

**Rapport de 2004 de la vérificatrice
générale à l'Assemblée législative des
Territoires du Nord-Ouest**

Le 22 septembre 2004

L'honorable Paul Delorey, député
Président de l'Assemblée législative des
Territoires du Nord-Ouest
Immeuble de l'Assemblée législative
B. P. 1320
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) XIA 2L9

Monsieur,

Je vous transmets par la présente mon rapport, en français, qui sera déposé devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions du paragraphe 30(2) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L. R., ch. N-22, art. 1.

Le rapport porte sur les « autres questions » qui découlent de notre vérification des états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les exercices terminés le 31 mars 2002 et le 31 mars 2003, et qui, à mon avis, devraient être portées à l'attention de l'Assemblée législative. Le rapport renferme aussi nos recommandations et les réponses de la direction.

Je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Sheila Fraser, FCA

p.j.

Table des matières

Rapport de 2004 de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest

Chapitre		Page
	Introduction — À propos de la vérification et du Bureau du vérificateur général du Canada	2
1	Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest — Expédition en Alaska d'unités de logement non assemblées	6
2	Garanties d'emprunt	11
3	Revenus et recouvrements	
	Recouvrement des coûts associés aux soins hospitaliers et médicaux donnés aux Indiens et aux Inuits — Suivi	23
	Exécution de projets au nom d'autres parties, financement, autorisations et administration	
	Risque d'erreurs dans le calcul de la subvention de financement par formule préétablie	
	Variations du revenu — Impôts sur le revenu des sociétés	
4	Propriété des terres — Transfert du Canada	34
5	Protection de l'environnement — Préciser les responsabilités	41
6	Autres sujets	
	Division de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest	45
	Services et installations fournis gratuitement aux organismes gouvernementaux	
	Budget consolidé	
Annexe I	L'équipe du Bureau du vérificateur général	54

Introduction

À propos de la vérification et du Bureau du vérificateur général du Canada

Notre vision

Le Bureau du vérificateur général (le Bureau) est un bureau de vérification indépendant au service de l'Assemblée législative, qui contribue au bien-être de la population des Territoires du Nord-Ouest.

Nous faisons la promotion

- d'un gouvernement responsable;
- d'une fonction publique intègre et efficace;
- d'une bonne gouvernance;
- du développement durable;
- de la protection de l'héritage et du patrimoine des Territoires du Nord-Ouest.

Nous le faisons

- en effectuant des vérifications et des études indépendantes qui permettent de donner de l'information, une assurance, et des avis objectifs à l'Assemblée législative et à la population des Territoires du Nord-Ouest;

- en collaborant avec les vérificateurs législatifs, le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial, et les organisations professionnelles;
- en assurant un milieu de travail diversifié et respectueux où les employés du Bureau du vérificateur général du Canada peuvent réaliser leur plein potentiel et rechercher l'excellence.

Notre mandat

Conformément au paragraphe 30(1) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, nous avons vérifié les comptes et les opérations financières du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (le gouvernement) pour exprimer une opinion sur ses états financiers consolidés pour les exercices terminés le 31 mars 2002 et le 31 mars 2003 respectivement.

Nos vérifications ont comporté l'examen de certains systèmes de contrôle financier, législatif et de fonctionnement, certaines pratiques de gestion financière ainsi que les tests de détail que nous avons jugés nécessaires. À l'issue de

nos vérifications, nous avons exprimé nos opinions, qui sont jointes aux états financiers des différents exercices.

Le présent *Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest*, communément appelé Rapport sur les autres questions (RAQ), fait partie de notre vérification. Selon le paragraphe 30(2) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, la vérificatrice générale signale parmi les « questions soumises à son examen » toutes celles qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée législative. Ces questions, prises individuellement ou collectivement, ne sont généralement pas assez importantes pour formuler une réserve dans notre rapport.

Toutes les questions importantes mentionnées dans le présent rapport ont été examinées conformément aux normes de vérification généralement reconnues; par conséquent, notre

examen a comporté les tests de détail et autres procédés que nous avons jugés nécessaires.

Nos travaux de vérification

Le présent rapport renferme des observations sur les sujets qui devraient selon nous intéresser les membres de l'Assemblée législative. Il comprend aussi nos recommandations et les réponses de la direction, le cas échéant.

Nous avons formulé des opinions sans réserve sur les états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les exercices terminés le 31 mars 2002 et le 31 mars 2003 respectivement.

Nous avons aussi formulé des opinions sans réserve à l'égard des organismes gouvernementaux suivants, en conformité avec l'article 99 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* des Territoires du Nord-Ouest.

Organismes	Exercices terminés
Collège Aurora	30 juin 2002 30 juin 2003
Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2002 31 mars 2003
Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2002 31 mars 2003
Société de développement des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2002 31 mars 2003
Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2002 31 mars 2003
Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut	31 décembre 2001 31 décembre 2002

Nous avons aussi exprimé une opinion sans réserve à l'égard de l'organisme gouvernemental suivant en conformité avec les nominations ministérielles :

Organisme	Exercices terminés
Société des alcools des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2002 31 mars 2003

Autres travaux de vérification pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

À la demande du ministère de la Santé et des Services sociaux de l'administration territoriale, nous avons exécuté des travaux de vérification portant sur les indicateurs de la santé dont fait état la publication du gouvernement intitulée *Rapport aux résidents des Territoires du Nord-Ouest sur les indicateurs*

comparables en matière de santé et de système de santé (septembre 2002). Cette publication faisait état des indicateurs de la santé pour les Territoires, comme convenu dans le communiqué sur la santé publié par les premiers ministres des provinces en septembre 2000, dans lequel ils s'engageaient à rendre des comptes aux Canadiens en leur soumettant des rapports clairs à cet égard. Les premiers ministres avaient demandé à leur ministre de la

Santé de préparer des rapports publics complets et périodiques. Ils leur avaient aussi demandé de collaborer à l'élaboration d'un cadre détaillé faisant appel à des indicateurs comparables déterminés pour l'ensemble du Canada pour rendre compte de l'état de santé, des résultats sur la santé et de la qualité des services. Il s'agissait du premier rapport portant sur les 14 domaines associés aux indicateurs pour les Territoires du Nord-Ouest.

Rapport et observations de la direction

Le Bureau a pour politique de transmettre les observations et les recommandations formulées dans ses rapports à la direction des organismes faisant l'objet d'une vérification pour obtenir ses commentaires. Lorsqu'il y a lieu, le Bureau obtient des réponses par écrit de la direction aux recommandations présentées dans ses rapports.

Nous avons soumis l'ébauche du rapport au Bureau du contrôleur général, aux ministères et aux sociétés publiques de l'administration territoriale, le cas échéant. Les réponses données par la direction des ministères et des sociétés concernés sont incorporées dans les chapitres pertinents.

Remerciements

La direction nous a donné des explications, de l'information et l'accès complet à tous les documents demandés au cours de nos vérifications. Nous remercions le personnel du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de ses organismes de sa collaboration.

Pour formuler des commentaires ou des questions sur le présent rapport, veuillez communiquer avec Roger Simpson, au (780) 495-2028.

Chapitre 1

SOCIÉTÉ D'HABITATION DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST — EXPÉDITION EN ALASKA D'UNITÉS DE LOGEMENT NON ASSEMBLÉES

1.1 Le but premier de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest était de contribuer au logement social des résidents des Territoires du Nord-Ouest. La direction de la Société a toutefois interprété les autorisations conférées dans la *Loi sur la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest* comme lui permettant d'entreprendre différents projets.

1.2 Dans notre rapport de septembre 2002, nous avons fait état de nos préoccupations au sujet de la possibilité que la Société ait outrepassé son mandat et ses autorisations en tant que principal entrepreneur d'un projet de construction d'un complexe résidentiel pour personnes âgées en Alaska. À la lecture de la loi constitutive de la Société, il est clair que cette dernière a été créée pour répondre aux besoins des résidents des Territoires du Nord-Ouest en matière d'habitation. On trouvera plus de précisions sur nos préoccupations aux paragraphes 1.15 à 1.19 de notre rapport de septembre 2002.

1.3 Dans le présent rapport, nous faisons part de notre inquiétude concernant le projet de vente en Alaska d'unités de logement non assemblées. Le projet a échoué, et la Société a encouru un risque et s'est exposée à des pertes inutiles. Chaque fois qu'un projet ne donne pas les résultats escomptés, il est important de chercher à savoir pourquoi et de se demander ce qui pourrait être fait autrement à l'avenir.

1.4 La Société a tenté de vendre des unités de logement en Alaska et, ce faisant, elle a perdu de l'argent. Nous sommes d'avis que la direction a omis de suivre certaines pratiques commerciales reconnues qui auraient pu réduire le risque. Comme nous l'avons mentionné dans des rapports précédents, nous nous demandons si le mandat de la Société l'autorise vraiment à exercer des activités en dehors des Territoires du Nord-Ouest. La Société a continué de chercher à vendre de telles unités même si, lors d'une réunion du Standing Committee on Accountability and Oversight [comité

permanent de la surveillance et de la reddition de comptes] de l'Assemblée législative, il a été question des autres activités pour lesquelles la Société ne détenait pas un mandat explicite. Lors de cette réunion, la direction s'est engagée à ne pas entreprendre de telles activités à l'avenir sans un cadre législatif clair.

Le projet

1.5 En août 2001, la Société a expédié neuf unités de logement non assemblées à l'État américain de l'Alaska. Cette livraison reposait sur une entente d'achat verbale conclue avec les autorités municipales d'un village en Alaska. La Société a expédié ces unités sans obtenir un contrat écrit ou un dépôt. Éventuellement, le village n'a acheté qu'une unité, en juin 2002.

1.6 Les huit unités de logement invendues sont restées en Alaska dans des caisses dans une aire d'entreposage à l'air libre jusqu'à la fin de l'été 2003. Il en a coûté 800 000 \$ à la Société pour les composantes et les frais d'expédition en Alaska, plus l'entreposage, mais cette somme ne comprenait pas les frais généraux.

1.7 La Société n'a pas réussi à vendre les huit unités, qui ont par la suite été expédiées à Tuktoyaktuk, dans les

Territoires du Nord-Ouest, au coût additionnel de 250 000 \$. En date de novembre 2003, la direction de la Société n'avait pas encore déterminé ce qu'elle ferait de ces unités. Ces dernières sont habituellement plus coûteuses que la plupart des unités de logement dans les Territoires du Nord-Ouest parce qu'elles répondent en majeure partie à des normes supérieures aux normes de base pour le logement social dans les Territoires.

1.8 La Société aurait pu réduire ses risques et ses pertes si la direction avait signé un contrat de vente avant d'expédier les maisons en Alaska et si elle avait exigé un dépôt.

1.9 La Société s'est aussi exposée à d'autres risques inutiles. Par exemple :

- La Société n'avait pas de contrat d'entreposage des unités à l'entrepôt situé en Alaska pour la période d'août 2001 à juin 2002. Par conséquent, les responsabilités légales des deux parties auraient été imprécises en cas de problème (par exemple s'il y avait eu un vol ou un feu).
- Les unités de logement de la Société excédaient les normes établies pour le logement social dans les Territoires du

Nord-Ouest, de sorte qu'elles auraient facilement pu être vendues. Par contre, on ne savait pas avant d'expédier les unités si elles étaient conformes aux codes du bâtiment en Alaska. Même si la Société avait trouvé un acheteur éventuel, la non-conformité aux codes aurait pu empêché la vente des unités.

1.10 À l'heure actuelle, certaines unités sont endommagées et certains matériaux ont disparu. Les unités ne sont pas assurées.

1.11 Ce projet a échoué pour de nombreuses raisons. De plus, les sommes dépensées pour ces unités et les frais d'expédition additionnels auraient pu servir à construire des habitations pour les familles des Territoires du Nord-Ouest.

1.12 La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest devrait élaborer et suivre des procédures standard lorsqu'elle décide de vendre des unités de logement, notamment :

- **Conclure un contrat de vente avant de procéder à l'expédition.**
- **Détenir un contrat de location pour l'entreposage des unités.**
- **Préparer une analyse des coûts-avantages avant de conclure une vente.**

Réponse de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest :

La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest veillera à appliquer les saines pratiques commerciales suivantes pour les ventes et les contrats de location à venir :

- ***Détenir des contrats de vente signés et des dépôts avant d'assembler et d'expédier des marchandises.***
- ***Établir des contrats de location avant d'utiliser des installations d'entreposage.***
- ***Effectuer une analyse des coûts-avantages avant de conclure une vente.***

Autorisations

1.13 Dans le chapitre 4 de notre rapport de septembre 2002, nous avons formulé des recommandations sur la question à savoir si le mandat de la Société lui permettait de mener des activités en Alaska. Les mêmes recommandations s'appliquent aussi au projet de vente des habitations dont il est question dans le présent chapitre, car ces ventes ne répondaient pas aux besoins des résidents des Territoires du Nord-Ouest en matière d'habitation. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport précédent, il semble clair, à la

lecture de la loi constitutive de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest que la Société a été créée pour répondre aux besoins des résidents des Territoires du Nord-Ouest en matière d'habitation.

1.14 Les unités ont été expédiées avant la publication de notre rapport de septembre 2002, mais il n'en était pas

question dans ce rapport. Nos recommandations, de même que la réponse de la Société d'habitation, et la recommandation du comité permanent de la surveillance et de la reddition de comptes de l'Assemblée législative étaient les suivantes :

Nos recommandations précédentes, les réponses de la direction et les recommandations du Comité permanent

1.15 L'Assemblée législative et, en particulier, le Conseil exécutif sont en définitive responsables de tous les secteurs de gestion du gouvernement, dont l'établissement des politiques et la gestion des finances. Les activités des sociétés d'État influent sur celles de l'ensemble du gouvernement. Toute activité prévue qui présente un risque pour le GTNO [gouvernement des Territoires du Nord-Ouest], comme la prise en charge d'une dette par la société ou le fait d'outrepasser le mandat de celle-ci, devrait être communiquée comme il se doit à l'Assemblée législative. Par exemple, les autorisations implicites dans des plans d'entreprise ne remplacent pas de façon satisfaisante, à notre avis, les demandes d'autorisation expresses, les débats et leur approbation par l'Assemblée législative.

1.16 Pour tout nouveau secteur d'activité proposé, la Société devrait s'assurer que sa loi constitutive lui permet d'effectuer les travaux connexes. Lorsqu'elle mise sur les pouvoirs énoncés dans cette loi pour remplir les autres fonctions qui peuvent lui être attribuées, la Société devrait s'assurer que l'Assemblée législative lui a effectivement confié ces fonctions.

Réponse de la direction de la Société :

1.17 La Société soutient que les mécanismes d'examen et d'approbation établis par le gouvernement suffisent à dissiper la crainte que l'Assemblée législative n'ait peut-être pas reçu toute l'information nécessaire sur cette question. La Société a indiqué ce secteur d'activité comme l'un des quatre principaux qui figurent dans son plan d'entreprise de 2000-2001. Le Comité permanent des programmes sociaux, le Ministre et le CGF [Conseil de gestion financière] ont approuvé le plan d'entreprise.

1.18 *La Société avait l'appui politique nécessaire pour mener ses activités et la Loi sur la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest n'en limite pas expressément les activités aux T.N.-O. Toutefois, la Société a décidé d'adopter une approche prudente et, sans un cadre législatif clair appuyant ses activités, elle ne mènera plus d'activités où elle agit comme entrepreneur général, en dehors des T.N.-O.*

Recommandation du comité permanent de la surveillance et de la reddition de comptes :

1.19 Les membres du Comité ont recommandé que la Société demande au Conseil de gestion financière ou au Conseil exécutif de clarifier son mandat. De nombreux membres du Comité ont fait observer que la Société avait clairement outrepassé ses obligations initiales en matière de logement social afin d'inclure d'autres activités.

1.20 La Société d'habitation a établi à près de un million de dollars le coût de ces unités, incluant les frais d'expédition. Étant donné que des composantes ont été perdues et que certaines caisses auraient été endommagées, on ne connaît pas encore très bien le montant total de la perte.

1.21 La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest ne devrait pas mener d'autres activités en dehors des Territoires du Nord-Ouest sans un cadre législatif clair appuyant ses activités.

Réponse de la Société :

Comme nous l'avons déjà indiqué, la Société d'habitation n'envisagera plus de faire des affaires en dehors des Territoires du Nord-Ouest sans en avoir clairement reçu le mandat du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Chapitre 2

GARANTIES D'EMPRUNT

Contexte¹

2.1 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a accordé des garanties d'emprunt à trois sociétés de l'industrie du diamant. Ces garanties permettent aux entreprises d'obtenir du financement privé qui autrement ne serait peut-être pas accessible. Le montant maximal initial des trois garanties était de 24,2 millions de dollars. Le gouvernement a versé 2,6 millions de dollars à Deton'Cho Diamonds Incorporated, car la banque avait exigé le remboursement de son prêt. Une entente a été conclue par la suite avec Deton'Cho Corporation, une autre société qui était un garant du gouvernement dans l'entente initiale, afin de recouvrer à une échéance prolongée le principal totalisant 2,6 millions de dollars.

2.2 Les deux autres garanties ont permis à Sirrius Diamonds Ltd et à Arslanian Cutting Works (NWT) Ltd

d'emprunter plus de 17 millions de dollars de leurs banquiers respectifs jusqu'au 31 mars 2003, comme il est indiqué dans la note 18b des Comptes publics des Territoires du Nord-Ouest de 2003 (voir la pièce 2.1).

2.3 Les garanties d'emprunt peuvent se révéler utiles pour encourager le développement économique. Elles peuvent constituer des outils intéressants pour les gouvernements, car l'activité économique se manifeste habituellement après l'attribution de la garantie d'emprunt. Les garanties d'emprunt ne coûtent rien au gouvernement au moment où elles sont accordées, contrairement à ce qui se produit dans le cas des contributions ou des prêts. Mais si la société ne rembourse pas ses prêts, le banquier peut exiger du gouvernement qu'il rembourse les prêts garantis de la société.

¹ Le Secrétariat du Conseil de gestion financière coordonne l'attribution des garanties d'emprunt à l'industrie du diamant pour le compte du gouvernement. Le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique participe aussi activement au processus.

Pièce 2.1

Sommes garanties par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et soldes des lignes de crédit d'exploitation de deux diamantaires

Société	Au 31 mars 2003	
	Montant maximal garanti	Soldes des lignes de crédit d'exploitation
Sirrius Diamonds Ltd	10 000 000 \$	7 960 000 \$
Arslanian Cutting Works (NWT) Ltd	9 200 000 \$	9 050 000 \$
Total	19 200 000 \$	17 010 000 \$

2.4 Les garanties d'emprunt soutiennent les sociétés à qui les banques ne prêteraient pas sans l'intervention du gouvernement parce qu'elles considèrent que ces sociétés représentent le plus souvent un risque trop élevé. Mais de telles garanties comportent néanmoins un risque. Si la société manque à ses obligations, cela peut entraîner une perte substantielle pour le gouvernement.

Comment minimiser le risque?

2.5 Le gouvernement doit s'assurer qu'il ne prend pas un risque trop grand et que la société a de bonnes chances de réussite. C'est ce qu'on appelle normalement « faire preuve de diligence raisonnable ». Pour ce faire, les fonctionnaires doivent analyser avec soin

tous les aspects de l'activité et vérifier notamment les points suivants.

- Est-il possible pour la société de s'approvisionner en matériaux?
- Y a-t-il des marchés où les produits finis peuvent être vendus à profit?
- La société a-t-elle du personnel qualifié pour faire le travail?
- La société peut-elle trouver et louer des locaux adéquats et sécuritaires?
- La direction de la société possède-t-elle les connaissances nécessaires?

Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses questions qu'il faudrait se poser. Les réponses doivent être examinées par rapport aux avantages éventuels sur le plan économique, par exemple, en ce qui a trait aux emplois, aux

retombées économiques, au perfectionnement des compétences et aux recettes fiscales éventuelles. Autrement dit, le processus de diligence raisonnable devrait permettre d'évaluer les risques aussi bien que s'il s'agissait d'évaluer une demande d'emprunt présentée au gouvernement par la société.

Le prêteur a demandé le remboursement du prêt de 2,6 millions de dollars consenti à Deton'Cho Diamonds Incorporated

2.6 Lorsqu'il est devenu évident qu'une industrie du diamant était viable dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement s'est donné pour priorité d'aider les entreprises locales. La nouvelle société, Deton'Cho Diamonds Incorporated, appartenait en parts égales à une société des Premières nations locale et à un groupe d'autres intérêts dont faisait partie la personne qui est devenue le directeur de la production. La société a obtenu du gouvernement une garantie d'emprunt maximale de cinq millions de dollars, ce qui lui a permis de se voir accorder une ligne de crédit de la banque. Elle a utilisé 2,6 millions de dollars de cette ligne de crédit au cours de l'exercice 2002.

2.7 Après une brève période d'activité, la société a interrompu les opérations de

taille et de polissage en juillet 2002. Les fonctionnaires du gouvernement nous ont dit plus tard que le personnel expérimenté de la société n'avait pas assez de temps pour gérer la production des diamants et pour les commercialiser. Et pourtant, l'un des deux risques qui avaient été cernés au cours du processus de diligence raisonnable était le cumul de ces deux fonctions par la même personne. Ces risques avaient été cernés, mais les fonctionnaires qui ont analysé les facteurs de risque avant d'approuver la garantie d'emprunt ont conclu que l'équipe chargée de la gestion et de la commercialisation pouvait faire le travail. La banque a exigé le remboursement du prêt, et le gouvernement a remboursé sa garantie d'emprunt représentant 2,6 millions de dollars en juillet 2002.

2.8 Exercer une diligence raisonnable signifie que les fonctionnaires doivent connaître les lois et les règlements en matière d'environnement et s'y conformer, faire preuve de prudence, considérer les risques, comme le ferait toute personne avisée et raisonnable, et prendre des mesures relativement à ces risques et aux incidents dès que possible. Dans ce cas, le gouvernement avait consacré beaucoup de temps au processus de diligence raisonnable. Nous nous serions attendus à ce qu'il ait déterminé tous les risques

importants et veillé à ce que la société ait un plan solide pour atténuer ces risques. Mais cette dernière a bientôt commencé à accuser des pertes. Lorsque nous avons entrepris l'examen des états financiers de la société, nous nous sommes demandés pourquoi le processus de diligence raisonnable n'avait pas débouché sur des solutions en ce qui a trait aux risques. Le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable avait déterminé les principaux risques, mais avait conclu que tout se passerait bien. Cela soulève un problème fondamental, à savoir que même si un processus bien conçu peut aider à cerner les risques, les décisions prises peuvent ne pas leur accorder assez de poids. Il peut en résulter une mauvaise décision qui s'avère coûteuse pour le gouvernement.

Mesures subséquentes prises par le gouvernement

2.9 La note 8 des Comptes publics de 2003 comprend une description partielle des derniers événements. Lorsque l'emprunteur a manqué à ses obligations, le gouvernement a effectué le versement par l'intermédiaire de ses agents conformément à la garantie, et est devenu propriétaire des actions de la société. Il a ensuite vendu les actions pour une somme de 2,6 millions de dollars à une société des Premières nations apparentée à la

société des Premières nations qui possédait auparavant la moitié des actions de la société. La somme correspond à celle que le gouvernement a dû verser à la banque conformément à sa garantie d'emprunt. Le nouveau propriétaire paiera les 2,6 millions de dollars d'actions en 20 versements annuels égaux, sans intérêts. Si ces versements sont payés comme prévu, le gouvernement sera remboursé, mais en dollars actualisés de demain, et le coût des intérêts perdus sera élevé. (Par exemple, à un faible taux d'actualisation de 4 p. 100, la somme recouvrée sera d'environ 1,8 million de dollars, soit seulement 70 p. 100 de la somme versée par le gouvernement.) Pour l'exercice 2003 seulement, le gouvernement a perdu environ 95 000 \$ en intérêts.

2.10 Les dispositions préventives que le gouvernement avait prévues dans le contrat pour la garantie d'emprunt devraient lui permettre de réduire ses pertes. Cependant, le gouvernement a aussi accordé des fonds à la société par le truchement d'autres programmes et il n'est pas possible pour le moment d'établir avec certitude le coût total que représente l'échec de cette entreprise pour le gouvernement.

Le processus de diligence raisonnable utilisé

2.11 Nous avons des inquiétudes au sujet de ce processus, en particulier parce que les résultats financiers réels de la société ressemblent peu ou pas du tout aux résultats prévus sur lesquels le gouvernement a fondé sa décision d'accorder la garantie d'emprunt. Les chiffres proposés par la société (et acceptés par le gouvernement) ne ressemblent en rien aux résultats réels des première et deuxième années complètes d'exploitation. Pour la première année, la société prévoyait des ventes de 16 millions de dollars et un profit de 1,6 million de dollars; cependant, elle n'a vendu que pour 700 000 \$ de produits et a perdu au total 1,2 million de dollars. Pour la deuxième année, les ventes prévues étaient de 24 millions de dollars, mais en réalité elles se sont chiffrées à seulement 2,7 millions de dollars. Les profits prévus de 3,3 millions de dollars ne se sont pas concrétisés, et la société a perdu 1,7 million de dollars. Les ventes totales prévues pour ses deux premières années complètes d'exploitation s'établissaient à 40 millions de dollars alors qu'en réalité la société a enregistré des ventes de moins de 3,5 millions de dollars pour cette période.

2.12 Nous avons passé en revue la documentation détenue par le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable qui a examiné le projet de la société. Le processus de diligence raisonnable du gouvernement comprenait un bon nombre des étapes qu'un tel processus devrait comprendre. Ainsi, le gouvernement :

- a établi des critères détaillés et un plan d'entreprise servant à évaluer les propositions de traitement des diamants;
- a formé un comité et un sous-comité chargé d'examiner les propositions [en l'occurrence, le comité d'examen des propositions relatives à l'industrie du diamant ainsi que le sous-comité du même nom, désignés ensemble ailleurs dans le texte comme le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable];
- a engagé un expert de l'extérieur ayant plus de 20 ans d'expérience dans l'industrie du diamant afin qu'il examine le plan d'entreprise initial. Ce dernier a fait des commentaires détaillés sur le plan en ce qui concerne des secteurs clés, dont :
 - la production,
 - la transformation, de l'état brut à l'étape du polissage,
 - le programme de formation,

- les débiteurs et les créditeurs,
- la commercialisation,
- les installations de fabrication et le matériel,
- le plan de développement de l'entreprise,
- la gestion.

2.13 Un deuxième cabinet d'experts-conseils a examiné le plan d'entreprise sans l'analyse financière et il a mené une enquête sur la société et ses dirigeants.

2.14 Toutes ces étapes ont été suivies et pourtant on se demande comment il se fait que les résultats réels soient si différents des résultats prévus.

2.15 Est-ce en raison d'événements imprévisibles malgré l'exercice d'une diligence raisonnable? A-t-on manqué de rigueur en suivant le processus? Le plan comportait-il des hypothèses trop optimistes? A-t-on écarté certains risques afin de réaliser un objectif de plus grande portée? Ou bien, les opérations subséquentes différaient-elles grandement du plan, auquel cas nous nous demandons pourquoi la surveillance exercée par le gouvernement n'a pas permis de constater les écarts.

2.16 Les fonctionnaires du gouvernement attribuaient le piètre rendement de la société au fait que son personnel expérimenté ne consacrait pas suffisamment de temps à la production et à la commercialisation de diamants. Ils ont aussi constaté qu'il n'y avait pas d'entente entre les actionnaires concernant leur participation individuelle. Le fait que la société s'en remette à un petit nombre d'employés expérimentés pour gérer la production de diamants et la commercialisation était l'une des préoccupations principales mentionnées par le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable. Un autre point important à retenir est le fait que la société était nouvelle et qu'il n'y avait donc aucun dossier attestant de son rendement. La société et ses actionnaires ont expliqué de plusieurs façons les piètres résultats obtenus, dont le coût élevé des diamants bruts et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

2.17 En particulier, le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable a indiqué que la société comptait s'en remettre à une personne pour le volet de la fabrication. Cette personne était propriétaire conjoint de la société, un fait signalé par le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable qui avait évalué les relations d'affaires et l'expérience

antérieure de cette personne. L'autre personne jouant un rôle stratégique était le directeur de la commercialisation. Le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable avait constaté qu'il ne possédait pas d'expérience particulière dans la vente des diamants, mais ne s'était pas attardé à ce risque croyant que les relations d'affaires du directeur de la production contribueraient à compenser cette lacune.

2.18 Compte tenu de l'explication que nous avons obtenue plus tard selon laquelle le personnel expérimenté de la société n'avait pas suffisamment de temps pour gérer la production de diamants et s'occuper de la commercialisation, nous nous demandons pourquoi on n'a pas donné plus de poids à ces importants facteurs lors de la prise de décision. Même au premier abord, ces risques semblaient importants.

2.19 Nous n'avons trouvé pratiquement aucun document faisant état de solutions de rechange à une dépendance aussi grande envers une personne clé. On n'a pas jugé nécessaire, au cours du processus de diligence raisonnable, de proposer d'autres solutions, par exemple engager un adjoint ou un partenaire connaissant très bien l'industrie du diamant.

2.20 Le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable considérait plutôt que les membres du personnel de la société pourraient consulter une équipe d'experts-conseils au besoin. On ne sait pas vraiment s'ils ont eu recours ou non aux services de tels experts, mais si c'est le cas, on peut se demander pourquoi ces experts n'ont pas comblé la lacune observée par le comité chargé d'exercer une diligence raisonnable, à savoir le manque de personnel possédant une expérience en commercialisation et en production.

Le processus de diligence raisonnable a-t-il trop dilué le risque?

2.21 Le processus de diligence raisonnable a soulevé des inquiétudes au sujet de la trop grande dépendance envers un nombre restreint de personnes, mais le comité d'examen des propositions relatives à l'industrie du diamant a conclu que l'équipe de la direction de la société était capable d'appliquer avec succès le plan d'entreprise. Cette décision, qui reposait sur les compétences d'un nombre restreint de personnes possédant une expérience en commercialisation et en production de diamants, mettait en danger des millions de dollars investis par le gouvernement. On n'a pas réduit la concentration de risques en faisant appel

au service d'un organisme partenaire ayant un ensemble de compétences requises.

2.22 Un examen a posteriori effectué par une société nationale critiquait sévèrement la façon dont cette entreprise était gérée et l'absence presque totale de contrôle des aspects clés. Ces critiques mettent en évidence un problème possible du processus de diligence raisonnable qui, malgré les risques cernés, établissait que tout fonctionnerait bien. Et cela, dans le contexte d'une nouvelle entreprise très spécialisée. Comme les problèmes ont commencé à partir du moment où la garantie et les prêts ont été approuvés, et que la situation s'est détériorée rapidement, on doit se demander si le processus de diligence raisonnable a été trop rapide et si l'équipe de la direction de l'entreprise a pris le temps de jeter un second regard plus réaliste sur la situation.

2.23 Le plan d'entreprise de la société a été modifié à une étape déjà avancée du processus. Le plan daté du 28 février 1999 prévoyait cinq années de ventes et de profits nets. Le 2 mars, le plan a été révisé pour refléter une hausse des profits de 34 p. 100. Plus tard, au cours de ce mois, la prévision de profits finale était majorée de nouveau de 2 p. 100 de plus. Au cours de cette brève période, la garantie

d'emprunt que la société avait demandée au gouvernement a été réduite de moitié, passant de 10 millions à 5 millions de dollars. Ces changements signifiaient que le plan d'entreprise révisé de mars différait grandement du plan de février 1999.

2.24 Le plan d'entreprise de décembre 1998 de la société, dont les chiffres étaient comparables à ceux de la version de février 1999, avait été examiné par des experts-conseils de l'extérieur. D'après notre propre examen des documents, nous ne pouvons pas certifier que ces examinateurs indépendants ont examiné de près les plans de mars 1999, ni même qu'ils les ont vraiment examinés.

2.25 Le plan final de mars 1999 était appuyé de chiffres détaillés, mais il semble que les experts-conseils estimaient que les chiffres de la version de décembre 1998 étaient aussi en grande partie raisonnables.

2.26 On peut se demander si le projet nécessitait vraiment, pour être viable, un plus grand soutien financier du gouvernement comme le suggérait le plan initial.

2.27 De même, on ne saura jamais si des fonds additionnels auraient permis de retenir les services d'un nombre suffisant de gestionnaires qualifiés en fabrication et

en commercialisation, en particulier compte tenu du fait que l'on a invoqué cet argument plus tard pour expliquer l'échec de l'entreprise. Cette explication laisse croire qu'un manque de financement a forcé la direction de l'entreprise à prendre de mauvaises décisions. Le gouvernement estime pour sa part que les mauvaises décisions que la société a prises ont fait en sorte qu'elle n'a pas pu fonctionner dans les limites de sa capacité financière.

2.28 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit examiner tous les facteurs qui ont conduit à l'échec de la société afin de tirer des enseignements et d'exercer une diligence raisonnable à l'occasion des prochains examens de projets risqués.

Réponse du gouvernement :

Le principal facteur qui a conduit à l'échec de Deton'Cho Diamonds Incorporated était la direction de la société et son incapacité à exécuter le plan d'entreprise tel que présenté dans sa proposition initiale.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a accordé les garanties d'emprunt tout en connaissant les risques inhérents. Le processus de diligence raisonnable, appliqué avant l'approbation des garanties d'emprunt,

était consciencieux et visait à cerner et à minimiser les risques. Cependant, la réussite d'un plan d'entreprise dépend surtout de la capacité de l'équipe de direction de le mettre en œuvre. Lorsqu'on évalue la proposition d'une société, on accorde une grande importance à l'expérience de ses directeurs. La décision prise reposait sur l'analyse de rentabilité et l'évaluation de la direction. Par la suite, la nouvelle structure de la direction a eu un effet sur la capacité de la société de mettre en œuvre son plan d'entreprise.

Après avoir examiné et approuvé les propositions des trois premiers diamantaires du Nord, le sous-comité d'examen des propositions relatives à l'industrie du diamant s'est penché sur le processus et il a recommandé certains changements pour l'examen des futures propositions. Il s'agissait d'une nouvelle expérience pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dont il a tiré des leçons et qui l'aideront à minimiser les risques concernant des projets à venir. Par contre, l'attribution de garanties d'emprunt afin d'appuyer une nouvelle industrie comporte un risque inhérent et aucun processus de diligence raisonnable n'y changera rien.

Sources multiples de financement

2.29 Le projet a bénéficié du soutien financier de trois programmes du gouvernement territorial et de trois programmes fédéraux, y compris la garantie d'emprunt du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

2.30 La pièce 2.2 montre le financement que Deton'Cho Diamonds Incorporated prévoyait recevoir selon son plan d'entreprise.

Pièce 2.2

Sources de financement	Montant
Garantie d'emprunt	5 000 000 \$
Autre du gouvernement des T.N.-O.	1 250 000 \$
Canada	1 095 123 \$
Avoir (non gouvernemental)	1 250 000 \$
Prêt hypothécaire	1 200 000 \$
Total	9 795 123 \$

2.31 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a versé une contribution et consenti un prêt pour une somme totale de 1,25 million de dollars. Au 31 mars 2003, le gouvernement enregistrait une mauvaise créance de 750 000 \$ pour ce prêt. En 2001, il a cessé de comptabiliser les intérêts créditeurs. En mai 2003, l'un des garants a acquitté les paiements afin que le prêt soit à jour.

2.32 Lorsqu'une entreprise reçoit une aide financière de multiples programmes financés par les contribuables, les sommes et les motifs devraient être communiqués de manière transparente à l'Assemblée législative.

2.33 Du point de vue du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, il peut être avantageux d'accorder du financement additionnel, car cela peut encourager le gouvernement fédéral à faire une

contribution en contrepartie. Certains fonds gouvernementaux ciblent des secteurs particuliers comme la formation et il se peut donc que certains projets reçoivent des fonds de multiples sources.

2.34 Lorsque les fonds proviennent de nombreux programmes, les risques et les coûts globaux pour le gouvernement ne sont pas toujours évidents. Il est possible qu'à cause de la répartition du financement entre les divers programmes, l'Assemblée législative ne soit pas informée de tous les coûts et risques éventuels et, si les choses tournent mal, qu'il soit difficile d'en attribuer la responsabilité à un ministère en particulier.

2.35 **Le risque financier global pour le gouvernement devrait être établi clairement, quel que soit le nombre de programmes qui financent un projet donné. Lorsqu'il analyse une proposition, le gouvernement devrait se demander quel est le risque global en tenant compte des divers programmes.**

Réponse du gouvernement :

Le sous-comité d'examen des propositions relatives à l'industrie du

diamant était chargé d'examiner et d'évaluer les projets soumis par les diamantaires du Nord, ainsi que les demandes d'aide financière présentées au gouvernement. Le sous-comité est composé de représentants du ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique, de la Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest, du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, et du Secrétariat du Conseil de gestion financière. Chacun de ces ministères ou organismes accordait un soutien financier aux diamantaires dont le projet était approuvé, soutien qui prenait l'une des formes suivantes : contributions du Fonds de développement des entreprises, prêts de la Société de crédit commercial, subventions à la formation, et garanties d'emprunt .

Les différentes formes d'aide financière mises à la disposition des diamantaires du Nord ont été mentionnées dans le cadre stratégique de soutien à l'industrie du diamant du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (Policy Framework on GNWT support to the Diamond Value Industry), qui a été approuvé par le Cabinet en juin 1999. Le sous-comité

d'examen des propositions relatives à l'industrie du diamant connaissait l'étendue globale de l'aide financière demandée dans chaque proposition et

celle-ci a été communiquée dans les recommandations du Conseil de gestion financière.

Chapitre 3

REVENUS ET RECOUVREMENTS

Recouvrement des coûts associés aux soins hospitaliers et médicaux donnés aux Indiens et aux Inuits — Suivi

3.1 Dans notre rapport de septembre 2002 à l'Assemblée législative, nous avons indiqué que le gouvernement fédéral devait d'importantes sommes d'argent au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les soins hospitaliers et médicaux donnés aux Indiens et aux Inuits.

3.2 Le gouvernement territorial exécute les programmes s'adressant aux résidents admissibles, pour le compte du gouvernement du Canada, qui est responsable des coûts. Pendant de nombreuses années, il a dû assumer les coûts et les recouvrer plus tard du

gouvernement fédéral. Le recouvrement de sommes élevées prend beaucoup de temps. Dans l'intervalle, le gouvernement territorial doit financer le programme de santé fédéral à même ses propres ressources financières.

3.3 Le gouvernement fédéral doit encore beaucoup d'argent au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour ce programme, soit 34,9 millions de dollars et 25,4 millions de dollars pour les exercices terminés le 31 mars 2002 et le 31 mars 2003 respectivement (voir la pièce 3.1). Le gouvernement fédéral prendra peut-être plus d'un an pour payer les sommes dues, ce qui rend ce mode de financement coûteux pour le gouvernement territorial.

Pièce 3.1

Sommes dues annuellement par le gouvernement fédéral au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

	Année (en millions de dollars)			
	2000	2001	2002	2003
Somme due au 31 mars de chaque année au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	26,5	19,3	34,9	25,4

3.4 Nous avons déjà signalé cette question, mais nous n'avons pas constaté d'amélioration marquée. Le gouvernement fédéral ne consentira pas à une entente de financement provisoire. Une entente annuelle fixe les conditions contractuelles, mais le retard mis à l'approuver retarde énormément le recouvrement des sommes que le gouvernement fédéral doit à l'administration territoriale. Si l'entente était finalisée au début de chaque exercice, le gouvernement territorial pourrait demander des versements périodiques et percevoir 90 p. 100 des sommes dues rapidement. Mais la finalisation accuse toujours du retard. Ainsi, l'entente de 2002-2003 n'a été signée qu'en mars 2003. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a dépensé 23,2 millions de dollars au cours de cet exercice, mais il lui a fallu plus d'un an pour recouvrer cet argent. En accélérant le processus de

vérification, il pourrait aussi percevoir plus vite les 10 p. 100 restants. Au 31 mars 2003, la vérification de l'exercice 2002 n'était pas terminée, et Affaires indiennes et du Nord Canada devait toujours au gouvernement territorial 10 p. 100 de la somme totale à payer.

3.5 Étant donné que le gouvernement territorial a de nombreuses demandes à satisfaire et que ses propres ressources financières sont restreintes, le retard mis à recouvrer les sommes dues représente pour lui un fardeau.

3.6 Le ministère de la Santé et des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest a tenté de régler ce problème en demandant officiellement à Affaires indiennes et du Nord Canada de signer une entente de facturation provisoire afin que le gouvernement

territorial puisse recevoir au moins une partie de l'argent plus tôt. Affaires indiennes et du Nord Canada a refusé, sous prétexte qu'une telle entente pour 2003-2004 serait finalisée au début du même exercice, d'où son inutilité. Or, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a signé l'entente le 29 septembre 2003, six mois après le début de l'exercice.

3.7 Le ministère de la Santé et des Services sociaux des Territoires prévoit finaliser les demandes de paiement et les faire vérifier plus rapidement. Mais les vérifications antérieures ont été retardées pour diverses raisons. Par exemple, la vérification de 2001-2002 a subi un retard à cause de problèmes relatifs à la détermination des coûts des services des médecins dans les Territoires du Nord-Ouest. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a proposé à ce sujet à Affaires indiennes et du Nord Canada des solutions qui pourraient accélérer le règlement des demandes de paiement.

3.8 Le ministère de la Santé et des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest devrait collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada afin de finaliser ses ententes plus tôt et d'assurer une préparation et une

vérification plus rapides des demandes de paiement.

Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux :

Depuis la période visée par le Rapport de la vérificatrice générale, nous avons amélioré l'information communiquée à Affaires indiennes et du Nord Canada, et il nous est donc possible d'affirmer que l'information sur toutes les demandes vérifiées est à jour.

Les seules sommes encore dues au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour le moment correspondent aux 10 p. 100 restants, soit 2,3 millions de dollars et 2,4 millions de dollars pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004 respectivement. Nous avons récemment été avisés que le paiement de la somme de 2,3 millions de dollars avait été approuvé. La somme de 2,4 millions de dollars sera payée sur présentation de la demande de paiement vérifiée de 2003-2004, dont l'échéance est le 30 septembre.

Nous avons signé une entente avec Affaires indiennes et du Nord Canada pour l'exercice 2004-2005 et

elle a été renvoyée au Ministère; mais compte tenu des dernières élections fédérales, nous prévoyons qu'elle ne sera signée que lorsque le nouveau ministre aura été nommé. Conclure une entente en temps opportun représente encore un problème, mais Affaires indiennes et du Nord Canada, et le ministère de la Santé et des Services sociaux s'efforcent d'accélérer le processus.

Exécution de projets au nom d'autres parties, financement, autorisations et administration

Qu'en est-il et pourquoi est-ce important?

3.9 Une bonne partie de l'activité du gouvernement territorial consiste à exécuter des projets dans les Territoires du Nord-Ouest au nom d'autres parties, et surtout au nom du gouvernement fédéral, et à aider le gouvernement du Nunavut à appliquer diverses dispositions transitoires. La plupart des contrats prévoient le recouvrement des coûts, c'est-à-dire que les coûts directs du projet sont payables par l'autre partie. Les contrats permettent aussi au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de recouvrer ses frais directs ou ses frais d'administration.

Dans certains cas, cependant, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne recouvre pas ses frais d'administration, et il doit donc les assumer.

3.10 Au cours de la période de deux ans qui a pris fin le 31 mars 2003, les services rendus par le gouvernement territorial en vertu de ces contrats avaient une valeur de 100 millions de dollars — ce qui constitue une somme appréciable — et, de toute évidence, une activité profitable pour l'économie des Territoires. Dans les comptes publics du gouvernement territorial ces contrats sont comptabilisés sous la rubrique des crédits 4 et 5, y compris les reçus et les paiements correspondants.

3.11 Ces dernières années, la gestion de ces projets a été pour nous une source d'inquiétudes. Dans de nombreux cas, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit fournir le fonds de roulement des projets, et les autres parties ne remboursent parfois le gouvernement que des mois ou des années plus tard. Dans certains cas, le remboursement n'a lieu qu'au terme de négociations difficiles. Il y a quelques années, le gouvernement territorial a été incapable de recouvrer toutes les dépenses engagées pour l'un de ces

projets, ce qui a produit une créance irrécouvrable de plus de 500 000 \$.

3.12 Nous sommes inquiets pour trois raisons :

- a. En l'absence de financement anticipé de la part d'autres parties, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit fournir le fonds de roulement des projets.
- b. L'autorisation législative concernant l'utilisation des ressources financières du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour ces projets n'est pas claire.
- c. Il est possible que les frais d'administration engagés par le gouvernement territorial ne soient pas recouverts des autres parties comme prévu.

Types et nombre de projets

3.13 Le gouvernement territorial exécute plus de 125 projets et programmes au nom d'autres parties. Parmi les plus importants, mentionnons les suivants :

- les services de santé non assurés;

- la mise en œuvre de l'entente relative à la revendication territoriale des Inuvialuit;
- les services de navigation aérienne;
- l'échange de services — détenus du Nunavut;
- le développement du marché du travail.

3.14 Le gouvernement territorial doit avancer les fonds puis les recouvrer lorsqu'il s'agit de programmes financés en vertu de crédits 4 et 5 votés par l'Assemblée législative. Nous avons fait des observations plus haut dans le présent chapitre sur les sommes reçues en retard du gouvernement fédéral pour les soins de santé destinés aux Indiens et aux Inuits. Les programmes financés en vertu des crédits 4 et 5 votés peuvent donner lieu aux mêmes types de difficultés, en particulier les paiements reçus en retard.

Autorisations de l'Assemblée législative

3.15 L'utilisation des fonds attribués par le gouvernement territorial au financement des coûts initiaux de ces projets est aussi préoccupante du point de vue des autorisations. L'Assemblée législative ne vote pas de crédits pour

ces dépenses. Le gouvernement territorial ne devrait sans doute pas dépenser cet argent à moins que le mandant ne lui ait versé une avance correspondant aux coûts.

Frais généraux ou frais d'administration

3.16 La question de savoir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest recouvre vraiment tous ses frais généraux (ou d'administration) associés à ces projets, comme il est prévu dans le contrat avec l'autre partie, n'est pas encore clarifiée. Il est difficile de déterminer exactement la nature de ces coûts et quelles dépenses sont admissibles en vertu du contrat. Le gouvernement ne recouvre pas régulièrement les frais d'administration des projets associés aux crédits 4 et 5.

3.17 De plus, comme les projets ont souvent une importance économique ou sociale pour le gouvernement territorial, ce dernier peut décider qu'il n'est pas aussi important de recouvrer les frais d'administration engagés pour certains projets. Dans ces conditions, le contrat devrait mentionner explicitement que le gouvernement renonce à recouvrer les frais d'administration.

3.18 Le cas échéant, il revient au Conseil de gestion financière de prendre la décision de renoncer aux frais d'administration.

Réponse du gouvernement :

Une grande partie de nos ententes d'exécution de projets au nom d'autres parties sont conclues avec le gouvernement du Canada. La capacité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) d'obtenir des conditions de financement différentes, notamment des paiements anticipés, ou de négocier des frais d'administration est très restreinte. Dans certains cas, les conditions de l'entente peuvent ne pas être entièrement favorables et les frais de financement et d'administration doivent être absorbés par le GTNO sinon ces projets, qui doivent bénéficier aux résidents des Territoires du Nord-Ouest, ne seront pas mis en œuvre. Par exemple, dans le secteur des soins de santé, Santé Canada a catégoriquement refusé de verser des paiements anticipés et annoncé qu'il ne financera les projets que sur réception d'une preuve de paiement du GTNO.

Le GTNO examine actuellement sa politique dans ce domaine. Cet examen a pour objet de donner suite aux trois préoccupations du Bureau du

vérificateur général et portera sur d'autres questions qui, selon nous, doivent être réglées. De même, depuis plusieurs années, le suivi de la facturation et de la perception des débiteurs relatifs à ces projets a été fait avec plus de diligence, ce qui a amélioré le flux de trésorerie du GTNO et réduit ses charges financières.

Risque d'erreurs dans le calcul de la subvention de financement par formule préétablie

3.19 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest reçoit environ 80 p. 100 de ses revenus du gouvernement fédéral par le truchement de cette subvention. Pour son budget et les comptes publics, le gouvernement territorial doit obtenir le chiffre le plus exact possible afin que l'excédent ou le déficit annuel soit présenté fidèlement.

3.20 La possibilité de présenter des chiffres erronés est élevée. Le calcul est complexe et sujet à interprétation. La haute direction devrait vérifier soigneusement l'exactitude des calculs. Au cours des dernières années, nous avons signalé verbalement et par écrit à la direction le besoin d'améliorer les examens.

3.21 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2002 et les exercices précédents, nous avons noté au cours de notre vérification que d'importants ajustements du revenu de subvention déclaré devaient être faits. La direction a apporté les corrections.

3.22 La direction nous a assurés qu'elle applique maintenant des procédures d'examen appropriées pour déceler les erreurs. Ces procédures semblent être efficaces, car nous n'avons pas décelé d'erreurs semblables au cours de notre vérification de 2003. Nous constatons que les fonctionnaires ont fait les efforts nécessaires pour apporter ces améliorations.

3.23 Une subvention de financement erronée fausserait la situation financière déclarée ou prévue du gouvernement. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit faire un calcul exact afin de s'assurer qu'il perçoit en temps opportun tous ses revenus selon l'entente de financement par formule préétablie. Le gouvernement territorial doit avoir le chiffre exact de la subvention, car des erreurs se sont produites dans le passé et l'entente a été interprétée de différentes façons.

3.24 Le nombre moins élevé d'erreurs décelées dans le calcul de la subvention lors de notre vérification de 2003 montre qu'on a amélioré le processus d'examen de la subvention. Nous continuons à encourager le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à faire un examen rigoureux du calcul de la subvention afin de garantir l'exactitude des revenus présentés.

Réponse du ministère des Finances des Territoires du Nord-Ouest :

Le Ministère convient avec la vérificatrice générale du Canada qu'il est essentiel pour l'établissement du budget et des comptes publics de calculer exactement la subvention de financement par formule préétablie.

Les procédés d'examen appliqués actuellement pour le calcul de la subvention sont notamment les suivants :

- *rapprochement des chiffres du ministère des Finances des Territoires du Nord-Ouest avec les chiffres du gouvernement du Canada;*

- *comparaison des montants de l'exercice en cours avec ceux de l'exercice précédent;*
- *analyse détaillée et suivi des écarts par rapports aux prévisions et aux exercices précédents;*
- *examen détaillé du calcul de la subvention par une personne autre que celle qui a fait le calcul initial.*

Le processus d'examen a permis de conclure qu'il n'y avait pas d'erreur dans le calcul de la subvention pour l'exercice 2002-2003, à l'exception du fait qu'il a fallu modifier les revenus ayant une incidence sur le calcul de la subvention. Le ministère des Finances continuera d'exercer dans toute la mesure du possible une diligence raisonnable afin que les procédures d'examen qu'il a établies continuent d'être suivies.

Variations du revenu — Impôts sur le revenu des sociétés

3.25 Le gouvernement fédéral établit les cotisations et perçoit les impôts sur le revenu au nom du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Il utilise une méthode compliquée pour établir la part du gouvernement territorial, puis il lui envoie l'argent. Étant donné que ce processus peut prendre plusieurs années avant d'être mené à terme, le

gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne sait pas exactement quelles sont ses recettes fiscales d'un exercice à l'autre et il doit se servir des prévisions du gouvernement fédéral pour établir son budget et sa comptabilité.

3.26 Concrètement, la méthode utilisée à l'heure actuelle pour estimer la part du gouvernement territorial des impôts sur le revenu des sociétés est adéquate pour ce qui a trait au calcul sur plusieurs années. Le gouvernement territorial reçoit éventuellement le bon montant d'argent, mais cela prend du temps. Toutefois, sur une base annuelle, cette méthode peut fausser beaucoup le montant du financement reçu du gouvernement du Canada. La méthode actuelle de calcul selon une formule préétablie utilise des prévisions fondées sur les chiffres des exercices précédents. L'estimation des impôts sur le revenu des sociétés a aussi un effet annuel sur la subvention de financement par formule préétablie et le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), d'où la difficulté, chaque année, d'établir le budget, de tenir la comptabilité et de gérer la trésorerie.

3.27 Il y a deux situations où le gouvernement territorial doit corriger les

revenus. Premièrement, lorsqu'il reçoit un financement trop élevé et doit rembourser l'excédent au cours des exercices futurs. Deuxièmement, lorsqu'il reçoit un financement insuffisant et doit recouvrer le manque à gagner au cours des exercices futurs. Ces dernières années, la plupart des paiements initiaux d'impôts sur les bénéfices des sociétés étaient trop élevés.

3.28 Normalement, les impôts sur les bénéfices des sociétés ne représentent pas une grosse somme étant donné la faible envergure de l'économie des Territoires du Nord-Ouest. Cependant, lorsqu'un élément fiscal ponctuel important entre en jeu, la complexité de la formule peut fausser le financement annuel pour plusieurs années, ce qui complique le processus de planification financière.

3.29 En 1999 et en 2000, les sociétés privées, prenant avantage des faibles taux d'imposition des sociétés dans les Territoires du Nord-Ouest, ont déclaré des gains en capital élevés dans le territoire. Pour ces deux exercices, le gouvernement territorial a donc profité de recettes fiscales exceptionnelles de plus de 400 millions de dollars, lesquelles ont eu des répercussions sur

les revenus au titre de l'impôt des sociétés de quatre exercices, à partir de 2000-2001.

3.30 Cette rentrée inattendue a aussi eu un effet sur les sommes dues en application de la subvention de

financement par formule préétablie, et aussi sur le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, pour quelques exercices. La pièce 3.2 montre l'effet net de ces rentrées de fonds sur les revenus et les résultats annuels du gouvernement.

Pièce 3.2 Effet net sur le financement

<u>Exercice</u>	<u>Augmentation/(diminution) nette (en millions de dollars)</u>
2000-2001	24
2001-2002	147
2002-2003	(40)
2003-2004	<u>(15)</u>
Augmentation nette globale	<u>116</u>

3.31 Étant donné que les prévisions sont fondées sur les chiffres des exercices précédents, le financement net reçu du gouvernement fédéral était trop élevé au cours des premières années. Le gouvernement territorial a dû rembourser des millions de dollars au gouvernement fédéral au cours des années suivantes.

3.32 Le montant net de 116 millions de dollars reçu sur la période de quatre ans est le gain net réel, mais les revenus déclarés pour chacune de ces

quatre années étaient faussés, ce qui a rendu encore plus difficile l'établissement du budget et la communication de l'information financière.

3.33 Le gouvernement des territoires du Nord-Ouest devrait discuter avec le gouvernement fédéral de l'amélioration de ses prévisions au chapitre de l'impôt sur le revenu des sociétés, ou de la façon de faire des ajustements dans le cas des éléments exceptionnels.

3.34 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait examiner comment il pourrait ajuster les prévisions établies par le gouvernement fédéral afin que l'information financière communiquée soit conforme à la réalité.

Réponse du ministère des Finances des Territoires du Nord-Ouest :

Le revenu d'impôt d'un exercice donné ne peut être déterminé avec certitude que bien après la fin de cet exercice, soit après que la plupart des déclarations ont été produites et que les cotisations ont été établies.

Par conséquent, les revenus comptabilisés au titre de l'impôt pour un exercice donné doivent être fondés sur les impôts estimatifs qui seront perçus pour cet exercice.

Finances Canada estime l'assiette fiscale pour l'ensemble du pays, d'après les données et les prévisions macroéconomiques, et il fait une répartition entre les treize provinces et territoires. Les accords de perception fiscale conclus avec les provinces et les territoires comprennent cette méthode. Des discussions ont eu lieu sur la façon

de l'améliorer, mais sans grand succès.

Lorsqu'il établit ses prévisions, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest estime en mars l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers de l'exercice précédent. Ses propres estimations pourraient normalement permettre une meilleure comptabilisation des revenus, mais l'estimation du gouvernement fédéral constitue une source indépendante utile pour la préparation des prévisions.

Chapitre 4

PROPRIÉTÉ DES TERRES — TRANSFERT DU CANADA

Introduction

4.1 Nous avons inclus ce chapitre surtout pour fournir à l'Assemblée législative de l'information à jour sur les questions en cours concernant la propriété.

Pourquoi est-ce important?

4.2 Le gouvernement fédéral transfère des terres au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest depuis des années, mais ce processus n'est pas encore terminé. Cela peut causer des complications, notamment des coûts et des retards, lorsque le gouvernement (ou l'un de ses organismes) prévoit aménager ou vendre des parcelles de terres. De plus, les questions touchant la propriété doivent être réglées avant que l'on puisse régler les revendications territoriales.

Information contextuelle

4.3 Les terres domaniales sont les terres qui ont été transférées au

commissaire des Territoires du Nord-Ouest par le gouvernement du Canada. Lorsque des terres sont transférées, le commissaire détient un contrôle administratif sur celles-ci et il peut autoriser leur aliénation, notamment par vente ou location, comme il est indiqué dans la *Loi sur les terres domaniales* et son règlement d'application. Toutefois, Sa Majesté demeure propriétaire des terres.

4.4 Le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest est le gardien des terres domaniales. Il les administre conformément à la *Loi sur les terres domaniales* et à son règlement d'application, au nom du commissaire.

4.5 En 2001 et en 2002, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a demandé que les terrains de neuf aéroports soient transférés par le gouvernement du Canada au commissaire, même si le gouvernement territorial était responsable de ces aéroports et les utilisait depuis de

nombreuses années sans qu'un transfert des terrains ait eu lieu.

4.6 On ne sait pas toujours quelles terres appartiennent au gouvernement territorial dans les Territoires du Nord-Ouest ni quelles sont celles qui appartiennent au gouvernement du Canada, et ce, pour les raisons suivantes.

- Dans environ la moitié des collectivités, le gouvernement du Canada a transféré en bloc la propriété de toutes les terres au commissaire des Territoires du Nord-Ouest.
- Dans d'autres collectivités, l'utilisation des terres et le régime foncier ont été transférés, mais non la propriété, établissant ainsi ce qu'on appelle les réserves.
- Les terres n'ont pas toutes été arpentées. Pour que le titre de propriété soit transféré, les terres doivent avoir été arpentées.

4.7 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a éprouvé des difficultés dans le passé lorsqu'il a tenté de vendre et de transférer certains biens à cause des questions relatives à la propriété. Ces questions doivent aussi être réglées

pour pouvoir procéder au règlement des revendications territoriales.

4.8 Sur une période de 30 ans, soit de 1970 à 2000, le gouvernement du Canada a effectué des transferts en bloc de la plus grande partie des terres au commissaire, dans environ la moitié des collectivités (voir la pièce 4.1).

4.9 Les transferts en bloc n'ont pas donné lieu au transfert de toutes les parcelles de terres au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Par exemple, le gouvernement fédéral a réservé certaines terres à l'usage de ministères fédéraux. On les appelle des réserves fédérales.

4.10 Le gouvernement fédéral n'a pas encore fait de transfert en bloc dans les collectivités restantes. La plupart des terres dans ces collectivités appartiennent encore à Affaires indiennes et du Nord Canada, même si certains lots ont été transférés au gouvernement territorial.

4.11 Les terres qui appartiennent encore à Affaires indiennes et du Nord Canada, mais qui sont utilisées par le gouvernement territorial, sont appelées des réserves, comme nous l'avons indiqué précédemment. Cette démarche

prend moins de temps et coûte moins cher que le transfert des titres de propriété individuels. Mais si le gouvernement territorial voulait vendre ces terres, il faudrait quand même les transférer au commissaire.

4.12 Des réserves sont aussi établies sur les terres domaniales pour utilisation par le gouvernement territorial. Le ministère des Affaires municipales et communautaires est le seul ministère du gouvernement territorial qui peut établir des réserves sur les terres domaniales, ou demander au gouvernement fédéral d'établir une réserve sur une terre de l'État au nom d'un ministère du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

4.13 Les ministères du gouvernement territorial ne peuvent légalement détenir un intérêt relatif à ces terres. Par contre, la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest et la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest peuvent détenir un tel intérêt.

4.14 Parmi les autres transferts effectués par le gouvernement fédéral aux sociétés de l'administration territoriale au cours des dernières décennies, mentionnons le transfert d'habitations appartenant à la Société

canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) à la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest et le transfert d'actifs à la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest, après la liquidation de la Northern Canada Power Commission. Ces transferts ne comprenaient pas toujours le transfert des terres.

Les titres doivent être transférés officiellement

Le titre de propriété est nécessaire pour pouvoir vendre des actifs : exemple des habitations du personnel

4.15 Si le ministère des Affaires municipales et communautaires de l'administration territoriale veut accorder le titre de propriété d'une parcelle de terre domaniale, mais à une autre partie qu'un ministère du gouvernement territorial, il doit tout d'abord voir à ce que l'arpentage soit fait. Le Bureau des titres de biens-fonds peut ensuite accorder et enregistrer un titre en fief simple [c'est-à-dire en propriété absolue].

4.16 Le gouvernement territorial a des problèmes de nature juridique lorsqu'il vend les habitations de son personnel. Les bureaux des titres de biens-fonds des municipalités ont déjà empêché la

vente de telles habitations. Ces derniers ne pouvaient pas enregistrer le titre de propriété foncière car certaines habitations se trouvaient sur des terres non arpentées. Ces parcelles de terres ne peuvent avoir le statut de lot ni avoir un titre de propriété foncière correspondant que lorsque l'arpentage a été effectué en bonne et due forme, ce qui peut prendre jusqu'à un an.

4.17 D'autres habitations du personnel se trouvaient sur des terres arpentées, mais une seule portion de lot était désignée terre domaniale alors que les autres portions étaient désignées terres fédérales. Ces terres ne peuvent pas être vendues parce que des portions de celles-ci sont désignées terres fédérales. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut demander au gouvernement fédéral de transférer ces terres, mais cela peut prendre jusqu'à deux ans. Cela signifie qu'aucune vente ne peut avoir lieu avant ce temps.

Règlement des revendications territoriales

4.18 Les questions relatives à la propriété des terres doivent être résolues pour que l'on puisse procéder au règlement des revendications

territoriales. Le règlement de la revendication territoriale des Dogrib en constitue un exemple.

4.19 Le gouvernement territorial doit établir clairement qui est le propriétaire des terres qui doivent être transférées dans le cadre du règlement des revendications. Le ministère des Transports de l'administration territoriale a dû faire arpenter toutes les terres dans la région visée par le règlement de la revendication territoriale des Dogrib en 2003. Ce processus a été long et coûteux. Le ministère des Affaires municipales et communautaires a, pour sa part, exécuté un programme d'arpentage dans la région visée par le règlement de la revendication territoriale des Tlicho.

4.20 Le règlement des questions relatives à la propriété peut être dispendieux. Le transfert de la Northern Canada Power Commission à la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest est un bon exemple.

4.21 La Société d'énergie a dépensé beaucoup d'argent au chapitre des transferts de terres et de titres depuis 1988, en grande partie, pour obtenir des levés officiels. La Société d'énergie détient maintenant les

servitudes, les droits de passage, ou le titre en fief simple de tous les sites importants, mais elle poursuit ses démarches en vue d'obtenir le titre de propriété. La Société prévoit la tenue d'une vérification interne qui aura pour objet d'examiner les transferts non réglés de la Northern Canada Power Commission.

Questions en cours concernant la propriété

4.22 Le ministère des Affaires municipales et communautaires de l'administration territoriale effectue actuellement une vérification de la propriété des terres dans toutes les collectivités. Il compte terminer cette vérification dans environ deux ans. En collaboration avec d'autres ministères de l'administration territoriale, il effectue un examen des réserves et de leur établissement sur les terres qu'ils utilisent. Le ministère des Affaires municipales et communautaires a des listes de réserves pour les ministères que ces derniers peuvent utiliser comme

point de départ pour vérifier leurs intérêts et mettre à jour leurs dossiers à cet égard.

4.23 Sur les terres fédérales où un ministère du gouvernement territorial a une réserve, le ministère des Affaires municipales et communautaires compte obtenir un décret du gouvernement fédéral autorisant le transfert des terres au commissaire. Il veut aussi recenser tous les intérêts du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest situés en dehors des limites des terres des collectivités.

4.24 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait élaborer un plan pour l'ensemble du gouvernement, y compris les organismes publics, afin de régler toutes les questions relatives à la propriété, comprenant l'arpentage en bonne et due forme à une date donnée.

Pièce 4.1

Collectivités concernées par un transfert de terres en bloc		
Aklavik	Deline (Fort Franklin)	Enterprise
Fort Good Hope	Fort McPherson	Tulita (Fort Norman)
Fort Providence	Fort Simpson	Fort Smith
Hay River	Holman	Inuvik
Norman Wells	Paulatuk	Pine Point
Rae Edzo	Sachs Harbour	Tsiigehtchic
Tuktoyaktuk	Yellowknife	
Collectivités non concernées par un transfert de terres en bloc		
Colville Lake	Dettah	Ndilo
Fort Resolution	Jean Marie River	Kakisa
Lutsel K'e	Nahannii Butte	Rae Lakes
Trout Lake	Wekweti	Wha Ti
Wrigley		

Réponse du ministère des Affaires municipales et communautaires (MAMC) :

Le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest est généralement satisfait du chapitre 4 du présent rapport. Il est heureux d'annoncer que la Division de l'administration des terres et de l'infrastructure a préparé à la fin de 2002 un plan stratégique pour guider l'administration des terres domaniales. Le plan comprend quatre stratégies principales, notamment :

- **Convertir les baux en cours dans les régions où il y a eu règlement de la revendication territoriale en un titre en fief simple.**
- **Transférer les terres domaniales situées dans les limites municipales aux administrations des collectivités.**
- **Rationaliser le processus d'administration des terres fédérales situées dans les limites municipales en collaboration avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.**
- **Améliorer les procédures actuelles d'administration des terres.**

Le ministère des Affaires municipales et communautaires s'emploie à élaborer des programmes et à appliquer des solutions, conformément aux principales stratégies du plan. Il prépare depuis deux ans un projet de vérification des terres en vue de régler les questions

relatives à la propriété des terres. Ces travaux porteront entre autres sur le recensement des droits de propriété et le statut juridique de chaque parcelle de terre située dans les limites municipales dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Ces travaux devraient être achevés dans deux ans.

Chapitre 5

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT — PRÉCISER LES RESPONSABILITÉS

5.1 Les Territoires du Nord-Ouest ont des défis imposants à relever en ce qui concerne la protection des terres, de l'eau et de l'air pour les générations actuelles et à venir. Cette responsabilité n'incombe pas uniquement au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; elle exige la collaboration de nombreux organismes et personnes. Le gouvernement territorial ainsi que le gouvernement fédéral, les administrations locales, les groupes autochtones, le secteur privé et la population des Territoires du Nord-Ouest ont tous un rôle à jouer.

5.2 Nous donnons ci-après un bref aperçu de la façon dont le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest collabore avec le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux questions environnementales. Nous aborderons dans nos prochains rapports différentes questions environnementales afin d'encourager le gouvernement à les intégrer à sa prise de décision.

5.3 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral ont tous deux des responsabilités, à l'égard de l'environnement des Territoires du Nord-Ouest, qui leur ont été conférées par la loi. Étant donné que leurs ressources ne sont pas illimitées, ces deux ordres de gouvernement ont intérêt à limiter le plus possible les chevauchements et à éviter les conflits de compétence. Les deux gouvernements doivent aussi veiller ensemble à ce que les normes environnementales ne présentent pas de failles ou d'omissions quant aux domaines visés.

5.4 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada tentent d'éviter le chevauchement de leurs efforts. Ils se rendent mutuellement des services. Par exemple, dans l'Accord d'intervention en cas de déversement qui a été conclu en 1985 (et mis à jour en 1999), les gouvernements se sont entendus pour

que la partie la plus en mesure d'agir intervienne en cas de déversement. Si le gouvernement fédéral n'a pas de personnel dans une région où un déversement se produit (sur une propriété ou une terre fédérale), le gouvernement territorial interviendra et confiera l'enquête aux représentants fédéraux lorsqu'ils seront disponibles. Ce mode de fonctionnement donne une certaine souplesse pour régler les questions environnementales liées aux lois territoriales et fédérales et au manque de capacité.

5.5 Les deux ordres de gouvernement ont intérêt à collaborer afin d'éviter les conflits, mais des conflits peuvent survenir quand même.

5.6 Il arrive parfois que la responsabilité d'un passif environnemental ne soit pas claire, ce qui peut entraîner des conflits. La mine Giant, en constitue un exemple. Lors de l'ouverture de la mine Giant, en 1948, les terres étaient administrées par le gouvernement fédéral. La mine a été exploitée sous administration fédérale pendant 22 ans.

La mine Giant comporte trois types de passifs environnementaux :

- Passifs liés au sous-sol : le gouvernement fédéral en a assumé l'entière responsabilité parce les minéraux font partie de son champ de compétence.
- Passifs liés à l'eau : le gouvernement fédéral assume l'entière responsabilité de la délivrance de licence en vertu des lois fédérales sur les eaux, en l'occurrence, la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et, plus récemment, la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.
- Passifs de surface ou non liés à l'eau : Les fonctionnaires du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest nous ont informés que le gouvernement fédéral estime que cette responsabilité devrait être partagée avec le gouvernement territorial puisque l'administration des terres a été transférée en 1970. Le gouvernement territorial était donc responsable de la pollution subséquente. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est d'avis que le gouvernement fédéral est responsable parce que la mine a été exploitée en vertu d'autorisations fédérales.

5.7 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait s'entendre avec le gouvernement du Canada lorsque leurs responsabilités respectives à l'égard des passifs environnementaux sont mal définies.

5.8 Enfin, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Canada et les conseils autochtones établis en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* tentent d'améliorer l'efficacité des processus d'évaluation environnementale et de réglementation actuels dans le contexte du projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie et d'autres projets liés aux ressources non renouvelables.

Information connexe

5.9 Le chapitre 3 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2002 décrit les mines abandonnées dans le nord du Canada comme des sites complexes, contaminés par des activités minières passées de sociétés privées, dont a hérité le gouvernement fédéral. Le rapport indique que ces sites constituent une grave menace pour la santé humaine et l'environnement et examine comment Affaires indiennes et du Nord Canada a

géré cette menace. Il passe aussi en revue les mesures qui ont été prises afin que les sociétés minières paient pour régler les problèmes environnementaux qu'elles génèrent maintenant et qu'elles créeront dans l'avenir. Le rapport intégral peut être consulté sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada, www.oag-bvg.gc.ca.

Réponse du ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique des Territoires du Nord-Ouest :

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest convient que les gouvernements fédéral et territorial doivent parvenir à une entente lorsque la responsabilité des passifs environnementaux est mal définie.

Quant à la gestion future des sites contaminés ou des déchets dangereux sur les terres de la Couronne fédérale, cette question fait l'objet de discussions continues dans le cadre des négociations sur le transfert des responsabilités à l'égard des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest.

Quant à la mine Giant, le gouvernement des Territoires du

Nord-Ouest a invité le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en novembre 2001, à participer à des discussions visant à conclure une entente concernant les

mesures correctives à prendre au sujet des passifs de surface sur le site de la mine. Il n'y a pas encore d'entente et les négociations se poursuivent.

Chapitre 6

AUTRES SUJETS

Division de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest

Le présent chapitre renferme des éléments d'information pour les membres de l'Assemblée législative.

6.1 Lorsque le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Nunavut ont accepté de diviser la Société d'énergie, la date de la division a été fixée au 1^{er} novembre 2001. En mars 2003, la division n'était pas terminée et le différend portant sur la répartition de millions de dollars n'était pas encore résolu.

6.2 Le libellé de l'accord de division laisse à désirer et constitue l'une des causes profondes du problème. Les représentants du gouvernement du Nunavut et de celui des Territoires du Nord-Ouest interprètent l'accord de façon différente. C'est l'une des causes principales des retards qui sont survenus. De plus, les deux parties ont dû affecter aux discussions de précieuses ressources. Les

interprétations conflictuelles perturbent inutilement les relations entre la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest et la Société d'énergie du Nunavut de même que les relations entre les gouvernements.

6.3 L'accord manque de clarté et de précisions dans certains domaines. Par exemple, il n'indique pas comment les activités seront divisées après le 1^{er} avril 2001. En raison de ce manque de précisions, les négociations traînent en longueur et les deux parties ont dû y affecter des ressources importantes afin de soutenir leur position.

6.4 Les directives sur le règlement des différends comprises dans l'accord ne sont pas claires, ce qui a aussi contribué aux retards. L'accord ne fixe pas d'échéances pour l'adoption de lignes directrices en matière de règlement et propose différents modes de règlement des différends sur lesquels les deux gouvernements territoriaux ne s'entendent pas.

6.5 On peut tirer une leçon de cette expérience et la mettre à profit lors de la rédaction des accords futurs.

6.6 Lorsqu'il négocie des accords, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait veiller à ce que les clauses soient suffisamment claires et détaillées afin de réduire la possibilité que les parties les interprètent différemment.

6.7 Lorsque le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest participe à la négociation d'accords, il devrait aussi veiller à ce que les actions prévues soient assorties d'échéances bien déterminées afin que les différends puissent être réglés de manière efficace.

Réponse du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest :

Le Bureau du vérificateur général du Canada est d'avis que les clauses de l'accord de division de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest n'étaient pas suffisamment claires et détaillées, d'où l'interprétation différente donnée par les parties, et que les actions prévues devraient être assorties d'échéances bien

déterminées. L'opinion du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est la suivante.

Le fait que le gouvernement du Nunavut et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest interprètent l'accord de façon différente ne signifie pas qu'il n'est pas clair. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest estime que l'accord est très clair et que l'interprétation du gouvernement du Nunavut n'est pas fondée. Il est impossible de rédiger un accord de telle sorte qu'une partie ne puisse en contester l'intention. C'est pourquoi les différences d'interprétation comptent parmi les questions les plus courantes que doivent trancher les tribunaux. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est lui aussi d'avis que le règlement de cette question prend trop de temps mais il n'est pas convaincu que des dispositions concernant le règlement des différends dans un délai déterminé auraient aidé le gouvernement du Nunavut à surmonter les problèmes de capacité qu'il a éprouvés lors de sa création et qu'il éprouve toujours aujourd'hui.

Services et installations fournis gratuitement aux organismes gouvernementaux

Quel est le problème?

6.8 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et ses diverses sociétés et autres organismes fournissent une gamme de services à la population des Territoires, dont le logement et l'électricité et le versement des prestations sociales et de maladie. En raison de la structure du gouvernement territorial, bien souvent les coûts de la prestation des services ne sont pas déterminés avec précision et les coûts d'autres services sont imputés à d'autres ministères ou programmes.

6.9 Les législateurs devraient posséder une information suffisante sur tous les programmes afin de pouvoir déterminer s'ils sont efficaces et ce qu'ils coûtent. La présente section du chapitre ne traite que de l'aspect du coût.

6.10 Nous craignons que les coûts de plusieurs importants programmes n'aient pas été correctement présentés en raison de l'interfinancement, c'est-à-dire l'attribution d'une subvention à une société par le paiement d'une partie de ses dépenses, et des coûts inexpliqués.

Il est donc difficile de déterminer s'il faut maintenir, prolonger ou abolir un programme. Si on ne connaît pas les coûts totaux des programmes, il est impossible de dire s'ils sont rentables ou efficaces.

6.11 Les états financiers constituent une source d'information importante sur certains programmes et, en particulier, les sociétés d'État. Si ces états renferment toute l'information pertinente sur les coûts et les revenus, les législateurs peuvent les utiliser avec l'information sur le rendement des programmes pour établir si des changements sont nécessaires ou non.

6.12 Par contre, les coûts totaux de certaines activités des sociétés ne sont pas tous indiqués. C'est le cas par exemple du Collège Aurora, du Fonds renouvelable des produits pétroliers, de la Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest, et de la Société des alcools des Territoires du Nord-Ouest. Étant donné que le gouvernement territorial fournit gratuitement des services et des installations à ces sociétés, leurs états financiers ne présentent pas les coûts totaux des activités.

6.13 Par exemple, les législateurs doivent connaître le coût complet pour pouvoir déterminer le coût des études d'un élève au Collège Aurora. Que coûtent au gouvernement territorial les prêts de dernier ressort consentis par l'intermédiaire de la Société de crédit commercial?

6.14 Dans certains cas, il n'existe pas d'accords officiels entre le gouvernement et ses organismes pour la prestation de services et l'utilisation des installations. Les responsabilités des deux parties ne sont peut-être pas claires.

Le Collège Aurora et le Fonds renouvelable des produits pétroliers peuvent utiliser gratuitement les installations du gouvernement

6.15 Au fil des ans, le gouvernement a construit des campus et des logements pour les étudiants du Collège Aurora. Ces actifs ne sont pas inscrits dans les comptes du Collège, ni le coût de leur financement. Le Fonds renouvelable des produits pétroliers (le Fonds renouvelable) utilise les parcs de stockage appartenant au gouvernement, et même si les coûts sont mentionnés dans une note aux états financiers, ils ne sont pas imputés au Fonds

renouvelable. Les coûts de financement de l'achat et du stockage du carburant, qui sont aussi payés par le gouvernement, ne sont pas indiqués non plus.

6.16 Le Collège Aurora utilise gratuitement deux campus, certaines unités de logement pour étudiants, et des centres communautaires d'apprentissage du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation. Il n'existe pas d'accords écrits entre le Collège et le Ministère pour l'utilisation de ces installations.

6.17 Dans ses états financiers au 30 juin 2003, le Collège a fourni de l'information complémentaire, par voie de note, sur la charge d'amortissement du gouvernement pour les bâtiments, à titre d'indicateur supplétif de ce que pourraient être les coûts pour le Collège. C'est un pas dans la bonne direction, mais l'état des résultats du Collège ne montre toujours pas ces coûts.

6.18 Les rapports annuels du Collège montrent que le coût moyen par équivalent temps plein d'un étudiant était de 27 475 \$ en 2002, et de 25 446 \$ en 2001. Ces moyennes ne comprennent pas les coûts d'utilisation des installations

appartenant au gouvernement ni des autres services obtenus gratuitement.

6.19 Si les coûts d'amortissement et de financement de ces installations et les coûts d'autres services non facturés étaient inclus, les coûts totaux du Collège seraient d'environ un million de dollars de plus, ou d'environ 800 \$ de plus par étudiant.

6.20 Étant donné qu'il n'y a pas d'accord écrit, les responsabilités des deux parties, soit le Collège et le gouvernement, concernant l'utilisation de ces installations ne sont pas étayées de documents. La durée implicite d'utilisation des installations par le Collège est indéterminée, mais elle n'a jamais officiellement été précisée dans un contrat. Le Collège est responsable de la gestion et de l'entretien des bâtiments et reçoit à cet effet un financement annuel du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation. Le Collège a recours au ministère des Travaux publics pour les services de gestion et d'entretien, et le ministère des Finances est responsable de la gestion des risques (c'est-à-dire obtenir une couverture assurance adéquate) que posent les installations. Un accord officiel garantirait que les rôles et les responsabilités des

deux organismes qui sont parties à chacun de ces arrangements sont clairs et étayés de documents.

6.21 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait veiller à ce qu'un accord décrivant les responsabilités des deux parties soit préparé lorsqu'un organisme utilise les actifs ou les services d'un autre organisme.

Autres services fournis gratuitement

6.22 Le gouvernement fournit aussi gratuitement d'autres services au Collège, notamment les suivants : traitement de la paye, assurance et gestion des risques, consultation juridique, gestion de construction, entreposage des documents, informatique, aliénation d'actifs, gestion de projet, traduction.

6.23 Le gouvernement fournit gratuitement des services semblables à la Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest, ce qui comprend la comptabilité, les services en région et les services liés aux ressources humaines, les locaux à bureaux et certaines immobilisations.

6.24 Ces coûts ne figurent pas dans les états financiers des deux organismes, mais ils sont indiqués dans une note. Une note aux états financiers est préférable à l'absence d'estimation, mais il est certainement plus utile de présenter le coût réel dans l'état des résultats.

6.25 Pour ce qui est des coûts des installations et des autres services qui sont fournis gratuitement à l'heure actuelle, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait améliorer la reddition de comptes en présentant ces coûts dans les états financiers de l'organisme visé.

Réponse du Conseil de gestion financière des Territoires du Nord-Ouest :

Le Conseil de gestion financière sait que des services sont fournis gratuitement aux organismes du gouvernement et est conscient des coûts et des avantages que cet arrangement comporte. La valeur de ces services, sauf l'utilisation d'immobilisations corporelles, est présentée dans les notes aux états financiers des organismes visés. L'état des résultats de 2004 du Fonds renouvelable des produits pétroliers présente tous les services fournis

gratuitement et la contribution compensatoire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cette méthode indique le montant complet de la subvention du gouvernement pour ce programme. Le Secrétariat du Conseil de gestion financière examinera la politique actuelle afin d'améliorer l'information fournie sur les services fournis gratuitement à tous les organismes gouvernementaux.

Budget consolidé

6.26 À l'heure actuelle, le budget et les états financiers du gouvernement ne sont pas comparables. Les données du budget ne sont donc pas très utiles lorsqu'on compare le budget et les derniers états financiers indiquant les revenus et les dépenses. Ils sont en fait préparés à l'aide de méthodes différentes. Le budget du gouvernement n'est pas consolidé alors que les états financiers sont consolidés.

Qu'est-ce que cela signifie?

6.27 Le budget présente les dépenses ministérielles, y compris les contributions, engagées pour les sociétés publiques de l'administration territoriale. Les revenus et les dépenses prévus des sociétés elles-mêmes sont présentés

dans des budgets distincts. Les états financiers fournissent de l'information détaillée sur les revenus et les dépenses des sociétés, sauf dans le cas de la Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest dont les états ne sont pas du tout consolidés, et celui de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest dont les états financiers ne sont pas préparés selon la méthode de consolidation proportionnelle et ne comprennent que l'avoir du gouvernement parce que la Société d'énergie est autosuffisante et ne reçoit aucun financement du gouvernement.

6.28 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a adopté comme norme comptable les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Ces normes exigent, entre autres, que le gouvernement prépare des états financiers consolidés, et c'est ce qu'il fait.

6.29 Les règles établies n'obligent pas le gouvernement à préparer un budget consolidé. Mais un tel budget serait utile aux gestionnaires et aux membres de l'Assemblée législative qui pourraient comparer, s'ils le désirent, les résultats financiers consolidés et les prévisions.

6.30 Les états financiers du gouvernement sont consolidés en regroupant les éléments semblables des actifs, des passifs, des revenus et des charges tirés des états financiers du gouvernement et des sociétés qui font partie du « périmètre comptable », entre autres :

- les ministères et les fonds renouvelables;
- la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest;
- la Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest;
- la Société de développement des Territoires du Nord-Ouest;
- le Collège Aurora (le Collège).

6.31 Lorsque les sociétés font des affaires ensemble et avec le gouvernement, les transactions sont retirées des états financiers consolidés afin d'éviter de gonfler les revenus et les dépenses du gouvernement.

6.32 Un budget consolidé permettrait aussi d'attirer davantage l'attention sur les activités de portée générale du gouvernement. Ce n'est pas possible pour le moment. Un budget consolidé pourrait aussi montrer certaines dépenses, par exemple les dépenses au chapitre des salaires et de

l'administration. Cela pourrait aider à évaluer l'efficacité globale de la prestation des services par le gouvernement.

6.33 De l'information supplémentaire dans un budget consolidé pourrait renseigner les membres de l'Assemblée législative en indiquant à quoi sont consacrées les dépenses engagées pour diverses activités comme le logement et l'enseignement postsecondaire. Selon le système actuel, les membres de l'Assemblée législative approuvent les contributions à la Société d'habitation, au Collège, à la Société de crédit commercial et à la Société de développement. Le *Budget principal des dépenses* donne aussi des précisions sur les activités de ces organismes, par exemple la répartition détaillée des activités et des coûts de la Société d'habitation, la répartition sommaire des activités et des coûts du Collège, ainsi que de brèves descriptions des activités de la Société de crédit commercial et de la Société de développement.

Note d'orientation récente du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

6.34 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a récemment

apporté des modifications ayant trait au périmètre comptable du gouvernement. Les modifications visent notamment à définir les organismes qui devraient être compris dans ce périmètre. Selon ces nouvelles dispositions, le périmètre comptable du gouvernement devrait comprendre les organismes qui sont sous le contrôle du gouvernement. La notion de contrôle, aux fins de l'application des nouvelles dispositions, est définie comme étant le pouvoir d'orienter les politiques financières d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront au gouvernement des avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte.

6.35 Ces changements s'appliqueront aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2005. Leur incidence pourrait être significative. Ainsi, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pourrait être obligé d'inclure les conseils de santé et d'éducation dans ses états financiers consolidés, auquel cas les écarts actuels entre le budget et les états financiers seraient encore plus prononcés.

L'incidence de ces changements sur les états financiers doit être évaluée dans le contexte du processus budgétaire du gouvernement.

**Réponse du gouvernement des
Territoires du Nord-Ouest :**

**Le gouvernement des Territoires du
Nord-Ouest a informé le Conseil sur
la comptabilité dans le secteur public
qu'il s'oppose à la consolidation de
tous les conseils et organismes
publics dans les documents
budgétaires et les états financiers du
gouvernement, y compris la
présentation de chiffres consolidés.
L'effort administratif que cela
implique et l'intrusion supplémentaire
dans les activités des conseils
enlèvent toute valeur théorique à une**

**consolidation plus poussée. En fait,
nous nous demandons si la qualité
des états financiers serait rehaussée,
car nous croyons qu'une plus grande
consolidation, de la nature proposée,
accroîtrait la complexité de nos états,
exigerait une connaissance plus
approfondie de la part de l'utilisateur
et, en vérité, affaiblirait la clarté et
l'exactitude de l'information financière
présentée. De tels changements
auraient éventuellement pour effet que
seuls des comptables avertis peuvent
les comprendre et qu'on passerait
beaucoup de temps à les examiner à la
loupe et à essayer de les comprendre.**

Annexe I

L'équipe du Bureau du vérificateur général

De nombreuses personnes aux compétences et aux expériences diverses effectuent la vérification. C'est la somme de ces ressources qui permet au Bureau de produire des résultats positifs. L'équipe chargée de la vérification du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est composée des personnes suivantes :

Vérificatrice générale Sheila Fraser, FCA	
Vérificateur général adjoint Ronald C. Thompson, CA	
Directeur principal Roger Simpson, FCA	
Personnel de vérification	
Amy Begley	Susan Meilleur
Chantal Berger	Marjorie Pound
Barbara Britt	Julie Paillé
Kristine Coombes	Megan Picard
Darlene Holloway	Chris Polselli
Dustin Hoshowski	Donna-Lee Shaw
Mary-Jo Jacksic	Mila Simon
Stephanie King	Daniel Stadlwieser
Tylen Kearney	Peter Yeh
	Randy Zamrykut
Autres services de vérification	
Équipe des méthodes de vérification annuelle, Services de révision et d'arts graphiques, Services juridiques.	