le Bureau comptait encore près de 1 800 successions où il devait retrouver l'héritier ou distribuer les fonds. À son avis, certains de ces dossiers – par exemple, ceux retardés par des restrictions externes (comme le défaut des héritiers de soumettre les documents demandés ou les complications juridiques liées à la liquidation ou à l'administration des biens) – ne devraient pas être inclus dans l'arriéré.

Quoi qu'il en soit, vu le taux actuel de traitements, il faudrait plusieurs années pour régler la majorité des dossiers en souffrance. La situation est d'autant plus grave que la propriété des biens du défunt est dévolue à la Couronne si les héritiers ne sont pas retrouvés et les biens distribués dans les dix années suivant le décès. Bien que les transferts puissent faire l'objet d'éventuelles revendications de la part des héritiers, ces revendications sont rares, car il est peu probable que les héritiers potentiels soient au courant de ces transferts.

Recommandation

Pour s'acquitter comme il se doit de ses fonctions à titre de fiduciaire de la succession, le Bureau doit faire de plus grands efforts pour retrouver les héritiers et distribuer les biens en temps opportun.

Réponse du Bureau

Le Bureau continuera d'accroître ses efforts pour trouver les héritiers et distribuer les biens en temps opportun. Il a déjà fait beaucoup de travail à cet égard.

Au 18 août 2004, il ne manquait qu'un examen de préclôture pour finaliser plus de 400 dossiers, tandis que 219 dossiers additionnels – représentant la plupart de ce qui reste du projet spécial – en sont aux dernières étapes de l'administration. Les travaux en cours se déroulent à un rythme approprié.

Nous tenons à faire remarquer que le Bureau a pour politique de ne pas transférer les successions de plus de 10 000 \$ à la Couronne avant d'avoir procédé à une recherche approfondie des héritiers potentiels, et ce, même si la complexité du dossier est telle que la recherche s'étend au-delà de la période de dix ans.

Comptable de la Cour supérieure de justice

Le comptable de la Cour supérieure de justice est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, des hypothèques et des valeurs mobilières consignées ou déposées à la Cour. À ce titre, le Bureau ne fait pas office de tuteur mais plutôt de gardien et d'investisseur des fonds des clients. Ces fonds sont reçus et déboursés conformément aux jugements et ordonnances rendus par la Cour et en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et d'autres lois pertinentes. Le Bureau administre en outre les sommes d'argent versées à la Cour pour le bénéfice d'enfants mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité (18 ans) ou au moment spécifié par la Cour.

En novembre 2003, le comptable administrait un actif d'environ 501 millions de dollars, dont 341 millions provenaient de quelque 25 500 comptes de mineurs et 160 millions, de quelque 12 500 comptes de plaideurs.

Distribution de l'actif

Dans notre vérification de 1999, nous faisons remarquer qu'une grande partie de l'actif destiné à des enfants n'avait été distribuée que bien des années après leur majorité (18 ans). En février 2000, le Bureau a lancé un projet spécial pour éliminer l'arriéré. Le projet lui a permis de distribuer environ 85 % des biens désignés en souffrance dans notre vérification. En mars 2004, il restait quelque 4,6 millions de dollars à distribuer à plus de 600 anciens enfants mineurs, dont environ 270, qui avaient droit à un total de 2 millions de dollars, étaient âgés de plus de 25 ans.

Notre vérification indiquait que les notifications initiales envoyées depuis 2000 pour informer les enfants mineurs de leurs droits étaient généralement expédiées en temps opportun. Cependant, l'envoi des avis n'était pas suivi par des efforts de recherche,

par exemple dans les registres des permis de conduire du ministère des Transports, pour trouver les enfants mineurs dont l'adresse était inconnue. Nous avons remarqué que, dans certains cas, aucune mesure de suivi n'avait été prise dans les deux ou trois années suivant la notification initiale.

Recommandation

Pour que les bénéficiaires reçoivent les fonds au moment où ils y ont droit, le Bureau doit prendre des mesures de suivi plus rigoureuses et plus expéditives afin de trouver les bénéficiaires et de distribuer les fonds qui leur sont destinés.

Réponse du Bureau

Le Bureau convient de la nécessité d'assurer un suivi en temps opportun et a pris des mesures à cette fin en mettant en place, en décembre 2003, un nouveau système de suivi pour surveiller les réponses et envoyer des rappels au personnel. Tous les comptes ont fait l'objet d'un suivi et resteront soumis à une surveillance rigoureuse.

INVESTISSEMENT DES BIENS EN FIDUCIE

À titre de fiduciaire, le Bureau gère et investit les biens en fiducie provenant de tous ses programmes afin d'obtenir un taux de rendement raisonnable tout en préservant le principal et les investissements originaux; la valeur totale des biens administrés se rapproche de 1 milliard de dollars. Dans le passé, le Bureau investissait les biens en fiducie dans les instruments de placement autorisés par l'article 3 de la *Loi sur l'administration financière* et les articles 26 et 27 de la *Loi sur les fiduciaires*. Cette loi ne permettait pas aux fiduciaires d'investir des fonds en fiducie dans des instruments de placement autres que des valeurs à revenu fixe. La *Loi sur les fiduciaires*, modifiée en juillet 1999, exige du fiduciaire qu'il applique les normes d'un « investisseur prudent » et stipule qu'il :

- doit agir avec le soin, la compétence, la diligence et le jugement dont un investisseur prudent ferait preuve en faisant des placements;
- peut placer des biens en fiducie dans tous les types de biens (y compris les actions) dans lesquels le ferait un investisseur prudent;
- doit diversifier le placement de biens en fiducie dans une mesure satisfaisante.

Reconnaissant les divers objectifs de sa clientèle, le Bureau a créé les instruments de placement suivants :

- Le **fonds diversifié** (plus de 100 millions de dollars administrés) est un portefeuille d'actions et d'obligations canadiennes et étrangères qui vise à générer

des gains en capital et à procurer un revenu stable. Pour que ses biens soient investis dans le fonds diversifié, le client doit les placer pour cinq ans ou plus, ne pas avoir besoin d'accéder au capital dans l'avenir immédiat et avoir besoin de préserver et d'accroître le pouvoir d'achat de son capital à long terme.

- Le **fonds à revenu fixe** (plus de 800 millions de dollars administrés) combine le rendement des deux fonds du marché monétaire et d'un fonds d'obligations. Tous les biens en fiducie et les fonds des clients non investis dans le fonds diversifié sont investis dans le fonds à revenu fixe.

Afin de choisir les entreprises de gestion de placements pour ces fonds, le Bureau a engagé un conseiller de l'extérieur pour qu'il l'aide à évaluer les entreprises et à négocier avec elles.

Engagement d'une entreprise de conseils en placements

Depuis 1992, le Bureau fait appel à la même entreprise de conseils en placements pour qu'elle continue de lui donner des conseils généraux sur l'investissement des fonds. Ces conseils sont censés aider le Bureau à atteindre ses objectifs et comprennent des recommandations sur la composition de l'actif, les politiques en matière d'investissements et les stratégies. L'entreprise aide également le Bureau à évaluer et à choisir les gestionnaires responsables de l'investissement de ses fonds.

La directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation stipule que les fournisseurs ne doivent pas être autorisés à obtenir un monopole dans un domaine particulier et qu'il faut éviter d'établir des relations qui engendrent une dépendance continue à l'égard d'un fournisseur particulier. Pour que tous les fournisseurs jouissent d'une chance équitable de soumissionner des contrats, la directive ajoute qu'il faut prévoir un délai suffisant (au moins 15 jours) pour permettre aux fournisseurs potentiels de préparer des propositions et de présenter des soumissions.

Le plus récent contrat de l'entreprise de conseils en placements a été octroyé en décembre 2002 à un coût d'environ 225 000 \$ sur deux ans. Il faisait suite à une demande de propositions (DP) affichée sur MERX, un système électronique d'appels d'offres utilisé dans le secteur public canadien. Malgré le grand nombre d'entreprises qualifiées pour offrir des services de conseils en placements, le Bureau n'a reçu que deux soumissions en plus de celle de l'entreprise en place. Lorsque le Bureau a évalué les trois propositions, il a attribué aux deux concurrents des scores dont le total était inférieur à la note obtenue par l'entreprise en place.

Notre vérification indiquait que les fournisseurs potentiels disposaient de seulement 14 jours pour préparer une proposition et présenter une soumission. En outre, quatre de ces jours tombaient durant une période de congés religieux pour de nombreux

employés des fournisseurs potentiels, réduisant ainsi leurs chances de soumissionner le contrat. L'entreprise en place avait un autre avantage, car elle pouvait formuler une proposition plus rapidement en raison de sa connaissance de longue date du Bureau.

Nous avons découvert que l'entreprise de conseils en placements s'était inscrite à ce titre auprès de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario avant 1998, mais que son inscription était venue à expiration en mars 1998 et que l'entreprise ne l'avait pas renouvelée depuis. Les entreprises qui offrent des services de conseils en placements au Canada sont généralement inscrites à ce titre auprès de la commission des valeurs mobilières de la province desservie. D'après le Bureau, l'entreprise en question était d'avis qu'elle n'avait pas besoin de s'inscrire parce qu'elle ne donnait pas de conseils continus sur l'investissement des fonds. Cependant, mise à part l'affirmation du Bureau selon laquelle il avait engagé l'entreprise pour qu'elle lui donne des conseils continus sur l'investissement des fonds, l'inscription a pour but de garantir que les entreprises possèdent les compétences voulues pour offrir des services de conseils en placements et qu'elles se conforment aux exigences en matière de déclaration et de divulgation.

En employant la même entreprise de conseils en placements depuis 1992, le Bureau risque de créer une situation de monopole et de dépendance continue. Nous l'encourageons à veiller à ce que tous les fournisseurs aient une chance équitable de soumissionner le contrat.

Recommandation

Pour optimiser les ressources et éviter une dépendance continue à l'égard d'un fournisseur particulier, le Bureau doit établir des mécanismes qui lui permettront d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs potentiels de services de conseils en placements.

Réponse du Bureau

Bien que sa demande de propositions (DP) de 2002 relative aux services de conseils en placements ait été affichée sur MERX pour permettre un accès ouvert et équitable, le Bureau reconnaît que la période d'affichage a duré 14 jours plutôt que les 15 jours requis par la politique du Conseil de gestion. Le Bureau veillera à ce que les futures DP respectent davantage la politique du Conseil de gestion et cherchera des moyens d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs potentiels.

Sélection des gestionnaires du fonds diversifié

Au début de 2000, le Bureau a affiché une DP sur MERX en vue de la sélection de deux entreprises de gestion de placements pour le fonds diversifié, estimant que le recours à deux gestionnaires lui permettrait de diversifier les risques. Les candidats devaient présenter leurs fiches de rendement relatives aux actions et obligations canadiennes et étrangères pour les dix dernières années. Afin d'évaluer les candidats, le Bureau a établi, avec l'aide de l'entreprise de conseils en placements, des données de référence sur le rendement global combinant divers indices boursiers censés refléter les marchés d'actions et d'obligations canadiens et internationaux. Nous avons appris que l'entreprise de conseils en placements avait appliqué des critères qualitatifs additionnels – notamment en ce qui concerne la philosophie et le style de placement, les contrôles du risque, la planification de la relève, le roulement du personnel, le service à la clientèle, l'expérience et la réputation de l'entreprise – en vue de l'établissement de la liste restreinte. Des propositions ont été reçues de 15 entreprises, dont 5 ont été présélectionnées et interviewées. Des scores numériques ont été utilisés pour classer les candidats, et les deux gestionnaires ayant obtenu les scores les plus élevés ont été choisis pour gérer le fonds diversifié.

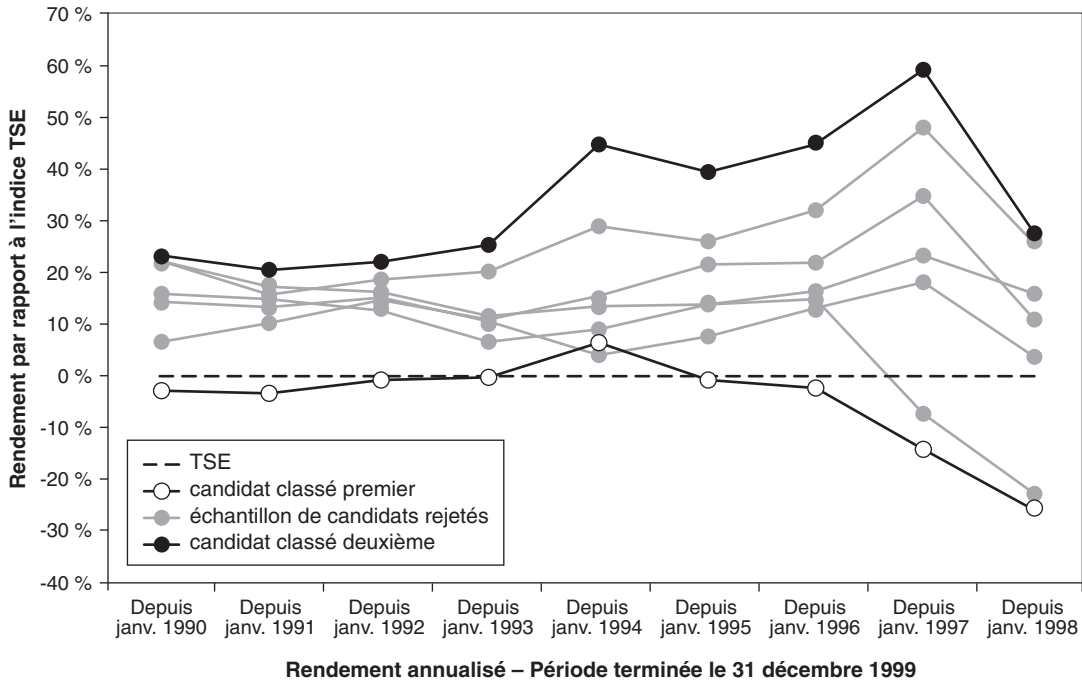
PROCESSUS DE SÉLECTION

Le Bureau a choisi deux des entreprises en lice et nous avons remarqué que celle qui s'était classée deuxième respectait toujours les critères de sélection établis par le Bureau en fonction des données repères sur le rendement, alors que le gestionnaire classé premier ne les respectait pas toujours et qu'il affichait même le rendement annualisé le plus faible de tous les candidats présélectionnés. La direction a répondu que le rendement était un facteur important dans l'évaluation des candidats, mais que :

- Le rendement ne constituait le principal facteur qu'à la première étape de la sélection. La direction nous a informés qu'elle avait fait une présélection des 15 candidats afin d'éliminer ceux dont le rendement laissait habituellement à désirer. Le rendement n'était donc plus un facteur important dans le classement des candidats présélectionnés.
- Les résultats de la présélection indiquaient que les écarts antérieurs de rendement entre les candidats présélectionnés n'étaient pas importants.

Or, en comparant le rendement antérieur des candidats, nous avons remarqué que le premier choix avait été présélectionné malgré un rendement inférieur aux données repères établies par le Bureau et aux autres candidats. Parmi les candidats présélectionnés, il affichait le rendement annualisé le plus faible et se classait 13^e sur 15. En ce qui concerne le marché des actions canadiennes, le tableau suivant compare son rendement à celui de l'indice TSE 300 et d'un échantillon des meilleurs candidats sur la période de dix ans précédant sa sélection.

Comparaison du rendement du marché pour les candidats au poste de gestionnaire du fonds diversifié



Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

Comme le montre le graphique, le gestionnaire classé premier par le Bureau n'a affiché un rendement annualisé supérieur à celui de l'indice TSE 300 qu'une seule fois au cours de la période de dix ans.

Par ailleurs, son rendement était généralement inférieur aux données repères pour le marché des actions international, mais conforme aux données repères pour le marché des obligations. Il n'était toutefois pas conforme aux données repères sur le rendement annualisé global au cours des huit années précédant sa sélection.

Nous avons remarqué qu'en déclarant les résultats de la présélection, le Bureau a attiré l'attention sur des études selon lesquelles les gestionnaires qui se classent dans le premier quartile sont plus susceptibles d'afficher un rendement supérieur à l'avenir, tandis que ceux qui enregistrent un rendement inférieur ont de plus fortes chances de continuer dans la même voie. D'après notre examen du rendement annualisé des actions canadiennes choisies par chacun des deux gestionnaires, le candidat classé deuxième affichait un rendement supérieur à celui classé premier dans une proportion variant entre 22 % et 85 % – selon l'année de l'investissement initial – pour les dix années précédant sa sélection en 2000. Le processus de présélection nous semblait suspect, car il soulignait l'importance du rendement antérieur mais sans indiquer clairement que ce candidat avait habituellement un rendement inférieur.

Rendement après sélection – Fonds diversifié

Pour faciliter la comparaison du rendement après sélection, on a donné à chacun des deux gestionnaires plus de 50 millions de dollars à investir. D'août 2000 à mars 2004, leur rendement a été égal ou supérieur aux données repères du Bureau pour divers indices d'obligations et de richesses foncières.

Cependant, le rendement du gestionnaire classé premier était inférieur de 10 millions de dollars à celui du gestionnaire classé deuxième. Sur une période de trois ans et demi, ce dernier a affiché un rendement de 7,1 %, contre 1,7 % par année pour le gestionnaire classé premier.

Les sommes investies dans le fonds diversifié pour chaque client seraient divisées également entre les deux gestionnaires. Par ailleurs, seulement une partie de l'actif de ces clients serait investie dans le fonds diversifié, le reste allant dans le compte d'intérêt à revenu fixe régulier du Bureau. Pour mettre les choses en perspective, disons qu'un client ayant investi 100 000 \$ dans le fonds diversifié sur la période de trois ans et demi afficherait un rendement réel de 16 000 \$ (4,4 %) par an (13 000 \$ du gestionnaire classé deuxième et 3 000 \$ du gestionnaire classé premier). La partie des fonds non investie dans le fonds diversifié aurait procuré un rendement de 5,5 % par an dans le compte à intérêt fixe régulier du Bureau.

Recommandation

Le Bureau doit faire une évaluation critique des gestionnaires potentiels en fonction du rendement de leurs investissements et s'assurer que son processus de sélection élimine les candidats dont le rendement est généralement inférieur.

Réponse du Bureau

Les deux gestionnaires choisis avaient des styles d'investissement différents, de sorte qu'on pouvait s'attendre à ce que l'un obtienne de meilleurs résultats que l'autre dans certaines conditions du marché. On a choisi des gestionnaires de styles différents afin de réduire le risque posé par les conditions imprévisibles du marché. L'un a obtenu de bons résultats durant une période de volatilité des marchés boursiers, tandis que l'autre a affiché un rendement plus élevé dans le passé dans des conditions différentes.

Le Bureau convient que l'évaluation du rendement antérieur des candidats est une étape importante de la sélection des gestionnaires de fonds et s'efforcera de l'évaluer d'un œil plus critique à l'avenir.

Sélection des gestionnaires des fonds à revenu fixe

Avec plus de 800 millions de dollars à gérer, les fonds à revenu fixe se composent principalement de deux fonds du marché monétaire et d'un fonds d'obligations.

- Les deux fonds du marché monétaire consistent en un petit fonds américain d'environ 4 millions de dollars (surtout pour les clients possédant des devises américaines) et un fonds canadien affichant un actif d'environ 320 millions de dollars au 31 décembre 2003. Les deux fonds comprennent des bons du Trésor à court terme à revenu fixe et du papier de sociétés; ils sont conçus pour préserver le capital original et générer des revenus.
- Le fonds d'obligations comprend des obligations conçues pour générer un revenu élevé stable tout en préservant le capital original. Il est géré selon une stratégie échelonnée d'achat et de conservation, c'est-à-dire que des valeurs à revenu fixe ayant différentes dates d'échéance sont achetées et détenues jusqu'à échéance. Au 31 décembre 2003, le fonds d'obligations avait un actif d'environ 515 millions de dollars.

PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES

Afin d'optimiser les ressources et de promouvoir des relations équitables avec le secteur privé, la directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition de biens et services impose des exigences spécifiques en matière de concurrence. Elle stipule notamment que les services dont la valeur estimative totale dépasse 100 000 \$ doivent être acquis par appel d'offres ouvert. Toute exception à cette règle doit être justifiée, étayée par des documents appropriés et approuvée à l'avance par l'administrateur général ou son représentant.

Nous avons remarqué que les services de gestion pour le fonds diversifié d'un peu plus de 100 millions de dollars avaient fait l'objet d'un appel d'offres ouvert mais que, pour les contrats de gestion du fonds à revenu fixe de plus de 800 millions de dollars, contrats dont la valeur totale était estimée à plus de 500 000 \$ sur trois ans, la DP lancée par le Bureau au début de 2002 ne s'adressait qu'aux quatre gestionnaires administrant déjà le fonds diversifié et le fonds à revenu fixe. Rien n'indiquait que la DP avait été approuvée au préalable par le sous-procureur général et aucun document ne justifiait l'absence d'appel d'offres ouvert.

En réponse à notre question, le Bureau a indiqué qu'il ne jugeait pas nécessaire d'ouvrir la concurrence à d'autres candidats parce que les gestionnaires en place obtenaient des résultats satisfaisants, qu'ils avaient tous été engagés dans le cadre d'un appel d'offres formel et qu'ils connaissaient déjà le mandat et les objectifs du Bureau en matière d'investissements. Cependant, vu l'importance de l'actif géré du fonds à revenu fixe, nous étions préoccupés par le fait que la demande de propositions n'avait pas été étendue à un plus vaste éventail de candidats afin d'obtenir la meilleure valeur

en contrepartie des sommes dépensées et qu'elle ne constituait pas un processus pleinement ouvert et transparent.

SÉLECTION DU GESTIONNAIRE DES FONDS DU MARCHÉ MONÉTAIRE

En réponse à la DP, trois entreprises de gestion de placements, dont celle en place, ont présenté des propositions afin de gérer le fonds du marché monétaire canadien, dont l'actif dépasse 300 millions de dollars; une entreprise a refusé l'invitation. Nous avons remarqué que le premier candidat choisi pour gérer le fonds diversifié a aussi été choisi pour gérer le fonds du marché monétaire. Le Bureau a affirmé que la sélection se fondait principalement sur les frais de gestion, car les différences de rendement n'étaient pas significatives. Il a ajouté que les trois gestionnaires potentiels affichaient le même rendement sur une base annualisée de cinq ans. Cependant, le rapport comparatif du rendement utilisé par le Bureau pour choisir le gestionnaire de fonds montrait qu'au 31 mars 2002, le candidat retenu affichait le plus faible rendement annualisé pour sept des dix années précédentes.

Nous avons remarqué que le candidat choisi avait proposé des frais très intéressants de 2,2 points de base (pb) (un point de base équivaut à un centième de point de pourcentage). Le gestionnaire en place touchait 5 pb, mais il affichait un meilleur rendement pour la durée de son contrat. Pour la plupart des dix années précédentes, il avait affiché un rendement annualisé supérieur de 20 pb à celui du candidat retenu.

Après avoir soustrait la différence de frais de 2,8 pb des 20 pb de revenus additionnels, on obtient, pour le gestionnaire en place, un rendement annualisé supplémentaire net de 17,8 pb. Pour mettre cet écart en perspective, disons qu'une différence de 17,8 pb sur un fonds de 300 millions de dollars pourrait rapporter 500 000 \$ de plus par année aux clients du Bureau.

Vu qu'il considérait les frais proposés comme un critère plus important que le rendement, le Bureau a demandé aux deux gestionnaires de présenter une nouvelle proposition de frais. Ni l'un ni l'autre n'a modifié sa proposition originale et le contrat a été attribué au moins-disant. Nous avons toutefois noté qu'après l'attribution du contrat, le candidat retenu a reçu des frais plus élevés que ceux demandés à l'origine. Le Bureau nous a informés que l'entreprise lui avait dit qu'elle avait fait une erreur dans le calcul des frais et qu'elle aurait dû demander 4,5 pb plutôt que 2,2 pb. Les deux parties ont trouvé un compromis et le Bureau a accepté de payer 3,3 pb pendant deux ans et 4,5 pb par la suite. Le Bureau a indiqué qu'il avait décidé de payer des frais plus élevés parce que le soumissionnaire avait fait une erreur. Cette décision nous semble douteuse pour les raisons suivantes :

- Lorsque le Bureau lui a donné la chance de présenter une nouvelle proposition, l'entreprise sélectionnée a choisi de s'en tenir à sa proposition originale.
- Le contrat a été attribué à l'entreprise uniquement parce qu'elle avait proposé des frais de 2,2 pb, son rendement étant clairement inférieur à celui du gestionnaire en place.

Rendement après sélection – Fonds à revenu fixe

Contrairement au fonds diversifié, plus modeste, qu'on a confié à deux gestionnaires afin de pouvoir comparer le rendement après sélection, les fonds à revenu fixe, d'une valeur de 800 millions de dollars, n'ont pas été conçus pour être gérés par deux gestionnaires à des fins de comparaison et de surveillance.

Dans le cas du fonds du marché monétaire, le Bureau a indiqué que l'entreprise de gestion de placements récemment choisie avait obtenu de bons résultats selon les données repères établies pour mesurer son rendement. Nous avons toutefois remarqué que ces données repères étaient basées sur l'Indice des bons du Trésor de 91 jours de Scotia Capitaux. Les indices de ce genre servent à mesurer le rendement des investissements dans les bons du Trésor pratiquement sans risque émis par les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous avons découvert que, durant le dernier trimestre de l'exercice 2003-2004, le gestionnaire avait investi à peu près la moitié du fonds dans du papier financier émis par des sociétés du secteur privé. Étant donné que les investissements sur ce marché monétaire posent un risque plus élevé et rapportent donc davantage que les bons du Trésor, l'indice des bons du Trésor ne constituait pas une mesure de rendement appropriée.

Bien que la moitié du fonds du marché monétaire du Bureau ait été investie dans du papier de sociétés à rendement plus élevé en 2003-2004, cet investissement n'a rapporté que 0,01 % de plus que l'Indice des bons du Trésor de 91 jours de Scotia Capitaux, avant que les frais de gestion ne soient pris en compte.

Le Bureau n'avait pas établi de données repères pour mesurer le rendement du fonds d'obligations. Il a indiqué qu'il ne l'avait pas fait parce que les obligations devaient être détenues jusqu'à échéance et qu'elles avaient différentes dates d'échéance. Il n'était pas encore en mesure de trouver des indicateurs de rendement appropriés.

L'absence d'indicateurs de rendement appropriés nous empêche de déterminer la prudence de la décision de détenir les obligations jusqu'à échéance. Les facteurs de rendement doivent aussi entrer en ligne de compte dans la prise des décisions en matière d'investissement. Il serait donc avantageux, à notre avis, de comparer le rendement réel du fonds aux données repères reconnues par l'industrie.

Recommandation

Afin d'améliorer le rendement pour ses clients lorsqu'il choisit des gestionnaires de placements sur les marchés monétaires, le Bureau doit :

- **avoir recours à un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert, par exemple en affichant, sur le système électronique d'appels d'offres publics, des demandes de propositions pour tous les contrats importants;**
- **évaluer les candidats d'après le rendement et les frais demandés.**

Les frais payés par le Bureau ne doivent pas être plus élevés que ceux convenus au moment de l'attribution du contrat.

Le Bureau doit également établir des indicateurs appropriés afin de mesurer le rendement de ses gestionnaires de fonds par rapport aux données repères pertinentes.

Réponse du Bureau

Le Bureau convient avec le vérificateur provincial de l'importance d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix et de promouvoir des relations équitables avec le secteur privé. Un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert est une condition essentielle à l'atteinte de cet objectif, et le Bureau veillera à ce qu'il soit utilisé à l'avenir.

Comme le fait remarquer le rapport, le gestionnaire choisi a été autorisé à augmenter ses frais, mais à un niveau inférieur à celui des frais demandés par les autres gestionnaires. Le Bureau accepte la recommandation formulée dans le rapport et reconnaît qu'il aurait dû refuser ce rajustement.

Les données repères choisies par le Bureau pour le fonds du marché monétaire sont des normes reconnues par l'industrie. Les résultats d'un sondage réalisé auprès de six grands gestionnaires canadiens représentant 20 milliards de dollars investis sur les marchés monétaires révèlent que cinq d'entre eux utilisent toujours cet indice et que le sixième utilise un indice encore plus faible.

Aucune donnée repère n'est en place pour le fonds d'obligations en raison de sa structure simple et unique. Les investissements sont détenus jusqu'à échéance. Il n'existe pas de données repères convenables. On surveille le gestionnaire du fonds d'obligations pour s'assurer que ses choix d'actions sont appropriés. Le rendement du fonds d'obligations du Bureau dépasse généralement celui des autres types d'instruments à revenu fixe comme les certificats de placement garantis et les bons du Trésor.

Le Bureau convient qu'il est très important de mettre en place des données repères et des indicateurs appropriés et s'engage à les passer en revue et à les mettre à jour à intervalles périodiques.

Investissement dans le Fonds diversifié pour certains clients

La plupart des clients du Bureau n'ayant pas de biens importants, leurs avoirs ne peuvent pas être investis dans le fonds diversifié en raison de leur besoin d'argent liquide. Par conséquent, les sommes dont disposent ces personnes sont déposées dans le fonds à revenu fixe du Bureau afin de générer un revenu d'intérêts stable.

Les clients qui possèdent des sommes importantes dont ils n'auront pas besoin pour les dépenses de la vie quotidienne pendant au moins cinq ans sont évalués aux fins de

l'investissement dans le fonds diversifié. Avant d'investir l'argent d'un client dans ce fonds à risque plus élevé, il faut procéder à un examen financier, lequel doit être préparé par un planificateur financier en collaboration avec un chargé de cas qui connaît bien la situation du client. Le rapport d'examen financier doit être remis au chargé de cas et à son chef d'équipe pour qu'ils vérifient l'exactitude des renseignements et approuvent les recommandations en matière d'investissement.

PROCESSUS D'EXAMEN ET D'APPROBATION EN VUE DE LA SÉLECTION DES CLIENTS INVESTISSEURS

Afin de vérifier si seuls les clients admissibles étaient choisis pour investir dans le fonds diversifié, nous avons passé en revue le processus de planification financière suivi par le Bureau. Nous lui avons demandé de nous fournir les dossiers de tous les clients qui avaient investi au moins 200 000 \$ dans le fonds diversifié depuis sa création en août 2000 jusqu'au 31 décembre 2003. Le Bureau avait investi au moins 200 000 \$ par personne dans le fonds diversifié au nom de 50 clients frappés d'incapacité et de 20 enfants mineurs, pour un total de 26 millions de dollars.

Nous n'avons trouvé que trois cas où les plans financiers établis pour les clients frappés d'incapacité avaient été soumis à l'étude des chargés de cas, et un seul cas où les recommandations d'investissement dans le fonds diversifié avaient été approuvées par un chef d'équipe. Bien que le Bureau ait rappelé à son personnel par courriel vers la fin de juillet 2000 qu'il devait examiner, signer et retourner les plans financiers sur papier, nous avons appris que les employés ne savaient pas très bien ce qu'ils devaient faire et qu'ils hésitaient à présenter des commentaires par écrit.

Le Bureau a indiqué que les procédures d'approbation documentée formelle n'ont été mises en œuvre qu'en novembre 2000, alors que la plupart des investissements des clients dans le fonds diversifié remontaient au mois d'août 2000. La documentation relative aux consultations sur ces dossiers antérieurs était donc incomplète. Notre vérification, effectuée en mars 2004, indiquait toutefois qu'aucune mesure de suivi n'avait été prise à cet égard.

Nous craignons que, sans l'apport des personnes connaissant bien la situation des clients ni l'approbation des chefs d'équipe responsables, les plans d'investissement ne conviennent pas aux clients.

Recommandation

Pour que les importantes décisions en matière d'investissement prises pour le compte des clients soient prudentes et adéquates, le Bureau doit suivre un processus approprié de consultation, d'examen et d'approbation.

Réponse du Bureau

Le Bureau souscrit à cette recommandation et veille maintenant à ce que les dossiers soient bien documentés une fois le processus de consultation et d'examen terminé.

PERTINENCE D'INVESTIR DANS LE FONDS DIVERSIFIÉ

Clients frappés d'incapacité

Pour se conformer aux lignes directrices selon lesquelles il doit y avoir de fortes chances que les fonds soient détenus pendant cinq ans ou plus et peu de chances que le client ait besoin d'accéder à son capital dans un proche avenir, le Bureau doit vérifier l'état de santé et l'âge du client avant d'investir ses avoirs dans le fonds diversifié.

Nous avons examiné les évaluations de l'état de santé et de l'âge effectuées par le Bureau pour les 50 clients frappés d'incapacité choisis pour investir dans le fonds diversifié. Notre examen a révélé que beaucoup de ces clients avaient plus de 80 ans. La plupart des évaluations supposaient que le client était en bonne santé, et le Bureau se fiait aux statistiques canadiennes relatives à l'espérance de vie selon lesquelles « une personne de 90 ans peut s'attendre à vivre encore cinq ans, une personne de 85 ans peut s'attendre à vivre encore six ans, et une personne de 80 ans peut s'attendre à vivre encore neuf ans ».

Il est inapproprié de prendre des décisions pour des clients en se basant uniquement sur des hypothèses si générales. Une approche plus acceptable et plus prudente serait d'examiner soigneusement l'état de santé de chaque client frappé d'incapacité. En fait, nous avons découvert que la moitié des 50 clients en question étaient décédés dans les trois années suivant l'investissement de leurs avoirs. L'âge moyen était de 82 ans au moment du décès et de 80 ans au moment de l'investissement initial.

Clients mineurs du comptable de la Cour supérieure de justice

Conformément aux lignes directrices de 1999, il doit être possible de détenir les fonds pendant cinq ans ou plus et le client ne doit pas avoir besoin d'accéder à son capital dans un proche avenir. En conséquence, le Bureau stipule que les sommes consignées à la Cour pour le compte d'enfants mineurs ne peuvent être investies dans le fonds diversifié que pour les enfants de 12 ans ou moins, et ce, parce que les clients ont généralement le droit d'accéder à leurs fonds lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Étant donné que les enfants mineurs deviennent souvent des clients du Bureau après avoir subi des blessures graves dans un accident et qu'ils ont de sérieux problèmes de santé, le Bureau exige qu'on évalue leur état de santé avant d'investir leur argent dans le fonds diversifié.

Notre examen des 20 enfants mineurs au nom desquels on avait investi au moins 200 000 \$ dans le fonds diversifié a fait ressortir un certain nombre de cas où les lignes directrices du Bureau n'avaient pas été suivies :

- Dans 16 cas sur 20, l'état de santé du client n'avait pas été évalué ou avait été inscrit comme « inconnu ».
- Neuf des 20 clients (45 %) avaient plus de 12 ans au moment de l'investissement, et trois d'entre eux avaient 15 ans ou plus.

- Pour remplir la section du formulaire d'évaluation réservée aux considérations spéciales, les employés du Bureau étaient censés obtenir les renseignements pertinents (par exemple, l'opinion d'un membre adulte de la famille de l'enfant mineur) aux fins de l'examen financier. Or, nous avons remarqué qu'ils n'avaient consulté aucun parent ou tuteur pour se renseigner sur la situation de l'enfant.

Le Bureau a indiqué qu'il avait contacté le Bureau de l'avocat des enfants afin d'obtenir les renseignements voulus. Nous avons toutefois noté qu'en réponse à la demande de renseignements aux fins d'investissement, l'avocat des enfants avait déclaré : [*Traduction*] « Je me demande si nous ajoutons de la valeur au processus. Il y a de nombreux cas d'enfants mineurs ayant des fonds consignés à la Cour avec lesquels nous n'avons rien à voir. Nos dossiers contiennent peu de renseignements sur les enfants mineurs et leurs familles, à part ce qu'on peut déduire en examinant les transactions financières, par exemple si la pension alimentaire est versée régulièrement. »

Recommandation

Pour réduire au minimum le risque de pertes financières pour les clients par suite des fluctuations du marché à court terme, le Bureau doit améliorer ses processus d'examen, de surveillance et d'approbation et s'assurer que ses lignes directrices en matière d'investissement sont respectées.

Réponse du Bureau

En ce qui concerne les adultes frappés d'incapacité, le Bureau examine l'état de santé de chaque client avant d'élaborer un plan d'investissement en son nom. Les données sur l'espérance de vie ne sont utilisées que pour guider l'évaluation de l'âge comme facteur de risque. Le Bureau reconnaît qu'il doit améliorer son processus d'évaluation et de documentation de l'état de santé et prend des mesures à cette fin.

Pour ce qui est des enfants mineurs, depuis 2003, le Bureau a communiqué avec des parents ou tuteurs pour les informer de la façon dont les fonds de leurs enfants sont investis. Lorsqu'il envisage des investissements dans le fonds diversifié, le Bureau en avise les parents ou tuteurs et leur demande de fournir les renseignements pertinents, dont les problèmes de santé et les besoins financiers.

RÉPARTITION DE L'ACTIF

Pour se conformer à la *Loi sur les fiduciaires*, telle que modifiée en juillet 1999, les fiduciaires doivent diversifier leurs investissements. Selon l'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC), les investisseurs avisés savent qu'ils ne doivent

pas « garder tous leurs œufs dans le même panier ». L'IFIC avise les investisseurs potentiels qu'ils doivent faire preuve de prudence en répartissant leur actif entre le comptant, les investissements à revenu fixe et les actions.

L'IFIC recommande aux investisseurs d'augmenter la partie revenu fixe de leurs investissements par rapport aux actions à mesure qu'ils vieillissent. La règle générale est d'investir 100 % moins l'âge dans les actions; par exemple, une personne de 70 ans ne devrait pas avoir plus de 30 % de ses investissements dans des actions. Les investisseurs devraient également modifier la composition de leur actif en fonction de leur tolérance individuelle au risque. Une répartition appropriée permet d'optimiser le rendement et de réduire au minimum le risque de pertes dues aux fluctuations boursières. Ce principe est plus important pour les investisseurs âgés, qui ont généralement moins de temps pour se remettre des replis boursiers.

Le Bureau a mis en place une politique obligeant son personnel à revoir périodiquement l'actif des clients afin de s'assurer qu'il est bien réparti. Il reste qu'en général, le Bureau n'a pas diversifié et réparti l'actif des clients de manière conforme aux lignes directrices de l'IFIC. Nous avons notamment découvert que la moitié des avoirs des 22 clients qui étaient décédés dans les trois années suivant leurs investissements dans le fonds diversifié était investie dans des actions, alors que les lignes directrices de l'IFIC en vigueur au moment de l'investissement recommandaient un maximum de 20 %.

En outre, notre examen des dossiers des clients n'a révélé aucune vente d'actions des clients afin de réduire les risques en diversifiant leur portefeuille. Même lorsque les planificateurs financiers du Bureau conseillaient de vendre des actions, leurs recommandations n'étaient pas suivies. Certains clients aujourd'hui décédés ont subi des pertes parce que leurs avoirs, bien qu'importants, n'étaient pas suffisamment diversifiés. Le Bureau aurait eu tout le temps voulu pour diversifier leur actif, car il s'occupait d'eux depuis au moins trois ans au moment de leur décès.

Par exemple, au début de l'an 2000, le Bureau a fait une évaluation financière de la composition de l'actif d'un client âgé dont l'état de santé était jugé « de passable à médiocre » et découvert que ce dernier détenait un titre d'une valeur dépassant 3 millions de dollars, soit plus de 80 % de son actif. Nous avons remarqué que la recommandation du planificateur financier de vendre au moins 75 % de ce titre n'a jamais été mise en œuvre. En août 2000, le Bureau a prélevé 400 000 \$ sur ce qui restait au client pour les investir dans le fonds diversifié. Cette décision a porté à plus de 90 % la proportion de l'actif investie sur le marché boursier, alors que l'IFIC recommande de ne pas dépasser 12 %. Au moment du décès, trois ans et demi après la recommandation de vente, le Bureau n'avait encore rien fait, et la valeur des actions détenues par le client avait baissé de plus de 80 % par rapport à la valeur enregistrée en août 2000.

Recommandation

Pour que les avoirs des clients ne soient pas exposés à des risques excessifs, le Bureau doit examiner périodiquement leurs portefeuilles et donner suite en temps opportun aux recommandations des planificateurs financiers à cet égard.

Réponse du Bureau

Le Bureau souscrit à cette recommandation. Il a accru le personnel des planificateurs financiers et donne suite à leurs recommandations en temps opportun. Il est en train d'élaborer un plan d'examen périodique des portefeuilles des clients, en commençant par les portefeuilles à risque élevé.

PROGRAMME DES BIENS AUX FINS DE BIENFAISANCE

La *Constitution du Canada* délègue aux provinces la responsabilité de superviser les œuvres de bienfaisance pour s'assurer que leurs biens sont utilisés à des fins de bienfaisance. L'autorité du gouvernement fédéral sur les organismes de bienfaisance découle principalement de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi exonère les organismes de bienfaisance enregistrés de l'impôt sur le revenu et leur permet de délivrer des reçus pour les dons. Le Programme des biens aux fins de bienfaisance du Bureau protège l'intérêt du public à l'égard des biens aux fins de bienfaisance de l'Ontario en examinant les demandes de constitution en société de bienfaisance, en donnant suite aux plaintes et aux préoccupations relatives à l'utilisation des biens aux fins de bienfaisance, et en intentant des poursuites au besoin pour protéger l'intérêt du public à l'égard des organismes de bienfaisance. La principale loi provinciale qui régit les rôles et responsabilités du Bureau dans la surveillance des biens aux fins de bienfaisance est la *Loi sur la comptabilité des œuvres de bienfaisance*.

Nous avons constaté que le Bureau avait mis en place des procédures adéquates pour l'examen des demandes de constitution en société de bienfaisance et le traitement des plaintes en temps opportun. Nous avons toutefois noté des faiblesses dans le suivi des œuvres de bienfaisance dont l'Agence du revenu du Canada (ARC) a retiré l'enregistrement afin de protéger l'intérêt du public. En effet, le Bureau ne s'est pas acquitté de son mandat de veiller à ce que les dons antérieurs à la radiation soient distribués aux bénéficiaires visés ou cédés aux organismes de bienfaisance qui ont pris la relève.

Les organismes de bienfaisance enregistrés doivent produire une déclaration de revenus annuelle et satisfaire à certaines exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant leurs dépenses et leurs activités. De temps à autre, l'ARC décide de retirer

l'enregistrement de certains organismes de bienfaisance, ce qui signifie que ceux-ci ne peuvent plus délivrer de reçus aux fins d'impôt à leurs donateurs. L'enregistrement d'un organisme de bienfaisance peut être retiré pour diverses raisons telles que la dissolution de l'organisme ou sa non-conformité aux exigences de la loi, dont la production de déclarations de revenus annuelles en temps opportun. La liste des organismes de bienfaisance dont l'enregistrement a été retiré par l'ARC est publiée dans la *Gazette du Canada*.

En septembre 2003, le Bureau a lancé un projet spécial en envoyant une lettre à environ 350 œuvres de bienfaisance ontariennes, sur un total de 1 100 organismes dont l'enregistrement avait été retiré par l'ARC entre juillet 2002 et juillet 2003. Il leur demandait d'indiquer les raisons pour lesquelles elles avaient perdu leur statut d'organisme de bienfaisance et les mesures qu'elles comptaient prendre pour liquider leurs affaires. Il leur demandait aussi de fournir le plan proposé pour distribuer leurs biens aux fins de bienfaisance aux bénéficiaires visés ou à leurs successeurs. Plus de 300 d'entre elles n'ont pas répondu à ses demandes.

À la fin de notre vérification en mars 2004, le Bureau n'avait pas établi de plans de suivi pour veiller à ce que les biens des organismes de bienfaisance ayant perdu leur statut, dont le nombre dépasse le millier, soient distribués aux bénéficiaires visés ou cédés aux organismes successeurs afin d'en prévenir l'abus ou le détournement.

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'ARC peut diffuser sur demande les lettres expliquant les motifs du retrait d'enregistrement. L'examen de ces motifs permettrait au Bureau d'axer ses efforts d'enquête sur les organismes qui présentent un risque élevé d'abus ou de détournement de leurs biens aux fins de bienfaisance. Or, le Bureau n'a jamais cherché à se renseigner sur les raisons du retrait d'enregistrement des œuvres de bienfaisance ontariennes concernées.

Recommandation

Pour que les biens aux fins de bienfaisance soient distribués aux bénéficiaires visés ou aux organismes successeurs, le Bureau doit examiner en temps opportun les raisons pour lesquelles l'Agence du revenu du Canada a retiré l'enregistrement de certaines œuvres de bienfaisance et assurer un suivi immédiat des organismes susceptibles de présenter un plus grand risque d'abus ou de détournement des dons de bienfaisance.

Réponse du Bureau

Le Bureau a engagé des consultations avec l'Agence du revenu du Canada afin d'obtenir des renseignements sur les œuvres de bienfaisance ontariennes qui ont perdu leur statut pour un motif valable et s'il existe des raisons de soupçonner que les biens aux fins de bienfaisance sont menacés. Ces renseignements permettront au Bureau d'appliquer la recommandation.