

**Rapport de la
vérificatrice générale
du Canada de 2001**

**à l'Assemblée législative du
Nunavut**

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Le 13 novembre 2001

L'honorable Kevin O'Brien
Président de l'Assemblée législative du Nunavut
Assemblée législative
Iqaluit (Nunavut)

Monsieur,

Je suis heureuse de présenter à l'Assemblée législative du Nunavut mon premier rapport annuel, en inuktitut, en anglais et en français, préparé conformément au paragraphe 46(2) de la *Loi sur le Nunavut*.

Je suis fière d'être la vérificatrice du nouveau territoire, et je remercie le gouvernement du Nunavut des efforts qu'il a consacrés à la préparation de ses premiers états financiers consolidés de même que de sa collaboration à la recherche de solutions aux questions soulevées au cours de ma vérification.

Le présent rapport commente les questions relevées par mon bureau au cours de la vérification des états financiers consolidés du Nunavut en date du 31 mars 2000 et présente des recommandations les concernant. Il comprend également les réponses données par la direction des organismes concernés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Sheila Fraser, FCA

Table des matières

Page

Chapitre 1 – 1

Introduction	1
À propos de notre premier rapport de vérification	1
Notre premier rapport annuel	1
Examen des progrès	2
Commentaires sur les premiers états financiers consolidés.....	2
Personnes-ressources.....	3
Recommandations	3

Chapitre 2 – 5

Obligation redditionnelle : examen des opérations du gouvernement	5
Que signifie l'obligation de rendre compte?	5
Structure du gouvernement	5
Contrôle des revenus et charges du gouvernement par l'Assemblée législative	6
Le gouvernement perçoit-il et dépense-t-il correctement les fonds publics?	6
Dans quelle mesure le gouvernement adresse-t-il de l'information de qualité à l'Assemblée?.....	7
Recommandations	8

Chapitre 3 – 11

Santé financière du gouvernement.....	11
Introduction.....	11
Qu'est-ce que la santé financière?.....	11
Les finances du Nunavut sont-elles en santé?	12
Le gouvernement vit-il selon ses moyens?	12
Des décisions difficiles à l'horizon	14

Chapitre 4 – 15

Pour une bonne gestion financière.....	15
Introduction.....	15
Que signifie une bonne gestion financière?	15
Quels sont les défis de la gestion financière du Nunavut?	15
Recommandations	18

Chapitre 5 – 21

Environnement	21
Nécessité d'évaluer les dommages à l'environnement.....	21
Recommandation	22

Chapitre 6 – 23

Location ou achat?.....	23
Introduction aux contrats de location à long terme	23
Principes de la location	24
Les gouvernements cherchent normalement la meilleure affaire possible.....	25
Le choix entre la location et l'achat est important pour le Nunavut.....	25
Recommandations	26

Annexe A — Notre personnel.....	29
--	----

Annexe B — Note explicative des états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000	30
---	----

Annexe C — Glossaire	31
-----------------------------------	----

Chapitre 1 – Introduction

Le présent chapitre traite de nos travaux de vérification et commente les premiers états financiers consolidés du gouvernement.

À propos de notre premier rapport de vérification

1. Le vérificateur général du Canada est tenu par la loi de vérifier les opérations financières et les états financiers du gouvernement du Nunavut. Il formule une opinion sur la conformité des états avec les *normes de comptabilité pour le secteur public*¹. Son opinion précise également si le gouvernement a respecté les règles financières importantes établies par les lois fédérales et les lois du Nunavut.
2. Notre premier rapport de vérification à l'Assemblée législative du Nunavut est publié dans les *Comptes publics* du 31 mars 2000. Notre opinion ne porte que sur les états financiers consolidés, qui figurent dans le volume I des *Comptes publics*. Nous n'avons pas vérifié l'information que contient le volume II des *Comptes publics*².
3. Le ministre des Finances du Nunavut, aidé de son personnel, prépare et publie les états financiers consolidés du gouvernement. Leur crédibilité est augmentée par notre opinion de vérificateur, car il s'agit d'un point de vue indépendant sur la question de savoir si la direction les a établis conformément aux normes de comptabilité pour le secteur public. Il est clair que les gestionnaires du ministère des Finances et de l'Administration ont travaillé fort pour veiller à ce que les premiers états financiers consolidés du gouvernement respectent ces normes.
4. Lorsque notre vérification montre qu'un jeu d'états financiers respecte les normes comptables en vigueur et que le gouvernement se conforme à la législation financière importante, nous formulons une opinion « sans réserve ». Dans le cas contraire, nous exprimons une réserve. La *pièce 1* révèle que nous avons formulé une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la première année d'activité du Nunavut, de même que sur ceux de tous les organismes gouvernementaux, à une exception près.

Notre premier rapport annuel

5. Nous présentons chaque année, en complément de notre rapport de vérification, un rapport sur les questions que nous constatons au cours de la vérification. Comme le présent rapport annuel est le premier que nous adressons à l'Assemblée législative du Nunavut, il traite de plusieurs questions qui présentent de l'importance actuellement et pour les rapports futurs. Le chapitre 2 discute de l'obligation de rendre compte, de l'approbation des plans du gouvernement par l'Assemblée législative et de certains des moyens pris par le gouvernement pour présenter à l'Assemblée de l'information sur laquelle fonder son examen du rendement du gouvernement. Le chapitre 3 traite de la façon dont un député pourrait évaluer la santé financière du gouvernement. Le chapitre 4 explique la démarche pratique à suivre pour assurer que le gouvernement bénéficie d'une gestion financière de qualité.
6. Les chapitres 5 et 6 sont consacrés à des questions particulières. Le chapitre 5 traite de l'environnement, tandis que le chapitre 6 examine la façon de faire pour que le gouvernement prenne des décisions éclairées concernant la location ou l'achat d'un bâtiment.
7. Les observations et les recommandations que nous adressons au gouvernement dans toutes les sections du présent rapport sont fondées sur notre vérification des états financiers consolidés du gouvernement de 1999-2000.

¹ Le glossaire, présenté à l'annexe C, définit cette expression, et d'autres mots et expressions clés que contient le présent rapport.

² Si la structure des états financiers n'est pas familière au lecteur, il trouvera peut-être utile de lire l'annexe B, intitulée « Note explicative des états financiers du Nunavut du 31 mars 2000 ».

Examen des progrès

8. Lors de nos prochaines vérifications, nous nous pencherons à nouveau sur les recommandations du présent rapport afin de vérifier si le gouvernement accomplit des progrès acceptables. Nous rendrons compte alors de nos constatations à l'Assemblée législative.

Pièce 1 — Sommaire de nos opinions de vérification sur le Nunavut

Entité	Date des états financiers	Date du rapport de vérification	Destinataire du rapport de vérification	Opinion sans réserve?
Gouvernement du Nunavut (états consolidés)	Le 31 mars 2000	Le 16 février 2001	Assemblée législative du Nunavut	Oui
Collège de l'Arctique du Nunavut	Le 30 juin 2000	Le 1 ^{er} novembre 2000	Ministre de l'Éducation	Oui
Société d'habitation du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 31 octobre 2000	Ministre responsable de la Société d'habitation du Nunavut	Oui
Société de développement du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 3 août 2000	Ministre du développement durable	Non (2)
Société de crédit aux entreprises	Le 31 mars 2000	Le 9 juin 2000	Ministre responsable de la Société de crédit aux entreprises	Oui
Fonds renouvelable des produits pétroliers du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 23 juin 2000	Ministre des Travaux publics et des Services	Oui
Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest (1)	Le 31 mars 2000	Le 19 mai 2000	Ministres responsables de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest (1)	Oui
Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut (1)	Le 31 décembre 2000	Le 31 mars 2001	Ministres responsables de la Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut (1)	Oui

(1) En activité au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

(2) Les observations sur la Société de développement du Nunavut sont présentées au chapitre 2.

Commentaires sur les premiers états financiers consolidés

9. Nous formulons les recommandations et les commentaires suivants concernant deux aspects des premiers états financiers de 1999-2000 du gouvernement.

10. **Comptabilisation des contrats de location à long terme.** Le chapitre 6 du présent rapport traite de la question suivante : le gouvernement devrait-il louer ou posséder des bâtiments? Pour analyser la question, il faut d'abord comprendre que les états financiers peuvent présenter les baux à titre de contrats de location-acquisition ou de contrats de location-exploitation.

- La participation à un *contrat de location-acquisition* s'apparente à la possession d'un bâtiment, mais il a pour effet d'étaler les paiements sur de nombreuses années. Selon les règles comptables en vigueur, les états financiers doivent présenter les contrats de location-acquisition comme si le gouvernement avait acheté les bâtiments visés.

- Les autres baux sont des *contrats de location-exploitation*. Les états financiers présentent les paiements de loyer prévus par un contrat de location-exploitation à titre de charges, lorsqu'ils sont versés.

Le gouvernement a analysé ses baux au 31 mars 2000, et il en a conclu que trois d'entre eux étaient des contrats de location-acquisition selon les règles comptables. À l'égard de ces trois *contrats de location-acquisition*,

- l'état consolidé des résultats de fonctionnement et de l'excédent accumulé de 1999-2000 du gouvernement comprend une charge de 42 millions de dollars courants, qui représente les coûts futurs des trois contrats, même si les paiements de loyer seront versés à l'avenir.
- l'état consolidé de la situation financière du gouvernement comprend un passif en dollars courants au titre des baux. Cette situation s'apparente à un emprunt pour construire un bien. Le montant du passif sera réduit chaque année, à mesure que le gouvernement effectue des paiements de loyer.
- l'état des immobilisations corporelles présente les biens loués, lesquels seront amortis à l'avenir à mesure que les bâtiments sont utilisés.

Au contraire de ceux des contrats de location-acquisition, les passifs des contrats de location-exploitation ne sont pas présentés à l'état consolidé de la situation financière. Nous sommes d'accord avec la façon dont le gouvernement a réparti ses baux en contrats de location-acquisition et contrats de location-exploitation en 1999-2000. Il doit procéder à un classement comparable des contrats de location conclus chaque année.

11. États financiers futurs. En finances publiques, comme dans tous les domaines, la seule réalité constante est le changement. Voilà pourquoi le gouvernement doit revoir chaque année la présentation de ses états financiers consolidés. Il devra éventuellement les adapter aux nouvelles règles comptables, aux nouvelles circonstances ou aux besoins en information des députés et des autres parties intéressées.

Personnes-ressources

12. Pour formuler des commentaires ou poser des questions au sujet du présent rapport, veuillez communiquer avec Dale Shier ou Ron Thompson au (613) 995-3708.

Recommandations

Le gouvernement devrait :

- 1. examiner chaque année les nouveaux baux à long terme afin de les répartir en contrats de location-acquisition et contrats de location-exploitation aux fins de leur comptabilisation.**

Réponse de la direction

Le ministère des Finances travaillera avec les ministères et les sociétés d'État pour établir des procédures d'examen de tous les baux afin de déterminer lesquels doivent être comptabilisés comme contrats de location-acquisition et lesquels doivent l'être comme contrats de location-exploitation.

- 2. revoir chaque année la présentation de ses états financiers consolidés afin de garantir aux députés l'information financière la meilleure possible et de l'adapter, s'il y a lieu, aux nouvelles normes de comptabilité pour le secteur public.**

Réponse de la direction

La présentation des états financiers consolidés sera revue chaque année par le ministère des Finances pour garantir que les députés reçoivent la meilleure information possible et que les états financiers respectent toutes les nouvelles normes pour le secteur public.

Chapitre 2 – Obligation redditionnelle : examen des opérations du gouvernement

Le présent chapitre décrit de quelle façon l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de percevoir et de dépenser des fonds publics et lui confie des responsabilités. Il explique les mesures prises par le gouvernement pour renseigner l'Assemblée sur son activité afin qu'elle puisse juger dans quelle mesure il s'acquitte bien de ses responsabilités.

Il commente, en outre, plusieurs aspects des méthodes de perception des fonds publics utilisées par le gouvernement et sa façon de les dépenser. En dernier lieu, il offre deux exemples de secteurs où le gouvernement doit améliorer la qualité de l'information qu'il communique à l'Assemblée législative.

Que signifie l'obligation de rendre compte?

13. Une personne a une *obligation de rendre compte* à une autre lorsqu'elle est tenue de lui expliquer et de lui justifier son action. Il en est de même des gouvernements. L'Assemblée législative du Nunavut adopte des lois qui définissent la marge de manœuvre du gouvernement et lui permettent de percevoir et de dépenser des fonds. Le gouvernement doit ensuite s'acquitter de son *obligation de rendre compte* à l'Assemblée législative en lui expliquant la façon dont il s'acquitte des responsabilités que l'Assemblée lui a confiées. Les députés ont le droit de décider si le gouvernement s'est bien acquitté ou non de ses fonctions.

14. Le vérificateur général du Canada a pour rôle de fournir de l'information objective et impartiale sur l'activité gouvernementale. Nos travaux de vérification constituent l'un des moyens qui garantissent à l'Assemblée législative qu'elle peut obliger le gouvernement à rendre compte de son action. Nous ne sommes pas au service du gouvernement ou des députés. Nous faisons rapport plutôt à l'Assemblée dans son ensemble par l'intermédiaire d'une personne impartiale, le président de l'Assemblée législative.

Structure du gouvernement

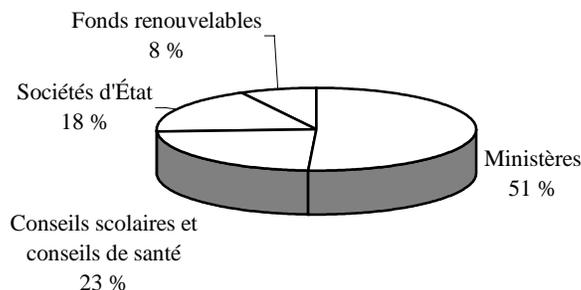
15. Le gouvernement du Nunavut compte onze ministères (y compris l'Assemblée législative), aussi bien que d'autres organismes publics qui rendent des comptes à l'Assemblée.

16. Les états financiers du gouvernement sur lesquels nous formulons une opinion de vérification englobent ou « *consolident* » les opérations des autres secteurs du gouvernement. La *pièce 2* illustre les charges des diverses entités du gouvernement. Les comptes de certains des organismes, tels les conseils scolaires et les conseils de santé, sont vérifiés par des cabinets de vérificateurs privés.

17. Chaque secteur du gouvernement rend compte à un ministre, qui fait rapport à l'Assemblée législative. Par ailleurs, les différents secteurs du gouvernement exercent leur activité par des moyens sensiblement différents, et leur degré d'autonomie varie grandement. Bien que le gouvernement attende des sociétés d'État et des organismes publics qu'ils appliquent ses politiques financières, ces organismes jouissent de plus d'indépendance que les ministères. Les sociétés d'État et les autres organismes publics possèdent des conseils d'administration qui se chargent des activités courantes.

Pièce 2 — En quoi consiste le gouvernement du Nunavut?

Pourcentage des dépenses



Les conseils scolaires et les conseils de santé ont été intégrés aux ministères après le 31 mars 2000. Ils continuent de faire partie du gouvernement.

Contrôle des revenus et charges du gouvernement par l'Assemblée législative

18. Le gouvernement (ministères, fonds renouvelables, conseils et sociétés d'État) doit être autorisé par l'Assemblée législative à percevoir ou à dépenser de l'argent. L'Assemblée législative adopte des lois

- qui donnent au gouvernement le pouvoir de *percevoir des revenus (de l'argent)*.
- qui obligent les *ministères* à lui demander l'autorisation de dépenser. L'Assemblée accorde l'autorisation nécessaire chaque année lorsqu'elle adopte le *budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses*. Le gouvernement doit également demander à l'Assemblée d'approuver les *prêts qu'il veut accorder*.
- qui limitent le financement d'un fonds renouvelable par le gouvernement, comme s'il s'agissait en quelque sorte d'une ligne de crédit. Le gouvernement établit des fonds renouvelables à des fins précises. Les fonds engagent des dépenses, mais ils recouvrent également des fonds des activités financées.
- qui ont pour effet d'établir des *conseils et des sociétés d'État*, sous la direction de conseils d'administration autonomes, et qui leur permettent de mener leurs activités sans être soumis à la surveillance que l'Assemblée exerce sur les ministères. Si un conseil ou une société d'État a besoin d'une subvention ou d'un emprunt, l'Assemblée les approuve en même temps que les plans de dépenses et de prêts du gouvernement.

Le gouvernement perçoit-il et dépense-t-il correctement les fonds publics?

19. Nous sommes préoccupés par certaines des pratiques gouvernementales de perception et de dépense, car elles ne respectent pas les exigences légales. D'autres méthodes utilisées compliqueront vraisemblablement l'examen de l'activité gouvernementale par l'Assemblée.

20. Les dépenses du ministère de la Santé ont dépassé les sommes approuvées par l'Assemblée législative. Les lois du Nunavut n'autorisent pas les ministères à engager des dépenses supérieures à celles

qu'approuve l'Assemblée par l'adoption du budget principal et des budgets supplémentaires des dépenses. Cependant, comme l'indique la note 19 aux états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2000, le ministère de la Santé a dépassé de 171 000 \$ les dépenses approuvées de son budget de fonctionnement, et de 166 000 \$ celles de son budget des immobilisations.

21. La Société de développement du Nunavut doit mettre en place des contrôles portant sur les dépenses, les stocks et la perception de fonds. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a mis sur pied une société de développement il y a environ dix ans. Par suite de la division des territoires, elle a poursuivi son activité sous le nom de « Société de développement du Nunavut » (la « Société »).

22. La Société exploite plusieurs filiales ou coentreprises, qui échappent à des contrôles financiers rigoureux. Leur vérificateur a signalé de graves lacunes au chapitre :

- de la perception et de la comptabilisation des sommes qui leur sont dues;
- du règlement de charges pour lesquelles aucune facture n'est obtenue;
- du contrôle des stocks.

23. Ces lacunes nous ont incités à exprimer une réserve dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers consolidés de la Société et à attirer l'attention de l'Assemblée législative du Nunavut sur les problèmes graves qu'elles représentent dans notre rapport du vérificateur du 3 août 2000.

24. Il y a lieu de revoir les limites approuvées des fonds renouvelables du Nunavut. Le Nunavut possède plusieurs fonds renouvelables, dont le Fonds renouvelable des produits pétroliers (FRPP) et le Fonds renouvelable de la Commission des alcools. Comme nous l'avons mentionné, l'Assemblée limite les sommes qu'un fonds renouvelable peut obtenir du gouvernement.

25. Au moment de la division, le Nunavut a adopté des lois qui fixent la limite de chaque fonds renouvelable en prenant modèle sur la législation des Territoires du Nord-Ouest. Il est donc nécessaire de les examiner à nouveau afin de décider si elles sont bien adaptées aux circonstances du Nunavut.

26. Si la limite approuvée est trop faible, il se peut que les gestionnaires des fonds renouvelables soient incapables de s'acquitter de leurs fonctions. En revanche, si elle est trop élevée, les moyens dont dispose l'Assemblée législative pour contrôler les revenus et les dépenses s'en trouvent limités.

27. En ce qui concerne le FRPP, la plupart des activités exercées par les ex-Territoires du Nord-Ouest demeurent au Nunavut. Par suite de l'augmentation du prix du carburant, les gestionnaires évaluent si la limite actuelle, fixée à 55 millions de dollars, est suffisante pour l'exploitation.

Dans quelle mesure le gouvernement adresse-t-il de l'information de qualité à l'Assemblée?

28. Le gouvernement procure à l'Assemblée législative l'information dont elle a besoin pour examiner les plans de revenus et de dépenses du gouvernement. Cette information est présentée dans les comptes publics, les rapports annuels des sociétés d'État et divers documents déposés à l'Assemblée. Nous avons constaté deux cas où l'information présentée peut être améliorée.

29. Des coûts importants sont omis des états financiers du Fonds renouvelable. Cela est vrai de tous les fonds renouvelables. Toutefois, la situation est particulièrement importante dans le cas du Fonds renouvelable des produits pétroliers, car

- il s'agit du plus important fonds renouvelable du Nunavut;
- il procure un service essentiel à la population du Nunavut;

- ses parcs de réservoirs représentent une mise de fonds importante.

30. Les parcs de réservoirs du FRPP sont composés de matériel et de réservoirs dans lesquels est stocké le carburant destiné à être vendu à la population. Les réservoirs ont une longue vie utile, mais leur valeur diminue légèrement chaque année. Ce phénomène s'appelle *amortissement*. La diminution annuelle de la valeur des parcs fait partie intégrante du coût réel de la fourniture de carburant, mais le FRPP n'inclut pas les frais d'amortissement dans ses états financiers.

31. Si le coût de la fourniture de carburant est supérieur aux revenus tirés du carburant, le gouvernement subit une perte qu'il doit couvrir par des fonds d'autres sources. Ces fonds pourraient être utilisés autrement.

32. Le prix du carburant est capital pour la population du Nunavut. En outre, le montant de la subvention gouvernementale aux prix du FRPP est important pour la population. Les états financiers du FRPP du 31 mars 2000 indiquent que le Fonds a accusé des pertes de quelque 300 000 \$ en 1999-2000. Cela signifie que le gouvernement a subventionné le carburant à hauteur de 300 000 \$ à même ses revenus généraux. Toutefois, d'autres ministères supportent le coût des parcs de réservoirs et celui du financement des stocks et des parcs (frais d'intérêt), mais leur apport n'est pas présenté à titre de coûts du FRPP. Ces coûts portent la subvention réelle à plus de 3 millions de dollars, somme qui devrait figurer aux états financiers du FRPP même.

33. À l'automne de 2000, la hausse des prix mondiaux du carburant a incité le gouvernement à augmenter les prix demandés par le FRPP. Nous ne recommandons pas au gouvernement de les augmenter à nouveau. Cette décision lui appartient. Nous proposons plutôt qu'il modifie la comptabilité du FRPP afin d'inclure tous les coûts — y compris l'amortissement — occasionnés par la vente de carburant par le gouvernement. De cette manière, l'Assemblée législative sera au courant de la totalité des coûts du programme pétrolier.

34. La Société de développement du Nunavut n'a pas recueilli d'information sur les emplois ou les coûts par emploi. L'Assemblée doit décider des dépenses à engager pour les programmes gouvernementaux. Elle ne peut tout faire. Le gouvernement doit donc examiner régulièrement ses programmes afin de déterminer quels sont ceux qui donnent de bons résultats et ceux qui n'en donnent pas.

35. Les entreprises qu'exploite la Société de développement du Nunavut pourraient faire faillite si le gouvernement cessait de les subventionner. En 1999-2000, les subventions ont totalisé environ 3 millions de dollars. Il est donc important d'évaluer dans quelle mesure les entreprises parviennent à réaliser leurs objectifs pour que le gouvernement soit en mesure de juger s'il est possible de faire un meilleur usage des sommes qu'il leur consacre. Une technique simple à utiliser à cette fin consiste à mesurer le nombre d'emplois que les entreprises ont créés ou conservés et à en fixer la valeur pour le Nunavut. Il est également important à cette fin de définir ce qu'est un « emploi ». Il y aurait lieu de se demander, entre autres, si un poste de courte durée ou à temps partiel est un véritable emploi. Il faudrait aussi examiner à fond les entreprises qui sont des filiales de la Société afin d'en apprécier la valeur globale.

Recommandations

- 1. La Société de développement du Nunavut devrait combler les lacunes de ses contrôles internes qui nous ont incités à ajouter une réserve à notre rapport du vérificateur. Comme la Société fait partie intégrante du gouvernement, il incombe au ministère des Finances et de l'Administration de veiller à ce que la Société effectue les changements qui s'imposent.**

Réponse de la direction

La Société de développement du Nunavut (SDN) n'a pas été pleinement établie avant la nomination du président et des membres du Conseil à l'automne de 1999. Après leur nomination, le personnel de la SDN et les gestionnaires des filiales ont commencé à combler les lacunes financières, particulièrement les lacunes des contrôles.

Le ministère du Développement durable, de concert avec le ministère des Finances, continuera de surveiller la SDN pour garantir que les contrôles financiers appropriés sont établis, surveillés et maintenus.

La division de la vérification comptable du ministère des Finances effectuera un suivi auprès de la SDN et inclura un examen dans son plan de travail de vérification.

- 2. Le gouvernement devrait examiner les limites actuelles des fonds renouvelables et constater si elles sont bien adaptées aux circonstances du Nunavut. S'il est nécessaire de les modifier, le gouvernement devrait recommander à l'Assemblée législative de modifier en conséquence la Loi sur les fonds renouvelables.**

Réponse de la direction

Le gouvernement du Nunavut examinera tous les fonds renouvelables, y compris le Fonds renouvelable des produits du pétrole et le Fonds renouvelable de la Commission des alcools. Lorsqu'il aura terminé son examen, il soumettra des changements à l'Assemblée législative.

- 3. Le gouvernement devrait envisager de recommander à l'Assemblée législative de modifier la Loi sur les fonds renouvelables afin que les états financiers des fonds rendent compte du coût intégral de leurs activités annuelles.**

Réponse de la direction

Le gouvernement examinera la Loi sur les fonds renouvelables pour garantir que tous les coûts liés aux fonds sont communiqués.

- 4. La Société de développement du Nunavut devrait :**

- **définir clairement ce qui constitue un « emploi » et recueillir de l'information sur le nombre d'emplois créés et le coût de chacun;**
- **fournir de l'information dans ses rapports annuels sur le nombre d'emplois créés, le coût de chacun et les tendances que suivent ces deux données au fil des ans.**

Réponse de la direction

La SDN est en train d'établir des lignes directrices sur le financement liées aux emplois créés ou maintenus. La SDN présente maintenant dans son plan d'entreprise de l'information sur les emplois créés ou maintenus et présentera cette information dans ses rapports annuels.

- 5. Le gouvernement devrait examiner à fond la Société de développement du Nunavut et ses filiales afin d'en établir la valeur globale.**

Réponse de la direction :

Le gouvernement examinera la SDN et ses filiales afin d'en déterminer la valeur globale.

Chapitre 3 – Santé financière du gouvernement

Le présent chapitre fait valoir que la bonne gestion des finances est un élément vital d'une saine gestion publique. Il traite ensuite de la santé financière du gouvernement.

Le gouvernement du Nunavut a peu de marge de manœuvre financière, principalement du fait qu'une part importante de ses revenus proviennent du gouvernement du Canada. Puisque sa marge de manœuvre est limitée, le Nunavut doit assurer sa santé financière en évitant de contracter des dettes qui dépassent ses moyens. À la fin de sa première année d'activité, le Nunavut affichait un important excédent. Toutefois, les projets actuels prévoient que cet excédent sera dépensé intégralement et que le territoire aura contracté des dettes à la fin de 2002.

Le gouvernement est pressé fortement d'augmenter les dépenses, et il devra procéder à des choix difficiles pour assurer la santé financière du territoire.

Introduction

36. Une saine gestion publique a de nombreuses dimensions, notamment une direction solide, de bons employés et une vision de l'avenir. Elle englobe également la santé financière et une bonne gestion financière. Le présent chapitre traite de la santé financière du Nunavut, tandis que le chapitre 4 porte sur sa gestion financière.

Qu'est-ce que la santé financière?

37. La santé financière signifie qu'un gouvernement jouit d'une marge de manœuvre financière et qu'il peut vivre selon ses moyens.

- Un gouvernement jouit d'une *marge de manœuvre financière* s'il est capable de s'adapter à des changements qui échappent à son contrôle sans devoir réduire ses dépenses de programme.
- Un gouvernement *peut vivre selon ses moyens* s'il peut s'acquitter de ses obligations financières. Un gouvernement qui contracte des emprunts doit les rembourser et verser des intérêts. Les intérêts et les remboursements constituent les « frais de la dette ». Les emprunts ne posent pas problème si la progression des revenus futurs est suffisante pour couvrir les frais de la dette. Cependant, si le gouvernement ne peut les régler, il peut se trouver contraint de réduire ses programmes.

38. Les députés évaluent la santé financière du gouvernement en examinant son *excédent* total ou son *déficit* total à la fin de l'exercice. Un gouvernement réalise un *excédent*³ si ses revenus au fil des ans ont été supérieurs à ses dépenses. La santé financière du gouvernement est alors bonne. En revanche, un gouvernement accuse un *déficit* si ses dépenses sont supérieures à ses revenus. C'est un signe que ses finances sont moins en santé.

39. Si le Nunavut se met à contracter des dettes, les députés seraient bien avisés de contrôler étroitement le rapport entre les dépenses et les revenus. Un gouvernement peut se trouver contraint par les circonstances de contracter des emprunts afin de répondre à des besoins urgents. Cependant, s'il ne peut supporter les coûts de la dette, il se peut qu'il doive plus tard réduire ses programmes.

³ Les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2000 appellent cet excédent un « excédent accumulé ».

Les finances du Nunavut sont-elles en santé?

40. Examinons d'abord la marge de manœuvre. *Le Nunavut a peu de marge de manœuvre financière.* En 1999-2000, quelque 630 millions de dollars, soit 86 p. 100 de ses revenus, provenaient du gouvernement du Canada. Le territoire a tiré peu de revenus de sources qu'il peut contrôler, comme les impôts ou les droits. Dans ces conditions, le Nunavut est vulnérable face à la fluctuation éventuelle des revenus que lui verse le Canada.

Le gouvernement vit-il selon ses moyens?

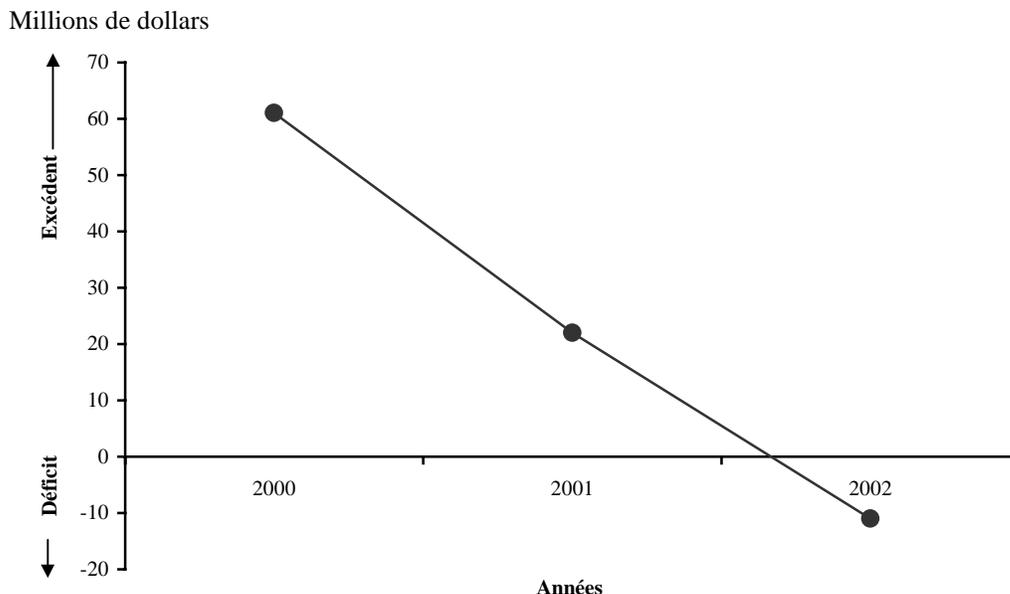
41. Le *mandat de Bathurst* prescrit au Nunavut d'exercer son activité dans les limites de ses moyens. Pour vérifier si le territoire le fait, il faut effectuer un *examen rétrospectif* des résultats réels et un *examen prospectif* des plans financiers.

42. Examen rétrospectif. Les députés et les autres intéressés devraient, idéalement, pouvoir comparer les budgets initiaux de l'exercice et les états financiers consolidés à la fin de l'exercice. Si les budgets et les résultats réels diffèrent sensiblement, les députés peuvent demander des explications au gouvernement. La comparaison décrite ci-dessus n'est possible pour 1999 qu'en utilisant les états financiers non consolidés des ministères. Les états financiers consolidés ne comprennent pas les budgets du gouvernement dans son ensemble car ils n'étaient pas disponibles.

43. Examen prospectif. Les députés peuvent utiliser les budgets des dépenses du gouvernement pour jeter un regard sur l'avenir, mais ils doivent se rappeler que les budgets en question ne concernent que les ministères et que certaines entités du gouvernement en sont exclues (*pièce 2*). De plus, les budgets des dépenses ne sont que des plans, et les résultats financiers réels peuvent s'en écarter.

44. Comme le gouvernement est en activité depuis peu, il ne dispose pas d'information sur plusieurs exercices dont on pourrait dégager des tendances aux excédents ou à l'endettement. L'information dont il dispose ne concerne que les ministères (*pièce 3*). Elle révèle que le Nunavut prévoit subir un déficit d'environ 12 millions de dollars en 2002. L'information consolidée (qui concerne l'ensemble du gouvernement) ou l'information réelle peuvent différer. À titre d'exemple, la direction indique que les budgets de 2000-2001 et 2001-2002 ne renfermaient aucune estimation de charges ponctuelles attribuables à de nouveaux contrats de location-acquisition (chapitre 1).

Pièce 3 — Tendence aux excédents ou à l'endettement, selon l'information non consolidée



La pièce 3 présente de l'information non consolidée et non vérifiée.

L'information de 1999-2000 est réelle. Celle des exercices 2000-2001 et 2001-2002 provient du budget principal des dépenses de 2001-2002 du gouvernement.

45. Au-delà des chiffres. La possibilité que le Nunavut contracte des dettes n'est pas nécessairement défavorable. Cela dit, les députés doivent prendre en considération des pressions financières et d'autres questions au moment de se pencher sur les plans financiers. Leur effet conjugué signale une incertitude, ce qu'expliquent les points suivants.

Le gouvernement a-t-il les moyens de rembourser la dette future?

- Si le gouvernement contracte des dettes et si les revenus n'augmentent pas suffisamment pour couvrir les frais de la dette, il pourrait être obligé de réduire les dépenses de programme.

Le gouvernement supporte déjà d'importants engagements financiers futurs.

- La note 16 aux états financiers consolidés révèle des engagements futurs supérieurs à 700 millions de dollars, dont 476 millions de dollars en paiements de loyer au cours des 20 prochaines années.

Un niveau élevé de postes à pourvoir camoufle peut-être le coût réel de l'activité gouvernementale.

- Il est normal qu'un certain nombre de postes soient vacants, car les employés démissionnent ou prennent leur retraite et il faut un certain temps pour les remplacer. Cependant, le nombre de vacances était élevé en 1999-2000 parce que le Nunavut n'avait pas encore recruté le personnel nécessaire au nouveau gouvernement. En fait, un tiers de tous les postes étaient vacants le 31 mars 2000.
- Lorsque le Nunavut aura réussi à pourvoir les postes vacants, la masse salariale et le coût des avantages sociaux

augmenteront.

Une population jeune et croissante fera peser des pressions sur les services gouvernementaux.

- Le Nunavut pourra tirer parti de la croissance démographique pour augmenter le nombre d'employés inuits. Cependant, la croissance s'accompagnera de pressions grandissantes sur les programmes, tels ceux de l'éducation, de l'habitation et de la santé.
-

Des décisions difficiles à l'horizon

46. *Le Nunavut devra prendre des décisions difficiles pour maintenir sa santé financière. Le territoire dispose de ressources restreintes, et il n'a pas la marge de manœuvre financière suffisante pour s'adapter aisément à une détérioration de la conjoncture économique. Face aux pressions favorisant l'augmentation des dépenses, le Nunavut devra juger soigneusement des programmes les plus importants et de ceux qu'il ne peut se permettre.*

Chapitre 4 – Pour une bonne gestion financière

Le présent chapitre explique ce qu'est une bonne gestion financière. Le gouvernement du Nunavut doit instaurer progressivement une bonne gestion financière dans tous ses secteurs, tant les conseils, les sociétés d'État et les fonds renouvelables que les ministères.

Le Nunavut doit se pencher sur plusieurs questions précises de gestion financière. Le gouvernement doit recruter des gestionnaires financiers spécialisés, y compris des comptables. Il doit également offrir aux résidents les programmes d'études et de formation qui leur permettront d'accéder à des postes de gestion financière de niveau supérieur.

En dernier lieu, les fonctions de vérification et d'évaluation internes du Nunavut exigent une attention immédiate.

Introduction

47. Le Nunavut est fier, avec raison, de tout ce qui a été réalisé depuis que le territoire a été fondé. Pour s'établir, un nouveau gouvernement est appelé à relever d'énormes défis. Le présent chapitre examine les défis de la gestion financière sur lesquels le Nunavut devra se concentrer dans un avenir proche.

Que signifie une bonne gestion financière?

48. Voici certains des aspects clés d'une bonne gestion financière.

Un contrôle rigoureux sur les revenus et les dépenses. Le gouvernement doit percevoir l'argent qui lui est dû et engager des dépenses avec discernement. Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter les règles financières régissant ces deux activités.

De l'information de qualité à l'appui de bonnes décisions. De l'information de mauvaise qualité occasionne des pertes d'argent. Quiconque prend des décisions financières doit d'abord disposer d'une information de qualité. Les systèmes comptables sont une importante source d'information de cette nature.

Gestion des risques. Les organisations comme le gouvernement du Nunavut doivent recenser les risques, en apprécier l'importance et faire le nécessaire pour les gérer. Il ne leur suffit pas d'acheter une assurance à cette fin. Elles doivent concevoir des interventions qui empêchent les risques importants de se transformer en problèmes réels.

49. Le Bureau du vérificateur général a élaboré le *Modèle de la capacité de gestion financière*, dont la fonction est d'illustrer les diverses étapes de la mise en place d'une bonne gestion financière à l'intention d'un gouvernement ou d'une organisation nouvellement établie. La *pièce 4* présente l'évolution de la gestion financière à mesure qu'un gouvernement ou une organisation gagne en maturité.

Quels sont les défis de la gestion financière du Nunavut?

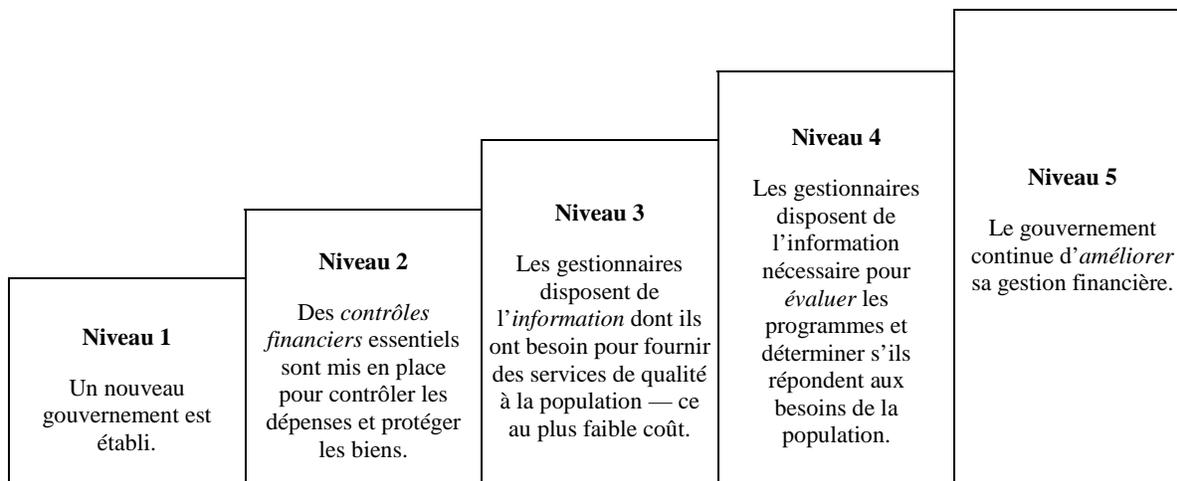
50. L'amélioration de la gestion financière qu'illustre la *pièce 4* ne se produit pas automatiquement. La direction doit la provoquer. Dans le cas du Nunavut, tous les organismes gouvernementaux (conseils, sociétés d'État, fonds de roulement, ministères) doivent relever des défis semblables.

51. De façon générale, le gouvernement se situe actuellement au niveau 1 du Modèle (le point de départ), et il s'emploie à mettre en œuvre les contrôles essentiels qu'il lui faut pour passer au niveau 2. Nous sommes d'avis que le gouvernement doit fixer un échéancier qui le conduira entièrement au niveau 2 et aux niveaux supérieurs.

52. **À défaut d'un nombre suffisant de comptables spécialisés, il est difficile de parvenir à une bonne gestion financière.** Le Nunavut ne parvient pas à pourvoir de nombreux postes de gestion financière, car le nombre de candidats qui possèdent les compétences et les qualités nécessaires est insuffisant.

53. Tous les fonctionnaires ont un rôle à jouer dans le domaine de la gestion financière. Toutefois, certains doivent posséder une formation technique approfondie en comptabilité. Le titre de « comptable » est large, et il peut être attribué à des gens qui diffèrent fortement par leur formation et leurs compétences. À une extrémité de l'échelle, des *commis-comptables* possédant une certaine formation peuvent saisir de l'information financière à l'aide d'ordinateurs. À l'autre, des *comptables de formation* conçoivent et tiennent des systèmes comptables complexes et préparent des rapports et des états financiers mensuels à l'usage de l'organisation, aussi bien que des états financiers annuels qui sont rendus publics. Les systèmes comptables ont ceci d'important qu'ils garantissent aux décideurs l'accès à de l'information de première qualité. Le plus souvent, les comptables de formation et les gestionnaires financiers supérieurs possèdent un diplôme universitaire, ont suivi des cours de comptabilité professionnelle et ont acquis une expérience pratique. Ils doivent avoir réussi des examens pour mériter le titre de comptable professionnel, et ils doivent normalement compter plusieurs années pour y parvenir.

Pièce 4 — Cinq étapes de la mise en place d'une bonne gestion financière



Normalement, la gestion financière s'améliore progressivement... mais la direction doit faire le nécessaire pour que les améliorations se produisent.

Source : Adapté du Modèle de la capacité de gestion financière du Bureau du vérificateur général.

54. À l'heure actuelle, le Nunavut ne possède pas suffisamment de personnel spécialisé pour pourvoir les postes supérieurs en comptabilité au gouvernement. Le ministère des Finances indique que le gouvernement a besoin de beaucoup plus de personnel spécialisé pour ces postes.

55. Le gouvernement voudra peut-être recruter des résidents du Nunavut qui souhaiteraient devenir des gestionnaires financiers et des comptables et faire le nécessaire pour qu'ils obtiennent la formation et l'expérience dont ils ont besoin à cette fin. À long terme, cela procurera à des Inuits l'occasion d'accéder à des postes de niveau supérieur. Toutefois, le Nunavut devra entre-temps disputer les candidats qui l'intéressent à d'autres employeurs au Canada. Le Canada connaît actuellement une pénurie de comptables professionnels, et le Nunavut aura de la difficulté à trouver des candidats compétents. Tant que des comptables professionnels ne

seront pas en poste dans tous le territoire, un risque planera sur les systèmes et les méthodes de gestion financière du gouvernement.

56. Activités ministérielles. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les ministères devaient améliorer la gestion financière à plusieurs égards, notamment

- en veillant à ce que le gouvernement perçoive toutes les sommes qui lui sont dues;
- en faisant en sorte que les examens comptables et les rapprochements nécessaires soient effectués à intervalles fixes;
- en améliorant la qualité des examens budgétaires mensuels.

Il est nécessaire d'effectuer des examens comptables et des rapprochements pour garantir l'exactitude de l'information que renferment les systèmes financiers du gouvernement. De plus, des examens budgétaires mensuels s'imposent comme moyens de contrôler l'évolution de l'état d'excédents ou de déficits escomptés. À défaut d'examen budgétaires rigoureux, le gouvernement court le risque de ne pas percevoir des sommes qui lui sont dues ou de dépasser les dépenses approuvées par l'Assemblée législative.

57. Les états financiers et les rapports annuels ne sont pas présentés en temps voulu. Il est mentionné, au chapitre 2, que les députés doivent avoir de l'information pour pouvoir juger si le gouvernement s'acquitte bien de ses fonctions. Or une part importante de cette information est tirée de documents déposés devant l'Assemblée législative.

58. Les *Comptes publics* comprennent les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement et de l'information non vérifiée. Selon les lois en vigueur au Canada, le Nunavut doit présenter ses états financiers consolidés annuels à l'Assemblée législative au plus tard le 31 décembre chaque année. Les premiers comptes publics du Nunavut ont été déposés le 29 mai 2001.

59. Les lois en vigueur au Nunavut obligent les sociétés d'État à communiquer leur *rapport annuel* (y compris leurs états financiers vérifiés) au ministre responsable dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice, ou dans les cinq mois, si le ministre des Finances l'autorise. Pour sa part, le ministre responsable doit présenter dès que possible le rapport annuel d'une société d'État à l'Assemblée législative. Pourtant, les rapports annuels des sociétés d'État du Nunavut ont été présentés avec des retards considérables.

60. Il est peut-être inévitable que la présentation d'information sur de nouvelles entités soit retardée. Par contre, il importe de réduire les retards à l'avenir, d'abord afin de respecter les délais fixés par la loi et ensuite afin de communiquer aux députés de l'information plus actuelle pour qu'ils puissent évaluer les activités et la santé financière du gouvernement.

61. L'Assemblée voudra peut-être envisager d'autoriser la présentation de documents lorsqu'elle ne siège pas. La présentation de documents « en coulisse » permettrait aux députés et aux comités législatifs de prendre en considération de l'information plus à jour pendant les congés de l'Assemblée.

62. Nécessité d'une fonction élargie de vérification et d'évaluation. La vérification et l'évaluation internes sont également des parties essentielles de la gestion financière. Elles diffèrent du rôle joué par le vérificateur général, qui fait rapport une fois par an à l'Assemblée législative. Les vérificateurs et les évaluateurs internes rendent des comptes à la direction à des intervalles plus fréquents afin d'aider le gouvernement à améliorer ses opérations. Les unités de vérification et d'évaluation s'acquittent d'un éventail de tâches importantes, notamment contrôler le respect par le gouvernement des règles et des contrôles financiers en vigueur, faire enquête sur des fraudes possibles, offrir des conseils aux gestionnaires en matière financière, et évaluer les programmes gouvernementaux pour déterminer s'ils atteignent les objectifs visés.

63. Tantôt le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales tantôt le ministère des Finances et de l'Administration ont été chargés de travaux particuliers de vérification et d'évaluation, mais peu de travaux ont été accomplis dans l'ensemble. Cette situation s'explique, du moins en partie, par les problèmes de dotation du gouvernement de façon générale. Il est temps d'accorder à la vérification et à l'évaluation l'attention qu'elles méritent et d'assurer ainsi une bonne gestion financière.

64. La direction nous a appris que le ministère des Finances et de l'Administration est désormais chargé de la vérification. Il a engagé récemment un directeur de la Vérification interne et pourvoit actuellement d'autres postes de vérificateurs. Nous croyons aussi savoir que le gouvernement entreprend un examen de ses programmes, sous la direction conjointe du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales et du ministère des Finances et de l'Administration. La direction du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales nous a informés qu'elle a aussi deux autres projets d'évaluation en cours.

Recommandations

Il est recommandé au gouvernement de prendre les mesures suivantes :

- 1. recruter des gestionnaires financiers et des comptables qui possèdent la formation et l'expérience voulues;**

Réponse de la direction

Le ministère des Finances embauchera six autres comptables de niveau supérieur. Ces personnes aideront tous les ministères.

- 2. élaborer une stratégie à long terme pour permettre aux résidents du Nunavut de faire les études et d'acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour accéder à des postes supérieurs de gestion financière et de comptabilité;**

Réponse de la direction

Le gouvernement a approuvé en principe le Plan d'emploi inuit. Ce plan comprend de nombreuses initiatives pour aider les habitants du Nunavut à faire des études et à acquérir l'expérience nécessaire pour exercer des fonctions supérieures en finances.

Certaines des initiatives ont déjà été lancées. Cependant, il faudra de nombreuses années avant que le plein potentiel de ces initiatives soit réalisé.

De plus, le gouvernement élabore des programmes spécifiques de gestion financière et de comptabilité qui permettront à des personnes d'obtenir un titre comptable.

- 3. évaluer sa capacité actuelle de gestion financière et concevoir une stratégie et un calendrier, afin de faire passer toutes les entités du gouvernement (ministères et autres) au niveau 2 (contrôles financiers essentiels) et aux niveaux suivants du Modèle de la capacité de gestion financière;**

Réponse de la direction

Comme suite à l'examen des capacités de gestion financière du gouvernement, le ministère des Finances embauchera six comptables de niveau supérieur. Cela nous aidera à atteindre notre but, à savoir doter tous les ministères des contrôles financiers essentiels d'ici trois ans.

Au cours de la prochaine année, nous établirons des buts précis et ciblerons les secteurs où les besoins sont les plus grands.

4. **faire le nécessaire pour que les fonctions de vérification et d'évaluation internes soient pleinement opérationnelles dans les meilleurs délais.**

Réponse de la direction :

La fonction de vérification comptable du ministère des Finances a maintenant 66 p. 100 de son personnel et sera pleinement opérationnelle cette année.

Des projets d'évaluation sont en cours et les premiers rapports sont attendus en décembre 2001. On étudie le projet de mandat du comité de planification des évaluations qui sera chargé d'établir les plans de travail pluriannuels et les méthodes.

Chapitre 5 – Environnement

Le présent chapitre invite le gouvernement à se renseigner sur les coûts de l'assainissement des lieux contaminés dont il est responsable et à les présenter dans les états financiers futurs à titre de passifs environnementaux.

Nécessité d'évaluer les dommages à l'environnement

65. Nous croyons que le gouvernement améliorera ses états financiers consolidés en comptabilisant mieux les passifs environnementaux.

66. La société produit des déchets et des contaminants depuis des années. Leur effet est parfois superficiel et, le cas échéant, il exige peu d'efforts d'assainissement. Dans d'autres cas, il est nécessaire de dépolluer des lieux particuliers afin de protéger l'environnement et la santé de la population. Enfin, la pollution de l'eau ou la pollution atmosphérique peuvent provenir de sources situées à des milliers de milles qu'il n'est peut-être pas possible d'éliminer.

67. La note 17(b) aux premiers états financiers consolidés décrit une « *éventualité* » (incertitude) concernant les passifs environnementaux du gouvernement. L'incertitude tient à ce que le nouveau gouvernement ignore encore le coût de la dépollution de lieux contaminés dont il est responsable.

68. Le gouvernement devrait, à notre avis, prendre trois mesures :

- répertorier les lieux contaminés au Nunavut et désigner ceux qu'il est nécessaire de dépolluer;
- décider qui est responsable de la dépollution. Si une autre partie est responsable, le gouvernement devrait l'inciter à effectuer les travaux nécessaires;
- estimer le coût de la décontamination des lieux dont la responsabilité n'incombe à aucune autre partie et élaborer un plan d'assainissement à long terme. Le gouvernement devrait se fonder sur ces coûts estimatifs et ces plans pour comptabiliser des passifs dans ses états financiers pour ses obligations environnementales.

Les mesures énumérées ci-dessus ne sont pas des tâches faciles. Le gouvernement devra mener des négociations afin de trancher la question de savoir qui est responsable de la dépollution de lieux particuliers. Il faudra du temps, mais la démarche est essentielle à la protection de l'environnement et de la santé de la population. De plus, les députés et d'autres intéressés pourront mieux évaluer la santé financière du gouvernement lorsque ses états financiers comprendront des passifs qui représentent les coûts de travaux d'assainissement.

Recommandation

1. **Le gouvernement devrait élaborer un plan, assorti d'un calendrier précis, en vue de recenser et d'évaluer les lieux contaminés dont il est responsable et d'estimer les coûts des travaux d'assainissement nécessaires.**

Réponse de la direction

Le gouvernement du Nunavut est conscient du problème et de l'importance de l'environnement et commence à recenser les lieux contaminés au Nunavut. Il prévoit qu'il faudra cinq ans pour y parvenir.

La question de la responsabilité n'est pas évidente, car la plupart des terrains au Nunavut sont gérés et contrôlés par le gouvernement du Canada.

Chapitre 6 – Location ou achat?

Le gouvernement peut répondre à ses besoins en locaux soit en louant des bâtiments à long terme soit en les achetant. Il a signé de nombreux baux de longue durée qui l'engagent à verser des sommes importantes. Le location est tantôt plus coûteuse, tantôt plus avantageuse que l'achat, selon la situation.

Lorsque le gouvernement envisage un projet de construction, l'Assemblée législative examine et approuve les dépenses d'immobilisations prévues avant la mise en chantier. Elle n'examine ni n'approuve préalablement les projets de location à long terme, car les nouveaux engagements prévus à ce chapitre ne sont pas présentés au budget des immobilisations, même si les coûts de la location peuvent être aussi élevés que ceux de la construction. Dans ces conditions, le gouvernement risque de prévoir un volume de dépenses d'immobilisations (construction et location) supérieur à ses moyens, sans que les députés s'en aperçoivent.

Les locaux sont coûteux. Pour cette raison, nous sommes d'avis que le gouvernement doit choisir entre la location et l'achat en se fondant, dans la plupart des cas, sur le principe de l'économie — et opter pour la solution la moins coûteuse face à des locaux équivalents. S'il choisit la location malgré que cette formule soit la plus chère, il devrait connaître préalablement les coûts supplémentaires. Le gouvernement devrait également pouvoir dire quel objectif il vise en choisissant la solution la plus coûteuse.

Nous recommandons au gouvernement de réfléchir à l'usage poussé qu'il fait des contrats de location à long terme pour pouvoir éventuellement en tirer des leçons.

Introduction aux contrats de location à long terme

69. Les gouvernements prennent parfois un bien en location afin de pouvoir s'en servir sans devoir l'acheter. Il existe de nombreuses catégories de contrats de location :

- Un *contrat de location à court terme* permet d'avoir l'usage de photocopieurs ou de véhicules ou encore de louer un bâtiment à court terme.
- Un *contrat de location à long terme* peut être conclu à l'égard de biens de longue durée, tels que des bâtiments, des ponts ou des routes.

Le présent chapitre analyse certaines des questions à considérer pour faire un choix entre la location à long terme et l'achat.

Principes de la location

70. Tous les gouvernements doivent prendre en considération les principes suivants de la location.

71. **Les priorités et l'abordabilité d'abord.** Les contrats de location à long terme présentent un attrait évident, car ils constituent une forme d'« achat à tempérament ». Le gouvernement jouit de l'usage d'un bâtiment pendant une longue période et étale ses paiements sur la durée du bail. Les règles comptables prescrivent parfois au gouvernement de présenter dans ses états financiers un passif au titre des contrats de location, mais pas toujours (chapitre 1). Les avantages et non le traitement comptable prévu doivent déterminer les décisions se rapportant à des bâtiments coûteux.

72. En règle générale, l'ensemble des demandes de projets d'immobilisations dépasse les moyens d'un gouvernement. Avant de s'engager à se procurer un bâtiment, le gouvernement doit avoir la certitude de choisir les projets les plus importants et de s'en tenir à ses moyens financiers.

73. Un gouvernement peut régler de trois façons les coûts d'un projet d'immobilisations:

- au comptant (s'il possède les liquidités nécessaires);
- en contractant un emprunt (s'il s'estime capable de rembourser le principal et les intérêts);
- en concluant un contrat de location (s'il croit pouvoir acquitter les loyers pendant de nombreuses années).

74. **La location est tantôt plus avantageuse, tantôt moins avantageuse que l'achat.** L'achat d'un bâtiment exige une mise de fonds immédiate ou le recours à l'emprunt. La location permet d'étaler les paiements sur une longue période. Les circonstances dicteront le choix le plus avantageux. Il faut prendre en considération à cette fin tant les conditions que les coûts du bail.

- *Les conditions de location varient.* Tous les baux ne sont pas identiques. Si un gouvernement désire louer un bâtiment, il doit négocier les conditions de location avec l'entreprise qui le donnera à bail (le « bailleur »). Les conditions avantagent parfois le gouvernement, parfois le bailleur. Voici certains des facteurs à considérer.

Souplesse	Si un contrat de location engage le gouvernement à verser des loyers pendant de nombreuses années, le bailleur en est avantagé.
Propriété au terme du bail	Certains baux prévoient le droit d'achat du bâtiment à un petit prix (p. ex. un dollar) par le gouvernement à échéance. D'autres fixent le prix d'achat à la valeur marchande à l'échéance. D'autres encore passent sous silence la possibilité de vente.
Risque de l'escalade des coûts	Le risque que les coûts du bâtiment augmentent doit être envisagé. Parmi ces coûts figurent ceux du chauffage, de l'eau, de l'électricité, de la réparation et de nettoyage. Dans certains cas, le bailleur facture simplement tous les coûts au gouvernement. Dans d'autres, le gouvernement peut devoir supporter les hausses calculées selon l'inflation.
Risque de location	La location d'un bâtiment présente des risques, que le gouvernement ou le bailleur supportera, selon les modalités du contrat. Signalons, entre autres, les risques <ul style="list-style-type: none">• de dommages causés par le feu, l'eau ou autres;• de responsabilité légale (notamment si une personne est blessée);• de perte des locaux. (Si le bâtiment est détruit par le feu, par exemple, le bail est-il résilié ou le bailleur est-il tenu de fournir de nouveaux locaux au gouvernement?)

Le tableau ci-dessus illustre les diverses conditions possibles du bail. Le lecteur ne doit pas conclure que les baux auxquels le gouvernement du Nunavut est partie renferment effectivement l'éventail des conditions décrites.

- *Rien n'est gratuit.* Si le gouvernement négocie des conditions de bail plus favorables, le bailleur voudra augmenter le loyer. Citons le cas du gouvernement qui souhaite prendre à bail un nouveau bâtiment dans une petite collectivité. Il se peut qu'il n'existe aucun autre locataire possible. Si tel est le cas, le bailleur insistera peut-être pour que le gouvernement conclue un bail de très longue durée. Par ailleurs, le bailleur voudra peut-être hausser de beaucoup le loyer si le gouvernement souhaite pouvoir résilier le contrat à tout moment.

Certaines techniques financières permettent de comparer le coût de la location à celui de l'achat de locaux équivalents. Lorsque le gouvernement connaît tous les conditions et les coûts prévus par un projet de bail visant un bâtiment particulier, il peut calculer s'il est plus avantageux de louer ou de posséder le bâtiment.

Les gouvernements cherchent normalement la meilleure affaire possible

75. La *prime de location* correspond au coût supplémentaire, s'il en est, de la location par rapport à l'achat. Le gouvernement peut juger la prime acceptable en raison d'avantages que la location lui procure. Cependant, cette situation est l'exception plutôt que la règle. Si le gouvernement choisit de renoncer au principe de l'*économie*, il doit comprendre les motifs de son action et les coûts qu'elle lui impose. Si le gouvernement accepte d'acquitter une prime de location, l'Assemblée législative doit être informée de la situation, de telle sorte que les députés puissent évaluer les compromis faits par le gouvernement entre l'économie et d'autres objectifs stratégiques.

Le choix entre la location et l'achat est important pour le Nunavut

76. Nous n'avons pas vérifié comment le Nunavut prend ses décisions sur les priorités relatives aux bâtiments, l'abordabilité des plans d'immobilisations ou le choix entre la location et l'achat. Nous avons, toutefois, relevé des questions que les députés voudront peut-être prendre en considération lorsqu'ils examineront les plans d'immobilisations du gouvernement.

77. Le Nunavut est partie à un grand nombre de contrats de location à long terme de bâtiments, qui va croissant. Ces contrats occasionnent des coûts importants. Le 31 mars 2000, le gouvernement s'était engagé à verser des loyers de quelque 476 millions de dollars, pour la plupart pour des baux à long terme dont la durée maximale était de 20 ans.

78. De plus, le gouvernement continue de conclure des contrats à long terme à mesure qu'il construit l'infrastructure du nouveau territoire. Nous ne connaissons pas encore les engagements finaux au 31 mars 2001. Selon des renseignements non vérifiés, les engagements au titre de baux conclus en 2000-2001 s'établissent à environ 145 millions de dollars.

79. La totalité des dépenses d'immobilisations n'est pas évidente, car le budget des immobilisations ne présente pas le coût total des baux. Comme l'information sur l'achat diffère des renseignements sur la location, les députés ont de la difficulté à déterminer si le gouvernement a les moyens de financer l'ensemble de ses plans d'immobilisations de l'exercice.

80. Le budget des immobilisations de 1999-2000 n'indique pas les contrats de location prévus. Si le budget principal des dépenses comprend les coûts de location, ils n'y figurent qu'à titre de charges de fonctionnement pour la totalité des loyers de l'exercice. Ni le budget des immobilisations ni le budget principal des dépenses ne mettent en évidence les nouveaux contrats de location qu'envisage le gouvernement. Pour cette raison, les députés ne peuvent examiner étroitement les nouveaux baux, comme ils le feraient de projets d'achat de bâtiments. Les paiements de loyer sont susceptibles de porter le coût total de projets d'immobilisations à un niveau inabordable sans que personne ne s'en aperçoive.

81. Les raisons pour lesquelles le gouvernement choisit la location ne sont pas claires. Nous avons voulu comprendre la démarche suivie par le gouvernement pour choisir de louer un bâtiment donné plutôt que de l'acheter ou de le construire. Nous avons examiné un contrat de location à long terme conclu récemment et constaté ce qui suit.

- La direction nous apprend que le gouvernement ne poursuit pas d'objectifs officiels lorsqu'il tranche entre la location et l'achat de bâtiments. Par conséquent, nous nous attendrions à ce qu'il applique plutôt le principe de l'*économie*, qui le conduirait à choisir entre l'achat et la location en optant pour la solution la moins coûteuse. Notre point de vue est fondé sur l'hypothèse selon laquelle un gouvernement serait à même d'assumer les coûts de la construction, en payant comptant ou en empruntant.
- En ce qui concerne le projet que nous avons examiné, le gouvernement a calculé s'il était plus avantageux de louer ou d'acheter. Les résultats du calcul montrent que le coût du contrat était supérieur de 50 p. 100 à ce qu'il en aurait coûté au gouvernement pour construire le bâtiment. Le gouvernement a choisi néanmoins de payer la prime de location. L'analyse précède de deux jours la date à laquelle, selon les dossiers du gouvernement, celui-ci a informé par écrit le soumissionnaire retenu que le choix s'est arrêté sur son contrat. À défaut d'objectifs explicites qui énoncent pourquoi le gouvernement accepterait d'acquitter une prime de location aussi importante, nous ne pouvons comprendre ce qui l'a poussé à choisir la location et à rejeter l'achat.

Recommandations

1. **L'information communiquée à l'Assemblée législative devrait permettre aux députés de connaître le coût total des plans d'immobilisations du gouvernement de l'exercice à venir, y compris les engagements qui concernent des contrats de location à long terme.**

Réponse de la direction

Le gouvernement fournira chaque année le coût total des plans d'immobilisations dans le budget immobilisations et le Budget. Tous les contrats de location-acquisition à long terme qui ont un effet sur l'exercice seront inclus.

2. **Si le gouvernement poursuit son activité de location à long terme, il devrait fixer des objectifs officiels et évaluer périodiquement si ces objectifs sont atteints.**

Réponse de la direction

Le gouvernement établira des normes et des objectifs clairs pour les activités de location à long terme et évaluera tous les ans si ces objectifs sont atteints.

3. **Le gouvernement devrait comparer les coûts de la location à ceux de l'achat avant de décider de louer ou d'acheter.**

Réponse de la direction

Voir ci-dessous.

4. **Le gouvernement devrait se demander quelles leçons il peut tirer des contrats de location à long terme qu'il a conclus récemment. Il devrait évaluer les primes qu'il doit acquitter en choisissant la location plutôt que l'achat et les objectifs susceptibles de justifier leur prise en charge.**

Réponse de la direction

Avant de conclure de nouveaux contrats de location, le gouvernement comparera le coût de la location au coût de l'achat afin de prendre la meilleure décision possible. De plus, dans son processus de décision global, il tiendra compte de facteurs autre que le coût, comme la main-d'œuvre locale, le développement économique du Nunavut et la politique de « Nunavummi Nangminiqaqtunik Ikajuuti » (Aide aux entreprises du Nunavut).

Plusieurs des baux existants du gouvernement ont été engagés avant la création de Nunavut, et leurs coûts sont prévus par des paiements de transfert du gouvernement du Canada pendant les 20 années à venir.

Annexe A — Notre personnel

Sheila Fraser, FCA	Vérificatrice générale du Canada
Michael J. McLaughlin, CMA	Sous-vérificateur général
Ronald C. Thompson, CA	Vérificateur général adjoint
Dale Shier, CA	Directeur principal, vérifications au Nunavut
Roger Simpson, CA	Directeur principal, bureau d'Edmonton
John McCullough, CA	Directeur principal, bureau de Winnipeg

Équipe de vérification

Comme le Nunavut est un grand territoire, des employés des bureaux d'Ottawa, d'Edmonton et de Winnipeg ont participé à la vérification. La plupart d'entre eux participent aux vérifications effectuées au Nunavut dans le cadre d'affectations de courte durée.

- Sophie Boudreau
- Yannick Brazeau
- Estelle Charette
- Monique Charron
- Doug Dheere
- Helene Demarcke
- Jeanette Fitzpatrick
- Shawn Frost
- Charles Gay
- Samantha Hazen
- Wendy Ho
- Dustin Hoshowski
- Mary-Jo Jacksic
- Guy Legras
- Susan Meilleur
- Chantal Montpetit
- Barry Naik
- Megan Picard
- Marjorie Pound
- Michel St. Amant
- Alain Sansregret
- Pascale Saulnier
- Donna-Lee Shaw
- Mila Simon
- Dan Stadlwieser
- Lise Tremblay
- Laura Wolanik
- Peter Yeh

Annexe B — Note explicative des états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000

Section	Ce que la section apprend au lecteur
Rapport du vérificateur	<p>Le rapport précise si le vérificateur a formulé des réserves ou d'autres observations. S'il ne l'a pas fait, cela veut dire que les états financiers ont été préparés conformément aux normes de comptabilité pour le secteur public. De plus, ils sont crédibles et peuvent servir à évaluer la santé financière du gouvernement.</p> <p><i>(Notre opinion sur les états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000 ne contient ni réserve ni autres observations.)</i></p>
État consolidé de la situation financière	<p>Cet état apprend au lecteur si le gouvernement possède plus d'actifs que de passifs financiers ou si le contraire. Si les actifs sont supérieurs aux passifs financiers, un excédent accumulé est réalisé.</p> <p><i>(L'excédent accumulé du gouvernement était supérieur à 25 millions de dollars le 31 mars 2000.)</i></p>
État consolidé des résultats de fonctionnement et de l'excédent accumulé	<p>Cet état indique si les revenus de l'exercice étaient suffisants pour couvrir les charges. Le cas échéant, un excédent annuel est réalisé. Dans le cas contraire, l'entité accuse un déficit annuel.</p> <p><i>(Le gouvernement a réalisé un excédent de plus de 28 millions de dollars au cours de sa première année d'activité. L'excédent accumulé figurant à l'état de la situation financière est composé de l'excédent de 28 millions de dollars, moins la dette nette d'ouverture de 3 millions de dollars qui a été transférée au Nunavut le 1^{er} avril 1999.)</i></p>
État consolidé des flux de trésorerie	<p>Cet état précise si l'encaisse et les placements à court terme ont augmenté ou diminué au cours de l'exercice et en donne les raisons.</p> <p><i>(L'état montre qu'une encaisse et des placements à court terme totalisant 29 millions de dollars ont été cédés au Nunavut le 1^{er} avril 1999. L'encaisse a augmenté de 90 millions de dollars au cours de l'exercice, si bien que le gouvernement possédait 119 millions de dollars sous forme d'encaisse et de placements à court terme le 31 mars 2000.)</i></p>
État consolidé des immobilisations corporelles	<p>Cet état renseigne le lecteur sur les biens matériels que possède le gouvernement.</p>
Notes aux états financiers	<p>Les notes offrent les renseignements dont le lecteur a besoin pour interpréter les sections des états financiers décrits ci-dessus. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la note 1(a) dénombre toutes les entités consolidées (incluses) dans les états financiers, • la note 16 énumère les engagements (nous avons traité des engagements aux chapitres 3 et 6 du présent rapport), • la note 17 présente les éventualités importantes (incertitudes).

Annexe C — Glossaire

Amortissement	Étalement du coût d'un bien de longue durée (immobilisation) sur sa vie utile.
Comptes publics	Rapport financier public publié chaque année par le gouvernement du Nunavut. Il contient à la fois de l'information vérifiée et non vérifiée.
Consolider	Inclure toutes les entités du gouvernement, et non seulement les ministères, dans les états financiers.
Contrat de location	Contrat en vertu duquel un bien est pris en location d'un bailleur.
Contrat de location à court terme	Contrat de location de courte durée.
Contrat de location à long terme	Contrat de location portant sur un bien de longue durée et s'étalant sur de nombreuses années. Il peut s'agir d'un contrat de location-exploitation ou d'un contrat de location-acquisition.
Contrat de location-acquisition	Contrat de location qui transfère bon nombre des avantages et des risques de la propriété à la partie qui loue un bien comme un bâtiment.
Contrat de location-exploitation	Contrat de location qui n'est pas un contrat de location-acquisition.
Déficit	Un gouvernement accuse un déficit si ses charges ont été supérieures à ses revenus au fil des ans. Le contraire d'un excédent.
Économie	Principe qui consiste à ne pas payer plus que la somme nécessaire pour obtenir un bien ou un service dont on a besoin.
Éventualité	Incertitude importante au moment où les états financiers sont établis qui influe sur les sommes qui y sont déclarées. Des actions en justice et des renseignements incomplets sont des exemples courants d'éventualités. Les éventualités d'importance sont déclarées dans une note aux états financiers.
Excédent	Un gouvernement réalise un excédent si ses revenus ont été supérieurs à ses charges au fil des ans. Le contraire d'un déficit.
Fonds renouvelable	Entité du gouvernement mise sur pied à une fin particulière et disposant d'un financement maximal. Les responsables engagent des charges mais tirent également des revenus de l'activité du fonds.
Normes de comptabilité pour le secteur public	Normes comptables indépendantes et objectives que publie le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés à l'intention des gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux.
Obligation redditionnelle	Obligation d'une personne responsable d'expliquer et de justifier ses actes à une autre.
Prime de location	Des techniques financières permettent de déterminer si la location ou l'achat est le meilleur moyen de répondre à un besoin particulier. Dans un cas particulier, la location est plus coûteuse mais le gouvernement opte quand même pour la location. Le coût supplémentaire qu'il supporte est la prime de location.