



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

RAPPORT DE L'ENQUÊTE DE VÉRIFICATION JUDICIAIRE

DÉCEMBRE 2008

Dirigeante principale de la vérification et de
l'évaluation



Canada 

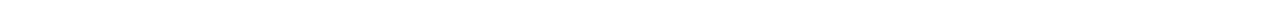


Table des matières

RÉPONSE DE LA DIRECTION ET ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN D'ACTION		5
1.0	INTRODUCTION	3
1.1	Contexte	3
1.2	Objectif et portée de l'enquête de vérification judiciaire	5
1.3	Limitation des travaux	7
1.3.1	<i>Administration centrale d'AINC</i>	7
1.3.2	<i>Mouvements de fonds</i>	7
2.0	MÉTHODE D'ENQUÊTE	8
2.1	Approche adoptée concernant les allégations	8
2.2	Entrevues	8
2.3	Déclarations sous serment	9
2.4	Examen de la documentation	9
2.5	Recours à une ligne d'information	9
3.0	APERÇU DE LA RÉGION DU MANITOBA	11
3.1	Aperçu général	11
3.2	Dépenses	13
3.3	Environnement de travail du bureau régional du Manitoba	16
3.3.1	<i>Introduction</i>	16
3.3.2	<i>Clarté de la mission et des buts</i>	17
3.3.3	<i>Clarté des rôles et des responsabilités des membres de l'organisation</i>	18
3.3.4	<i>Nature des incitatifs et des récompenses</i>	22
3.3.5	<i>Récapitulation</i>	25
4.0	ALLÉGATIONS PARTICULIÈRES	27
4.1	Financement du projet Centre-Nord de Manitoba Hydro	27
4.1.1	<i>Contexte</i>	27
4.1.2	<i>Lettre de clôture du projet Centre Nord</i>	30
4.1.3	<i>Gestion du bureau régional du Manitoba et mesures prises relativement au projet Centre Nord et à sa clôture</i>	33
4.1.4	<i>Traitement de la lettre de clôture</i>	40
4.1.5	<i>Observations finales</i>	44
4.2	Le projet Governance House	49
4.2.1	<i>Introduction</i>	45
4.2.2	<i>Utilisation douteuse des autorisations de financement de programme</i>	48
4.2.3	<i>Dépassement de la limite du pouvoir d'approbation régional</i>	58

4.2.4	<i>Lenteur à informer l'administration centrale de la demande</i>	55
4.3	Avance de fonds à la Première nation de Pinaymootang	57
4.3.1	<i>Contexte</i>	57
4.3.2	<i>Avance de fonds issus du règlement</i>	57
4.3.3	<i>Règlement définitif</i>	62

RÉPONSE DE LA DIRECTION ET ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN D'ACTION

Responsabilité : Dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation (DPVE)

Trois vérifications nationales découlant de l'Examen des pratiques de gestion de la région du Manitoba (2007) ont été menées à bien. Si cela n'a pas déjà été fait, les résultats des travaux seront présentés au Comité en temps opportun. Le document de présentation de l'Examen des pratiques de gestion du bureau régional du Manitoba se trouve sur le site Web d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

Responsabilité : DPVE

D'autres travaux de vérification judiciaire ont été réalisés. L'ébauche du rapport définitif a été soumise le 1^{er} août 2008. Les conclusions du rapport portent notamment sur les accords financiers conclus avec Manitoba Hydro, la « Governance House » et la Première nation de Fairford.

Responsabilité : DG, Ressources humaines

L'ébauche de rapport définitif a donné lieu à une enquête disciplinaire au sujet de trois employés. Les mesures de suivi pertinentes ont été prises en se fondant sur les recommandations de l'enquête. Les employés en question ont reçu l'ébauche de rapport (on y a supprimé les renseignements personnels ne les concernant pas).

Responsabilité : Dirigeant principal des finances (DPF)

En ce qui concerne les contributions d'AINC au projet Centre-Nord de Manitoba Hydro, le DPF a établi un point de contact à Manitoba Hydro pour examiner les comptes pour la période en question.

Responsabilité : DPVE

La DPVE a engagé une société indépendante pour effectuer une vérification judiciaire de la comptabilité pour la période.

Responsabilité : DPVE

En ce qui concerne la mauvaise utilisation des contributions versées pour les services sociaux et les dossiers connexes, la DPVE a engagé une société indépendante pour faire une vérification judiciaire.

Responsabilité : DPF

On renforcera les pratiques de comptabilité financière; reverra et appliquera le cadre de délégation de pouvoirs et offrira de la formation vigoureusement actualisée sur la politique sur les paiements de transfert, d'ici le 1^{er} avril 2009.

Responsabilité : DPF / DPVE

Pour ce qui est des autres questions de vérification soumises à l'attention de la DPVE et du DPF dans le contexte de l'enquête, la DPVE recommandera la réalisation d'autres travaux en fonction du risque, de l'importance relative et de l'utilisation prioritaire des ressources de vérification. Le personnel de la Direction générale des services de vérification et d'assurance supervisera les travaux se rapportant à d'autres points soulevés lors de l'enquête judiciaire. L'équipe des évaluations et des enquêtes gèrera les autres travaux susceptibles d'être requis et s'occupera de la passation de contrats.

La DPVE présentera des rapports au Comité dès que des conclusions auront été dégagées pour ce qui est des questions de vérification ou dans le cas où la réalisation d'autres travaux est inutile ou impossible.

Nous recommandons que le Comité reçoive et approuve la réponse et les mesures proposées.

Document soumis et approuvé le 4 décembre 2008.

Signé par :

Anne Scotton, DPVE

Jim Quinn, DPF

Marielle Doyon, DG, Ressources humaines

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

- Le Secteur de la vérification et de l'évaluation du Ministère a commandé la réalisation d'un examen des pratiques de gestion du bureau régional du Manitoba d'AINC. Les travaux ont pris fin en mai 2007 et un rapport définitif a été publié le 20 juin 2007. L'examen visait à évaluer la pertinence des pratiques de gestion des ressources humaines, du programme de subventions et de contributions, des activités de gestion et de passation de marchés et des contrôles financiers.
- Les responsables de l'examen ont conclu que des travaux additionnels étaient requis dans certains domaines. Voici quelques-unes de leurs observations :
 - Les pratiques de dotation et de classification sont insuffisantes et les mesures de dotation peu documentées;
 - L'administration centrale (AC) n'offre pas beaucoup d'orientation fonctionnelle en ce qui concerne les programmes de financement fondés sur des propositions;
 - Une grande partie des contrats attribués pour des projets de développement économique se situe juste au-dessous du seuil de 100 000 \$ fixé pour l'approbation régionale ou y est égale;
 - La création de cadres de contrôle de gestion pour les fonds de réserve n'est pas clairement justifiée et les critères d'évaluation sont imprécis;
 - L'accent est mis sur la dépense de tous les fonds affectés chaque année. Résultat, AINC a peut-être financé des projets inefficaces, en particulier des projets fondés sur les propositions dans le domaine du développement économique et des immobilisations.
- Pendant l'examen, des allégations ont été soulevées.
- Lors de la réunion du 28 septembre 2007, le Comité de la vérification et de l'évaluation a été informé de l'état d'avancement de l'examen.
- Le 2 octobre 2007, le cabinet comptable **Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT)** Consulting Inc. a commencé, en vertu d'un contrat, une évaluation préliminaire des allégations formulées.
- Le 22 novembre 2007, l'équipe de **RCGT** a communiqué des informations au sous-ministre adjoint principal. Elle lui a signalé la nécessité de mener une

enquête de vérification judiciaire complète par suite de l'évaluation des trois dossiers suivants :

- *Financement du projet Centre-Nord de Manitoba Hydro (projets d'électrification et d'assainissement des sols)*. Voici certaines des conclusions tirées de l'évaluation : des déclarations trompeuses ont été faites aux autorités approbatrices, une radiation non autorisée d'une somme recouvrable de 2,7 millions de dollars a été effectuée et les livres comptables n'ont pas été bien tenus;
 - *Financement du projet Governance House*. Selon l'évaluation réalisée, les agents responsables/employés ont outrepassé leurs autorisations ministérielles respectives et le projet aurait dû, en grande partie, être jugé inadmissible au financement du Programme d'opportunités économiques des communautés;
 - *Avance concernant l'inondation des terres de la Première nation de Pinaymootang (Fairford)*. Selon l'évaluation, la somme de 1,2 million de dollars avancée en prévision d'un règlement n'a pas été établie à titre d'avance. Des membres de la collectivité s'interrogent à savoir à quoi a servi l'argent.
- Le 26 novembre 2007, l'administration centrale a été avisée qu'une quantité inhabituelle de documents étaient détruits au bureau régional du Manitoba. Les employés ont reçu un avis pour leur rappeler leurs responsabilités en vertu de la politique sur la conservation et la destruction de documents susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une enquête.
- L'enquête de vérification judiciaire complète a débuté le 3 décembre 2007.

1.2 Objectif et portée de l'enquête de vérification judiciaire

Objectif et portée

L'objectif du projet était de mener une enquête de vérification judiciaire concernant les allégations formulées au sujet des pratiques de gestion et des mesures prises au bureau régional du Manitoba dans les trois (3) dossiers suivants :

1. Financement du projet Centre-Nord de Manitoba Hydro (projets d'électrification et d'assainissement des sols);
2. Financement du projet Governance House;
3. Indemnités relatives à l'inondation des terres – Première nation de Pinaymootang (anciennement la Première nation de Fairford).

L'enquête judiciaire se rapportait principalement aux mesures prises par la direction du bureau régional du Manitoba dans les trois (3) dossiers (susmentionnés) faisant l'objet d'une évaluation préliminaire.

L'enquête visait la période du 1^{er} avril 1997 au 30 novembre 2007, période au cours de laquelle les transactions décrites dans les trois (3) évaluations préliminaires ont eu lieu.

L'enquête a débuté le 3 décembre 2007. Les travaux sur le terrain ont pris fin le 23 mai 2008. Par la suite, et avant le 1^{er} août, les responsables ont reçu d'autres documents et renseignements jugés pertinents dans le cadre de deux (2) des dossiers. Cette information figure dans le rapport.

Durant l'évaluation préliminaire et l'enquête subséquente, de nombreuses autres allégations ont été portées à l'attention de l'équipe d'enquête. Cette dernière ne s'est pas concentrée sur ces allégations additionnelles, allégations qui n'ont pas été documentées de façon judiciaire¹.

L'équipe a aussi partiellement décrit plusieurs allégations, en plus des trois (3) faisant l'objet du rapport et de l'enquête. Ces autres allégations n'ont pas été soumises à une vérification au-delà des constatations des entrevues initiales.

Par suite de la présentation du rapport, on soumettra à la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation d'AINC une brève description de toutes les autres allégations et des recommandations.

¹ Le mot « *judiciaire* » signifie « qui se rapporte à l'organisation de la justice ». Une *enquête/vérification judiciaire* correspond à l'application des connaissances en matière d'enquête en vue d'établir des preuves pouvant être utilisées devant un tribunal, civil ou criminel, ou dans le cadre d'une instance judiciaire équivalente.

Au total, au cours de l'évaluation préliminaire et de l'enquête subséquente, quatre-vingt-onze (91) personnes ont participé à une entrevue :

- Quarante (40) employés actuels;
- Vingt-quatre (24) anciens employés;
- Huit (8) membres des Premières nations;
- Dix-neuf (19) autres personnes.

Des soixante-quatre (64) employés (actuels ou anciens) interrogés, trente-quatre (34) se sont présentés d'eux-mêmes pour formuler des préoccupations concernant la gestion du bureau régional du Manitoba.

Parmi les employés actuels ayant participé à l'entrevue, vingt-neuf (29) se sont dits inquiets de la gestion du bureau régional du Manitoba, ce qui représente environ 15 p. 100 du personnel total du bureau.

1.3 Limitation des travaux

Comme les travaux portaient principalement sur les gestes posés par la direction, nous avons limité la collecte de documents concernant des personnes/parties de l'extérieur du bureau régional et les entrevues menées avec celles-ci.

Dans les sections suivantes, nous examinons certaines limites des travaux.

1.3.1 Administration centrale d'AINC

L'enquête de vérification judiciaire ne portait pas sur le rôle joué par l'administration centrale (AC) d'AINC. La participation directe ou indirecte des agents de l'AC aux trois (3) transactions n'a pas fait l'objet d'un examen.

Toutefois, l'équipe d'enquête a communiqué avec certains agents de l'AC pour obtenir des renseignements contextuels et corroborants. De tels contacts n'ont pas servi à établir des conclusions relativement à l'exercice des responsabilités à l'AC (et n'avaient pas non plus cet objectif). En conséquence, le rapport ne comporte aucun commentaire à savoir si l'AC s'est acquittée correctement ou non de ses responsabilités

1.3.2 Mouvements de fonds

L'enquête portait sur les pratiques de gestion du bureau régional du Manitoba et les accords financiers conclus concernant ces trois (3) transactions en particulier. En conséquence, l'équipe d'enquête n'a pas examiné les mouvements des fonds fournis par le bureau régional à des bénéficiaires externes.

Le rapport ne comporte aucun commentaire à savoir si les employés régionaux ou les membres de la haute direction ont bénéficié, directement ou indirectement, de ces trois (3) transactions.

2.0 MÉTHODE D'ENQUÊTE

2.1 Approche adoptée concernant les allégations

L'équipe de **RCGT Consulting Inc.** a choisi d'effectuer une enquête sur chaque allégation/transaction et d'en rendre compte séparément dans le rapport. Chaque allégation se rapportait habituellement à une transaction financière précise, transaction qui exigeait la participation de nombreux employés régionaux. En effet, les transactions financières sont engagées et autorisées par les gestionnaires de programme ou les agents des services de financement qui signent les attestations en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le personnel des Services ministériels approuve la réalisation des transactions et débloque les fonds en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ainsi, de nombreux employés participent à la réalisation d'une seule et même transaction.

Les employés du bureau régional du Manitoba qui prennent part aux transactions sont désignés par leur titre de poste générique ou particulier, selon ce qui convient. Compte tenu des nombreux changements de poste, du peu de descriptions de travail à jour et des modifications apportées à la structure organisationnelle, il a été souvent difficile de déterminer quels employés étaient responsables des transactions à un moment donné.

2.2 Entrevues

Dans le cadre des entrevues, nous cherchions à obtenir de l'information sur les allégations, et à bien les comprendre, ainsi qu'à vérifier les faits. Durant l'enquête de vérification judiciaire, nous avons mené cent-vingt-huit (128) entrevues officielles avec quatre-vingt-onze (91) personnes. Dix-sept (17) de ces entrevues ont été réalisées avec l'aide d'un sténographe judiciaire (voir *le point 2.3*).

Lors des entrevues officielles, nous avons pris des notes et fait des enregistrements (ou l'un ou l'autre). Dans certains cas, nous avons demandé au répondant de signer les notes de l'entrevue. Si l'entrevue présentait de l'importance pour une allégation en particulier, nous avons informé la personne interrogée de la possibilité qu'elle ait à confirmer sa déclaration plus tard.

L'équipe d'enquête a aussi mené de nombreuses entrevues officieuses pour recueillir des renseignements sur les documents et activités. Ces entrevues n'ont pas été enregistrées, mais des notes manuscrites ont été prises dans bien des cas.

2.3 Déclarations sous serment

Certaines entrevues étaient plus cruciales que d'autres, compte tenu du poste occupé par le répondant ou de leur importance de point de vue de la confirmation des faits. De telles entrevues ont été enregistrées par un sténographe judiciaire, qui a demandé aux personnes interrogées de prêter serment avant le début de la séance. Peu après la séance, les répondants ont reçu une transcription de leur déclaration sous serment.

Les parties ayant pris part à une entrevue ont repéré, le cas échéant, les erreurs majeures dans la transcription. Les corrections nécessaires ont été apportées lors de la séance suivante. Pour rectifier les erreurs mineures, un avis a été joint à la transcription. Nous avons signalé aux personnes faisant une déclaration sous serment que leur avocat avait le droit d'assister à la séance.

Voici les principales raisons motivant le recours à des déclarations sous serment en présence d'un sténographe judiciaire :

- Possibilité de réagir rapidement de façon à permettre l'analyse et les questions de suivi;
- Possibilité de fournir de la rétroaction au répondant concernant sa déclaration;
- Transcription indépendante et juste des questions posées par l'intervieweur lors de la séance et des réponses fournies par la personne interrogée;
- Façon d'indiquer clairement aux personnes interrogées que leurs réponses seront bien examinées.

2.4 Examen de la documentation

Pendant l'enquête, plus de 2 700 documents ont été enregistrés, catalogués et examinés, et ce, des volumineux accords juridiques aux présentations et rapports, en passant par les documents électroniques et les courriels. L'équipe a examiné les documents et les a utilisés pour corroborer ou réfuter les principaux éléments des allégations et des déclarations sous serment.

2.5 Recours à une ligne d'information

L'équipe d'enquête a établi une ligne d'information pour permettre aux employés actuels et aux anciens membres du bureau régional du Manitoba de fournir des renseignements de façon sûre et anonyme. Un courriel a été envoyé à tout le personnel régional pour l'informer de l'existence de la ligne. Le contenu de ce courriel a été envoyé par courrier aux personnes ayant quitté le Ministère au cours des cinq (5) dernières années et dont le bureau des ressources humaines avait l'adresse. Seize (16) employés actuels et douze (12) anciens employés ont utilisé la ligne pour entrer en communication avec l'équipe d'enquête.

Au bout d'un certain temps, des personnes ont commencé à communiquer directement avec les membres de l'équipe d'enquête. Dans les premiers mois, les communications étaient fréquentes. Au fil du temps, les contacts ont augmenté et de nouvelles personnes étaient prêtes à parler directement avec les enquêteurs présents au bureau régional du Manitoba.

Le Ministère n'a pas pris de mesures pour informer les Premières nations de l'existence de la ligne d'information. Cela dit, les membres de l'équipe ont reçu l'appel de huit (8) personnes de quatre (4) des soixante-trois (63) collectivités des Premières nations du Manitoba.

3.0 APERÇU DE LA RÉGION DU MANITOBA

3.1 Aperçu général

Selon les renseignements recueillis au moment de l'enquête :

La région du Manitoba comprend soixante-trois (63) Premières nations, dont dix-neuf (19) vivent dans une région éloignée dépendant des routes d'hiver pour les approvisionnements essentiels et quatre (4) vivent dans une réserve urbaine.

Le paysage politique de la région est influencé par sept (7) conseils tribaux et trois (3) organisations autochtones provinciales et territoriales.

Il y a, au Manitoba, 127 159 membres inscrits des Premières nations, dont 61,92 p. 100 (78 747) vivent dans une réserve et 44,02 p. 100 (33 239) n'ont pas dix-huit (18) ans (en date du 31 décembre 2007). Le taux de participation au marché du travail est de moins de 50 p. 100 dans les réserves et le taux d'obtention de diplôme d'études secondaires chez les Premières nations est de 28 p. 100. Les Premières nations de la région ont le plus faible revenu autonome au Canada (moins de 1 M\$ en fiducie) et figurent parmi les collectivités les plus pauvres du pays.

Le bureau régional du Manitoba comporte cinq (5) directions centrées sur la prestation de services aux Premières nations : Gouvernement, Peuples et responsabilités fiduciaires, Terres, Logement et infrastructure et Services de financement.

Principaux secteurs de programme :

- Immobilisations et infrastructure;
- Développement économique;
- Éducation;
- Environnement;
- Logement;
- Autonomie gouvernementale;
- Revendications particulières;
- Droits fonciers issus des traités;
- Terres et ressources.

En plus des cinq (5) directions axées sur les services aux Premières nations, quatre (4) directions fournissent du soutien opérationnel et une orientation stratégique, soit le Bureau du directeur général régional, les Services ministériels, les Ressources humaines et Planification stratégique et services à la haute direction.

Les activités du bureau régional ont été particulièrement touchées par la conclusion de l'Accord-cadre du Manitoba sur l'autonomie gouvernementale, en décembre 1994, dans le cadre duquel l'Association des chefs du Manitoba et le gouvernement fédéral se sont engagés à mettre en œuvre un processus s'échelonnant sur dix (10) ans comportant les objectifs suivants :

-
- Mettre fin aux opérations régionales d'AINC au Manitoba;
 - Reconnaître les gouvernements des Premières nations du Manitoba et leur donner des assises;
 - Donner aux Premières nations de la province les pouvoirs leur revenant.

Des soixante-trois (63) Premières nations du Manitoba, vingt-neuf (29) ont des revendications relatives aux droits fonciers découlant des traités. De ce nombre, vingt-deux (22) ont conclu un accord de règlement. Dans la région, des processus sont aussi en cours concernant trois (3) revendications particulières et deux (2) revendications spéciales.

Pour ce qui est de l'éducation, cinquante et une (51) Premières nations du Manitoba administrent soixante-seize (76) écoles primaires et secondaires, ce qui comprend dix-sept (17) établissements offrant de la formation aux adultes. Environ 17 100 élèves fréquentent une école des réserves et 5 300 élèves vont à l'école à l'extérieur de celles-ci.

Remarque :

Les renseignements fournis ci-dessus n'ont pas été vérifiés par l'équipe d'enquête. Ils figurent dans le rapport de l'enquête de vérification judiciaire afin d'offrir un contexte.

3.2 Dépenses

Dans la présente section, nous exposons le budget et les dépenses réelles par crédit de la région du Manitoba, de 2002 à 2008.

	2002-2003		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL – AINC	6 856 400,00	11 555 407,73	11 552 962,93
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	10 530 466,00	11 594 138,99	11 594 137,95
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	610 416,00	610 415,31
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	0,00	0,00
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	598 840 400,00	668 156 405,86	668 156 405,86
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	0,00	0,00
Total	619 495 266,00	691 916 368,58	691 913 922,05

	2003-2004		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL – AINC	7 764 100,00	11 190 147,56	11 180 361,73
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	11 218 887,00	12 615 103,73	12 615 103,73
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	49 100,00	49 100,00
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	406,99	406,99
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	600 684 100,00	689 757 344,95	689 757 344,95
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	0,00	0,00
Total	622 935 087,00	713 612 103,23	713 602 317,40

	2004-2005		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL – AINC	9 654 800,00	9 993 296,67	9 844 293,20
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	12 184 738,00	12 501 532,49	12 492 721,39
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	0,00	0,00
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	0,00	0,00
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	673 733 800,00	721 181 487,03	721 180 536,80
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	0,00	0,00
Total	698 841 338,00	743 676 316,19	743 517 551,39

	2005-2006		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL – AINC	7 265 400,00	8 242 898,52	8 023 827,39
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	12 195 769,00	12 427 863,82	12 406 038,08
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	0,00	-3 670 055,05
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	0,00	0,00
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	675 868 600,00	750 217 711,39	750 217 711,39
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	0,00	0,00
Total	698 597 769,00	770 888 473,73	766 977 521,81

	2006-2007		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL – AINC	6 449 900,00	6 668 245,71	6 659 787,23
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	12 976 000,00	13 161 321,21	13 161 321,21
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	61 065,00	12 075,03
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	0,00	0,00
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	730 396 200,00	803 347 597,45	803 347 597,43
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	0,00	0,00
Total	753 090 100,00	823 238 229,37	823 180 780,90

	2007-2008		
	Budget régional initial	Budget en cours	Dépenses réelles
CRÉDIT 1 – NON-SALARIAL - AINC	3 453 994,00	6 273 129,28	5 616 497,95
CRÉDIT 1 – SALARIAL – AINC	13 602 824,00	13 361 510,11	12 946 703,44
CRÉDIT 5 – DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS	3 268 000,00	0,00	0,00
CRÉDIT 7 – REMISE DE DETTE	0,00	0,00	0,00
CRÉDIT 10 – SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	756 435 600,00	792 807 632,72	792 794 837,11
CRÉDIT 25 – INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – S ET C	0,00	30 000,00	29 252,00
Total	776 760 418,00	812 472 272,11	811 387 290,50

Remarques :

- Source : L'équipe d'enquête a reçu les renseignements ci-dessus de l'AC d'AINC et ne les a pas vérifiés.
- Le budget régional initial correspond au montant envoyé à la région le 1^{er} avril.
- Le budget en cours correspond au budget de fin d'exercice de la région.
- Les dépenses réelles correspondent aux dépenses inscrites dans le système financier pour l'exercice.
- Nous avons modifié la présentation du budget et des dépenses réelles d'avant 2004-2005 pour rendre compte de la structure actuelle des crédits. Avant 2004-2005, AINC avait trois (3) programmes ayant leurs propres crédits en matière d'immobilisations et de S et C (ils ont été réunis dans la nouvelle structure).

Selon les chiffres présentés, les dépenses courantes de la région (*crédits 1 et 5*) ont diminué de 22 p. 100 au cours de la période, soit de 23,6 à 18,5 millions de dollars (dollars historiques). Comme l'illustrent les tableaux, la baisse est surtout attribuable à la diminution des dépenses non salariales. Au cours de la période, les sorties de fonds liées aux subventions et contributions ont augmenté de 19 p. 100, soit de 668 à 793 millions de dollars.

De 2002 à 2008, la région a déboursé davantage de fonds, tout en consacrant moins d'argent aux tâches de gestion et d'administration des sorties de fonds, soit de 3,4 à 2,3 p. 100 des débours.

3.3 Environnement de travail du bureau régional du Manitoba

3.3.1 Introduction

Le rapport de l'enquête de vérification judiciaire porte sur trois (3) allégations en particulier et les pratiques de gestion et actions s'y rapportant. Il est important de bien comprendre ces allégations/transactions et les tendances générales qu'elles révèlent dans le contexte de l'environnement de travail du bureau régional du Manitoba. *Voir l'encadré « Importance de l'environnement de contrôle ».*

Ces dernières années, les comptables, les contrôleurs et les vérificateurs ont constaté l'influence de l'environnement de travail sur l'organisation et son personnel. En conséquence, il est important de comprendre et d'évaluer l'environnement de travail avant d'entreprendre des travaux détaillés sur la gouvernance, la gestion, le contrôle ou la responsabilisation. Pour rendre compte de ce savoir de plus en plus vaste, le codifier et le différencier des approches traditionnellement mises en œuvre concernant les systèmes et les mesures de contrôle, le terme *environnement de contrôle* a été adopté et défini.

Importance de l'environnement de contrôle

Pour plusieurs raisons, il est important d'évaluer la qualité de l'*environnement de contrôle*, notamment :

1. L'*environnement de contrôle* fournit le contexte dans lequel les transactions et interactions ont eu lieu. Il est impossible de comprendre les transactions sans comprendre l'environnement de contrôle.
2. La qualité de l'*environnement de contrôle* a un effet déterminant sur *tous* les autres éléments de contrôle. Les gens réagissent aux incitatifs et aux désincitatifs associés aux gestes posés autour d'eux beaucoup plus qu'aux exhortations philosophiques.
3. La création d'un *environnement de contrôle* au sein duquel la loyauté personnelle est placée au-dessus de la loyauté envers l'organisation, sa mission et ses valeurs est presque toujours à l'origine des cas où la direction contourne les systèmes de contrôle interne.

L'*environnement de contrôle* est le premier, et sans doute le plus important, des cinq (5) éléments du cadre de contrôle initialement établi par le U.S. Committee of Sponsoring Organizations (COSO) of the Treadway Commission. [Les quatre (4) autres éléments sont l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication et la surveillance.]

Depuis sa publication initiale en 1992, le cadre du COSO a été accepté à grande échelle et a fourni les fondements intellectuels et pratiques nécessaires à l'établissement d'autres cadres, notamment ceux de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) [critères de contrôle] et du gouvernement du Canada [Cadre de responsabilisation de gestion].

En vertu des critères de contrôle de l'ICCA, l'*environnement de contrôle* reflète l'attitude générale de la direction, sa sensibilisation et son action à l'égard de l'importance du contrôle interne et de la place qui lui est accordée dans l'entité. Il s'exprime davantage sous la forme de gestes que de mots. Le style, la culture, les valeurs et la philosophie

révélés par les actions et interactions quotidiennes de la haute direction déterminent l'environnement de contrôle d'une organisation tout autant, sinon plus, que les structures, politiques et façons de procéder, par exemple.

Parmi les principaux facteurs contribuant à définir l'environnement de contrôle, signalons l'intégrité, les valeurs morales et le mode de fonctionnement de la direction; la délégation des pouvoirs; les processus de gestion, de reconnaissance et de perfectionnement des membres de l'organisation ainsi que le système de récompenses et de sanctions de la direction.

La section 3.3 du présent rapport porte sur des aspects clés de l'environnement de contrôle du bureau régional du Manitoba pour les dix (10) dernières années, en particulier :

- Clarté de la mission et des buts (3.3.2);
- Clarté des rôles et des responsabilités des membres de l'organisation (3.3.3);
- Nature des incitatifs et des récompenses (3.3.4).

3.3.2 Clarté de la mission et des buts

Très peu de personnes interrogées ont fait état d'une orientation stratégique ou tactique globale pour la région, mis à part l'Initiative sur l'Accord-cadre du Manitoba (ou Initiative sur l'Accord-cadre sur l'élimination du bureau régional d'AINC au Manitoba). Les observations du personnel à cet égard étaient généralement neutres ou négatives.

Selon un des cadres de direction interrogés, l'Initiative et la façon dont elle a été réalisée et annoncée par l'AC expliquent en grande partie la piètre compréhension et le peu d'acceptation de la mission et des buts du bureau du Manitoba. En conséquence, ce cadre n'a pas tenu compte des résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2002 et 2005, notamment les résultats indiquant que l'environnement de contrôle est peu favorable et se détériore.

Le cadre de direction a maintenu sa position même si l'Initiative a été annoncée en décembre 1994. Au moment de la réalisation des sondages, il commençait déjà à être clair que « l'élimination » du bureau régional n'aurait pas lieu du jour au lendemain. En effet,

Terminologie

Selon les différentes approches adoptées pour planifier et réaliser les activités et rendre compte de leur rendement, divers termes sont utilisés afin de décrire les opérations et le fonctionnement d'une organisation.

Terminologie du présent rapport :

- La *mission* se rapporte à la tâche particulière confiée à l'organisation ou à sa raison d'être;
- Le *but* se rapporte à un objectif précis, mesurable et ciblé dans le temps, à atteindre pour soutenir la mission;
- La *mission et les buts* évoquent l'orientation que la direction a définie pour l'organisation;
- Le *plan* est un document dans lequel sont établies les orientations de la direction;
- La *planification* se rapporte non seulement au processus d'élaboration du document de planification, mais aussi au processus visant à communiquer le plan aux personnes concernées et à obtenir leur engagement.

après l'expiration du délai initial de dix (10) ans de l'Accord-cadre, le financement de l'Initiative a été suspendu. En 2007-2008, peu d'employés interrogés par les enquêteurs ont décrit l'Initiative comme une source importante d'anxiété.

L'équipe d'enquête a repéré d'autres aspects révélant un manque de clarté concernant la mission et les buts :

- L'équipe n'a pas obtenu de preuve de l'existence d'une stratégie expresse ou implicite pour expliquer le redéploiement des efforts ou des ressources, ou d'une analyse des répercussions. Pourtant, de tels changements sont décrits à la *section 3.2* du rapport (réduction des dépenses courantes, de 3,4 à 2,3 p. 100);
- L'équipe n'a réuni aucune preuve démontrant que l'organisation a mené un examen structuré pour déterminer si les dépenses observées contribuaient à la réalisation de sa mission et de ses buts;
- En 2005, 41 p. 100 des répondants régionaux du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux n'étaient pas d'accord avec l'énoncé « Dans mon unité de travail, nous revoyons de temps à autre la façon de procéder » (2002 = 39 p. 100). En comparaison, à l'échelle nationale, moins du tiers des employés ont signalé avoir ce sentiment;
- La seule stratégie opérationnelle en place durant la période 1997-2007 semblait, selon les commentaires formulés par le personnel, viser à « s'assurer que les fonds circulent ».

3.3.3 Clarté des rôles et des responsabilités des membres de l'organisation

Descriptions de travail et rotation fréquente d'emplois

L'équipe d'enquête a constaté que les descriptions de travail des directeurs et des cadres supérieurs du bureau régional du Manitoba n'étaient pas à jour.

Par exemple, la description de travail d'une directrice n'avait pas été actualisée depuis 1998. Lorsque nous avons tenté d'examiner les responsabilités du poste avec la titulaire, des différences importantes sont clairement apparues entre les responsabilités que la titulaire considérait avoir et celles lui revenant selon la description de travail et le niveau de classification. Voici certaines des responsabilités attribuées à la directrice, mais non « acceptées » par cette dernière :

- Assurer l'intégrité et la pertinence des affectations en matière d'immobilisations et de fonctionnement;
- Surveiller les bases de données régionales, y compris celles portant sur l'aide sociale et l'éducation;
- Superviser le processus de traitement des plaintes et des allégations formulées par le public et les membres des Premières nations;

-
- Évaluer l'efficacité du système régional de contrôle interne.

L'enquête sur les transactions dont traite le présent rapport a soulevé d'importantes questions sur les systèmes et pratiques utilisés par le bureau régional du Manitoba dans les domaines de responsabilité susmentionnés.

Lorsque nous avons demandé à la titulaire de quelle façon elle a déterminé la nature et la portée de ses responsabilités, cette dernière a fourni la réponse suivante :

« Les tâches sont attribuées aux employés, et vous devez réaliser ces tâches... (et ce, généralement) par une série de courriels de l'administration centrale... Pour ce qui est des domaines que je connais moins, le travail est en fait déposé sur mon bureau par le personnel en place. »

[Traduction]

L'équipe d'enquête n'a pas comparé les responsabilités attribuées avec celles « acceptées » par les titulaires de tous les postes de direction de la région. Toutefois, elle a fait les constatations suivantes :

- Toutes les descriptions de travail de cadre supérieur, à l'exception d'une, étaient désuètes (voir la pièce 3.3-1 : « Date des descriptions de travail examinées », ci-dessous);
- Il ne s'agit pas de la seule occasion où les gestionnaires ont signalé à l'équipe d'enquête qu'ils ont défini la nature et la portée de leurs responsabilités en fonction du travail soumis par le personnel;
- Selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005, plus de la moitié du personnel du bureau régional du Manitoba était d'avis que son travail avait souffert de l'instabilité organisationnelle.

Pièce 3.3 – 1 : Date des descriptions de travail examinées

Directeur général régional	1992
Directeur général régional associé	1998
Directeur, Services de financement	1999
Gestionnaire de zone, Services de financement	2001
Gestionnaire, Planification des programmes et affectations	2004

Il n'est pas rare que les descriptions de travail soient désuètes à la fonction publique, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres grandes organisations. Dans le cas du Manitoba, voici des changements organisationnels importants n'ayant pas été pris en compte dans les descriptions de travail et les classifications de poste :

- 2004 Réorganisation régionale (« cadre de résultats »);
- 2005 Examen des dépenses;
- 2006 Restructuration – Services de financement et Développement économique.

Au cours de la période de dix (10) ans, de 1997 à 2007, il y a eu une rotation des membres de la haute direction d'un poste clé à un autre (parfois plus rapidement que ce que dictait l'horizon de planification des postes). Certains employés occupaient un poste par intérim, ce qui rendait incertaine la durée de leurs fonctions. *Voir la pièce 3.3.-2 : « Région du Manitoba – Changement de personnel – postes choisis, 1997-2007 ».* Les couleurs illustrent le déroulement de la carrière de certaines personnes.

Pièce 3.3-2 : Région du Manitoba – Changement de personnel – postes choisis, 1997-2007								
Année	DGR	DGRA	Directeur, SF	Directeur associé, SF	Gestionnaire, PPA	Directeur, Gouvernement	Directeur, Services min.	Gestionnaire, Immobilis.
1997	(EX-3) 15 juin 92 - janv. 98	(EX-2 – échange de cadres) Mars 96 - févr. 98	(Intérim - Août 97- juin 98 Août 98 Févr. 99- déc. 00			Dir. intérim., Services fonciers et fiduciaires - 1997	1998 - 2001	
1998	(EX-3 – échange de cadres)				(AS-6, AS-7 Juin 02)	Directeur, Services fonciers et fiduciaires 1998-2004		
1999	1 ^{er} févr. 98 -				Juil. 98 -			
2000	9 mars 01				juin 04			
2001	(Intérim) Mars 01	(EX-1) EX-2 intérim., Avril 98 - sept. 98.	(EX-1) Janv. 01 - oct. 04				Intérim Déc. 01 - avril 06	Janv. 01 - juin 01 (intérim)
2002	(EX-3) Détach. de CCG,	(EX-2) Nomin. (EX-2) Sept. 98 - juin 04		() Févr. 02 – oct. 04			Confirm. – juin 04	Juil. 01 - oct. 04
2003	9 avr. 01, Nomin.							
2004	6 sept. 01 - 2 févr. 04			Poste non occupé Oct. 04 - juil. 06	Juin 04 - déc. 04	Juin 04 - mai 06		
	(EX-3) 2 févr. 04 - 1 ^{er} août 04		Juin 04- oct. 04 – Intérim		Déc. 04 - avril 07 (réamén. des effectifs)			
2005	(EX-2, EX-3 intérim.) Juin 04 - mars 05	EX-1, EX-2 intérim.) Juin 04 - avril 06	Intérim Oct. 04 - févr. 05				Intérim Juin 04 - oct. 06	PM-6, Mai 05 - juil. 06
2006	Nomin. EX-3, Mars 05 -	(EX-2) Mai 06	Nomin. Mars 05 - nov. 07	AS-8, Juil. 06		Mai 06 -	Confirm. Oct. 06 – date	
2007								

Compréhension des responsabilités

Selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, plus du tiers du personnel n'avait pas discuté des résultats attendus avec les superviseurs. Les communications semblaient généralement lacunaires et, selon les renseignements obtenus lors des entrevues, souvent très sélectives. En outre, les sondages montrent que, dès 2005, la majorité des employés du bureau régional du Manitoba n'était pas d'avis que la haute direction faisait un bon travail au chapitre du partage de l'information.

Question 78 : J'estime que la haute direction de mon organisation fait du bon travail au chapitre du partage de l'information (réponses : <i>plutôt en désaccord</i> et <i>en désaccord total</i>)		
Année	2005	2002
Échelle nationale (AINC)	41 % (14 % total, 27 % <i>plutôt</i>)	38 % (<i>détails non disponibles</i>)
Région	55 % (27 % total, 28 % <i>plutôt</i>)	43 % (<i>détails non disponibles</i>)
Source : Sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et analyse des réponses de la région du Manitoba d'AINC [D 190-2, 3, 4]		

Lors des entrevues et de l'examen de la documentation, l'équipe d'enquête a constaté que les employés responsables de la vérification et de la conformité étaient perplexes quant aux attentes de la direction à l'égard de leurs fonctions. Des membres actuels de l'équipe de la conformité ont fait état de leur frustration à l'égard du fait qu'on leur demande de refaire le même travail plusieurs fois jusqu'à ce qu'ils obtiennent un résultat en matière de conformité acceptable pour la Première nation visée.

- Plus d'un (1) membre de l'équipe a signalé que (la direction devrait simplement)...
« *me dire quel chiffre elle veut obtenir* » (avant que j'amorce l'examen de la conformité).
- Un (1) membre de l'équipe de la conformité a écrit : « Je ne sais pas quelle est ou était l'intention du Ministère concernant cet examen de la conformité. »

Les réponses fournies à la *Question 12b* du sondage montrent aussi que l'instabilité organisationnelle nuit à la capacité du personnel régional du Manitoba de bien comprendre ses responsabilités et de les remplir.

Question 12b : J'estime que la qualité de mon travail est minée parce que l'organisation manque de stabilité (réponses : <i>toujours</i> et <i>souvent</i>)		
Année	2005	2002
Échelle nationale (AINC)	36 % (13 % <i>toujours</i> , 23 % <i>souvent</i>)	33 % (<i>détails non disponibles</i>)
Région	54 % (29 % <i>toujours</i> , 25 % <i>souvent</i>)	53 % (<i>détails non disponibles</i>)
Source : Sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et analyse des réponses de la région du Manitoba d'AINC [D 190-2, 3, 4]		

Exercice des fonctions de direction

Comme il en a été question à la *section 3.2*, la haute direction du bureau régional du Manitoba a supervisé la gestion de l'utilisation annuelle des fonds (entre 670 et 800 millions de dollars). La région a distribué presque tous les fonds à un petit groupe d'intervenants formé :

- De soixante-trois (63) Premières nations;
- De sept (7) conseils tribaux;
- De trois (3) organisations autochtones provinciales et territoriales.

Comme on l'expose dans l'encadré *Raison pour laquelle les banques veillent à la rotation de leurs cadres supérieurs*, une affectation prolongée encourage la création de liens avec les intervenants qui sont susceptibles de devenir trop étroits. Un risque important est inextricablement lié à une longue affectation, à un groupe d'intervenants relativement petit et à de grosses sommes d'argent.

Pour faire face aux risques inhérents majeurs, il importe de mettre en place des systèmes de contrôle efficaces, et ce, en commençant par un solide environnement de contrôle.

Dans le cas du bureau régional du Manitoba, le manque de clarté de la mission et des buts et des rôles et des responsabilités des employés a nui à l'environnement de contrôle.

Le cadre de contrôle, tout comme l'efficacité des processus et procédures standard, a aussi été affaibli par la « dominance au sommet » du bureau régional du Manitoba et les hommes et femmes y travaillant. Les entrevues menées par l'équipe d'enquête et les systèmes d'incitatifs, de récompenses et de sanctions décrits à la partie suivante du rapport ont mis en évidence cette dominance.

Raison pour laquelle les banques veillent à la rotation de leurs cadres supérieurs

Il faut du temps pour connaître suffisamment bien les gens pour savoir qu'ils coopéreront et ne nous dénonceront pas. Il est possible de prévenir de nombreuses collusions en imposant tout simplement des mutations ou des congés obligatoires. Si une organisation laisse un employé en contact étroit avec les mêmes fournisseurs ou clients pendant une longue période, le risque augmente spectaculairement.

[Traduction]

Albrecht & Albrecht, Thompson Learning, 2004,
Page 69 (non souligné dans l'original)

3.3.4 Nature des incitatifs et des récompenses

Les enquêteurs ont cherché à savoir, dans le cadre des entrevues et de l'examen de la documentation, dans quelle mesure les employés étaient encouragés à faire preuve d'initiative dans le cadre de leur travail. Selon nos sources documentaires, le degré d'encouragement est plus faible au sein du bureau régional du Manitoba qu'au Ministère en général (ou à la fonction publique dans son ensemble). De plus, par rapport à l'échelle nationale, un bon 30 p. 100 de moins de répondants régionaux se considèrent « toujours » encouragés.

Question 16 : On m'encourage à innover ou à prendre des initiatives dans mon travail. (réponses toujours et souvent)		
Année	2005	2002
Échelle nationale (AINC)	63 % (28 % toujours, 35 % souvent)	63 % (détails non disponibles)
Région	50 % (19 % toujours, 31 % souvent)	63 % (détails non disponibles)
Source : Sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et analyse des réponses de la région du Manitoba d'AINC [D 190-2, 3, 4]		

Les entrevues ont fourni des exemples de situation où les employés ont fait l'objet d'une microgestion ayant donné lieu à des résultats avec lesquels ils n'étaient pas à l'aise. Une ancienne employée a signalé que la direction lui a demandé de retravailler plusieurs fois une analyse, en se fondant sur des hypothèses de moins en moins réalistes, jusqu'à ce qu'elle obtienne le résultat recherché, et ce, même si elle le jugeait incorrect. Une telle répression des différences a des répercussions non seulement sur les personnes concernées, mais aussi sur le message véhiculé à l'échelle de l'organisation.

Les employés de divers secteurs ont rapporté les points suivants :

- Il existe un petit cercle de privilégiés;
- Les désaccords mènent à des représailles pouvant aller de l'exclusion des réunions à des réorganisations désavantageuses (mesures punitives).

Une ancienne employée a signalé que le service des ressources humaines sert à s'assurer que les employés font ce qui leur est demandé ou à punir ceux qui ne le font pas. Voici certaines techniques utilisées :

- Commander la réalisation d'évaluations du milieu de travail pour jeter un doute sur la santé mentale de certaines personnes et les démettre de leurs fonctions avec tact;
- Divulguer des renseignements personnels confidentiels ou y accéder de façon inopportune, au détriment de la personne concernée;
- Salir la réputation d'une personne ou la dévaloriser;
- Déclarer certains employés comme étant excédentaires pour les discipliner ou les empêcher de produire de l'information ou de faire des allégations embarrassantes.

L'employée s'est dite honteuse de certains gestes posés. D'autres membres du personnel ont confirmé le recours à la rétroaction et au renforcement négatifs et sa signification :

« Tout le monde savait ce que voulait dire le fait de ne pas être invité à participer aux réunions. »

[Traduction]

Une personne ayant été membre de la haute direction régionale pendant plusieurs années a fourni d'autres détails fondés sur son expérience et ses observations. D'anciens employés et des membres actuels du bureau régional du Manitoba ont fait allusion à l'existence d'un ensemble d'incitatifs et de désincitatifs pour encourager et récompenser la loyauté et décourager et pénaliser les autres façons de penser :

- Inclusion sélective dans un « cercle fermé »;
- Exclusion des réunions et limite de l'accès à l'information;
- Autres formes de favoritisme;
- Représailles allant de la dévalorisation à la réorganisation dans le but d'exclure une personne du bureau régional.

Les membres du personnel (anciens et actuels) se sont souvenus d'une occasion où un directeur a réprimandé un employé qui avait mis en doute la pertinence de l'utilisation d'un instrument de financement [avis de rajustement budgétaire pour faire un paiement à une Première nation]. Nous avons aussi été mis au courant d'abus plus récents lors des réunions du Comité d'examen des vérifications, dont une occasion où un directeur a fait pleurer une agente de financement en la pressant de faire des modifications à son rapport sommaire sur la vérification d'une Première nation.

Selon les informations recueillies par l'équipe d'enquête, les employés ne semblent pas travailler dans un environnement sain où ils sont encouragés à bien remplir leurs responsabilités. Ils apparaissent plutôt être poussés à suivre les ordres, peu importe si cela s'intègre bien aux valeurs de la fonction publique ou à leurs responsabilités particulières.

Les résultats des sondages indépendants menés auprès des fonctionnaires fédéraux appuient cette version plutôt que celle présentée par la haute direction du bureau régional du Manitoba. Il importe de signaler que la peur de représailles a augmenté de près de 50 p. 100 entre 2002 et 2005 et qu'un certain nombre de répondants ont ouvertement parlé de leurs craintes à cet égard.

Question 25 : J'estime pouvoir être en désaccord avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e) sur des questions liées au travail sans crainte de représailles. (réponses : <i>plutôt en désaccord</i> et <i>en désaccord total</i>)		
Année	2005	2002
Échelle nationale (AINC)	20 % (12 % <i>plutôt</i> , 8 % <i>total</i>)	19 % (<i>détails non disponibles</i>)
Région	29 % (15 % <i>plutôt</i> , 14 % <i>total</i>)	19 % (<i>détails non disponibles</i>)
Source : Sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et analyse des réponses de la région du Manitoba d'AINC [D 190-2, 3, 4]		

Le taux de harcèlement par des *supérieurs* chez les répondants du bureau régional du Manitoba était environ 50 p. 100 plus élevé que celui de l'ensemble du Ministère, qui pour sa part correspond au taux national du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux. Pas moins de 31 p. 100 des répondants du Manitoba (soit quarante (40) personnes) ont signalé avoir été victimes de harcèlement au cours des deux années avant le sondage de 2005. Trente-trois (33) de ces personnes (ou 25 p. 100 des répondants du Manitoba) ont déclaré avoir été victimes de harcèlement de *supérieurs*. Huit (8) personnes (6 p. 100) ont été victimes de harcèlement de la part d'un supérieur une ou deux fois tandis que vingt-cinq (25) personnes (19 p. 100) en ont fait l'objet plus de deux fois. De tels taux révèlent l'existence d'un milieu de travail hostile.

Les discussions sur le taux d'absence et de roulement du personnel tendent aussi à montrer que le milieu de travail est hostile. Un gestionnaire ministériel a résumé la question de la façon suivante :

« Si je me penche sur mon secteur seulement, l'an dernier, pour ce qui est des congés de maladie, je crois avoir perdu environ 350 jours de congés de maladie pour les [sept (7)] employés de mon service. Je crois que cela indique que les employés ne tombent pas simplement malades, ils en ont par-dessus la tête. »

[Traduction]

3.3.5 Récapitulation

Selon l'information recueillie par l'équipe d'enquête, l'environnement de travail ne semble pas favorable à la préservation des valeurs de la fonction publique et à la bonne conduite des affaires publiques.

En fait, l'équipe a repéré des *signaux d'alarme* qui, selon les recherches sur le sujet, tendent à indiquer qu'un environnement est à haut risque.

Voici des *signaux d'alarme* examinés dans le rapport :

- Environnement de travail hostile;
- Direction autocratique ou dictatoriale;
- Taux de roulement et d'absentéisme élevé;
- Rétroaction et renforcement négatifs;
- Relations prolongées.

De nombreuses conditions et procédures associées à des *signaux d'alarme* ont été maintenues, sciemment ou non, pendant une période et d'une façon ayant contribué à exposer la région à un risque beaucoup trop élevé de fraude et de violation des responsabilités fiduciaires.

Dans le secteur public, on s'attend à ce que les gestionnaires travaillent dans les limites des pouvoirs leur ayant été délégués. Le non-respect des pouvoirs risque d'entraîner une violation des responsabilités fiduciaires et administratives.

Une entrevue donnée au journal *Winnipeg Free Press* par le grand chef de l'Association des chefs du Manitoba révèle que le bureau régional du Manitoba a peut-être outrepassé les limites de ses pouvoirs :

« Les cadres supérieurs du bureau régional du Manitoba d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont souvent conclu des ententes particulières avec des bandes sans tenir compte des règles pour veiller à ce que les bandes obtiennent le financement dont elles ont besoin pour le logement, l'éducation, les soins à l'enfance ou d'autres programmes. »

« Comme le directeur régional, le directeur régional associé et un autre cadre supérieur sont en congé administratif depuis décembre, Evans dit que ces ententes particulières ne seront pas honorées. »

[Traduction]

Grand chef de l'Association des chefs du Manitoba
Extrait d'un article du *Winnipeg Free Press*

4.0 ALLÉGATIONS PARTICULIÈRES

Cette enquête de vérification judiciaire dans la région du Manitoba porte sur trois (3) questions particulières. Pendant le déroulement de l'enquête, de nombreuses autres allégations ont été portées à l'attention de l'équipe d'enquête. Ces nouvelles allégations ne faisant pas partie du mandat de l'équipe d'enquête, elles n'ont pas été complètement documentées. Les détails de ces allégations seront toutefois communiqués à la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation avec une recommandation quant aux mesures qui pourraient être prises.

Pour des raisons de confidentialité et de protection des renseignements personnels, tous les noms ont été retirés de ce rapport et trois cadres supérieurs en particulier ne sont désignés que par les mentions gestionnaire A, B et C. D'autres titres de postes ont également été généralisés au besoin.

4.1 Financement du projet Centre-Nord de Manitoba Hydro

4.1.1 Contexte

Le projet Centre-Nord

Le projet Centre-Nord avait pour but de prolonger les installations de transport d'énergie dans le Nord pour que des collectivités des Premières nations et d'autres collectivités éloignées puissent passer de la production d'énergie électrique au moyen de génératrices à moteur diesel au branchement au réseau d'électricité de Manitoba Hydro.

En 1992, quatre parties ont signé l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord : le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les collectivités concernées et Manitoba Hydro. Neuf (9) collectivités devaient être branchées au réseau de Manitoba Hydro au nord-est du lac Winnipeg, chacune étant alors desservie par des génératrices à moteur diesel. Ces collectivités sont Wasagamack, God's Lake, God's River, Red Sucker Lake, Garden Hill, Oxford House, St. Theresa Point, Island Lake et God's Lake Narrows. Les résidents de ces collectivités ne recevaient auparavant qu'une alimentation en électricité de 15 ampères à partir de génératrices communautaires à moteur diesel. L'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord prévoyait la réparation des dommages environnementaux causés par les génératrices diesel.

AINC a préparé en 1995 une proposition pour ajuster le montant du financement destiné au projet d'électrification en retirant de la présentation les activités d'assainissement des sols et les coûts connexes (les modalités particulières sont décrites plus loin dans ce rapport).

Le branchement des collectivités du Nord manitobain au réseau d'électricité de Manitoba Hydro a commencé en 1997. Les collectivités des Premières nations d'Oxford House, de God's Lake Narrows, de God's River et la collectivité de God's Lake, qui n'est pas une réserve, toutes situées dans une région éloignée au nord-est du lac Winnipeg, ont commencé à recevoir le service complet d'alimentation en électricité. Au cours des quelques années suivantes, les collectivités de Red Sucker Lake, Garden Hill, Wasagamack, St. Theresa Point et Island Lake ont été branchées au réseau.

La date officielle d'entrée en service pour le projet d'électrification était avril 1999 et la date d'achèvement, mars 2001.

L'assainissement des sols des lieux où étaient situées les génératrices diesel dans plusieurs collectivités du Centre-Nord manitobain s'est poursuivi après la date d'achèvement du projet d'électrification.

L'approbation a été obtenue en février 1995 pour un apport de capital pour la ligne de transport d'électricité du projet Centre-Nord plafonné à 106 359 900 \$ [en dollars courants]. Ce montant était fondé sur le partage des coûts à 75 p. 100 pour le Canada, 15 p. 100 pour la province du Manitoba et 10 p. 100 pour Manitoba Hydro. Le coût total du projet de ligne de transport d'électricité était estimé à 141 813 200 \$, y compris une provision de 25 608 600 \$ [en dollars courants] pour tenir compte des risques.

Vu l'envergure du projet d'électrification et le désir d'un niveau de responsabilisation approprié pour l'utilisation des fonds publics, une *équipe de gestion de projet* [comité de gestion de l'accord], composée de membres du personnel d'AINC, dans la région et à l'administration centrale, et de spécialistes de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été établie.

Le poste du gestionnaire A (et, par la suite, celui du gestionnaire B) était cité à titre d'agent principal du gouvernement fédéral pour ce projet et de membre du comité de gestion de l'accord.

La même proposition établissait que les activités d'assainissement des sols et les coûts de ces activités avaient été retirés du projet d'électrification. Elle confirmait que les coûts des activités d'assainissement des sols devaient être partagés à parts égales par le Canada et la société Manitoba Hydro pour tenir compte du rôle de cette dernière (à titre d'opérateur) dans la contamination des lieux où se trouvaient les génératrices diesel. Le montant maximal que devait payer le Canada dans le cadre du projet d'assainissement des sols était de 6,3 millions de dollars.

Accords relatifs au projet Centre-Nord conclus avec Manitoba Hydro

Les représentants d'AINC ont conclu avec Manitoba Hydro des accords modifiant l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord de 1992 afin de mettre en œuvre les

modalités approuvées, plus particulièrement celles qui concernaient l'assainissement des sols. Voici les modifications les plus importantes.

L'accord de modification de février 1995

Cet accord de modification remplace certains articles de l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord de 1992. Il ajuste les coûts du projet d'électrification afin de refléter le retrait des coûts liés aux activités d'assainissement des sols. Le projet d'électrification était modifié comme suit :

- Article 24(1), pour estimer le coût total à 112 258 000 \$, plus 24 642 000 \$ (en dollars constants de 1994) pour tenir compte des risques. D'après ce calcul, la part maximale du Canada devait être de 102 275 000 \$ (en dollars constants de 1994). L'équipe d'enquête a constaté que ce montant avait été ajusté à 106 359 900 \$ (en dollars courants);
- La part du gouvernement fédéral pour les coûts de projet et ceux d'éventuels incidents liés au risque a été établie à 75 p. 100 (sous réserve de l'acceptation des coûts attribuables à des incidents liés au risque).

L'accord sur l'assainissement des sols du 31 mars 1995

L'accord sur l'assainissement des sols du 31 mars 1995 établit les modalités et les activités aux termes desquelles Manitoba Hydro devait assainir les lieux où se trouvaient les génératrices diesel et partagerait les coûts liés au projet (activités d'assainissement) ainsi que les coûts attribuables à des incidents liés au risque.

L'accord sur l'assainissement des sols estimait le coût total du projet et d'éventuels incidents liés au risque à 12,6 millions de dollars, la part du Canada ne devant pas dépasser 6,3 millions de dollars (50 p. 100 du coût total, conformément à l'approbation fédérale).

L'activité d'assainissement des sols est définie dans l'article 1 de l'accord sur l'assainissement des sols. La part du coût des activités d'assainissement assumée par le Canada [payable à Manitoba Hydro] est établie dans l'article 2(1) à un plafond de 3 940 000 \$ des coûts estimatifs de Manitoba Hydro. Ce montant est égal à 50 p. 100 des coûts d'*assainissement des sols* indiqués dans l'annexe B1.

Un plafond de 2 364 000 \$ était fixé pour les coûts d'éventuels incidents liés au risque [article 2(2)], ce qui représente 50 p. 100 des coûts indiqués dans l'annexe B2 à titre d'*estimation du risque lié à l'assainissement des sols*.

L'article 2(3) affirme qu'*« en aucun cas le Canada ne sera tenu de fournir plus d'argent à Manitoba Hydro que les montants établis dans les paragraphes 2(1) et 2(2) »*.
[Traduction]

Analyse de l'accord sur l'assainissement des sols

La section suivante reflète l'interprétation et l'analyse de l'équipe d'enquête.

Les dispositions ci-dessus plafonnaient la contribution du Canada pour l'activité de projet et les coûts d'éventuels incidents liés au risque à 50 p. 100 des coûts estimatifs. L'accord est muet en ce qui concerne le pourcentage des coûts de l'activité de projet pouvant être imputés à la contribution fédérale.

En ce qui concerne les incidents liés au risque, Manitoba Hydro est tenu par l'article 2(2) de facturer les coûts imputés à la contribution réservée aux incidents liés au risque conformément au processus suivant. La société doit informer le Canada de :

- 2(2) a) i la nature de l'incident lié au risque;
- 2(2) a) ii la méthode proposée pour pallier l'incident lié au risque;
- 2(2) a) iii 75 p. 100 des coûts des activités occasionnées par l'incident lié au risque.

[Traduction]

D'après l'article 2(2) b), le Canada doit accepter ou rejeter la réclamation dans les quinze (15) jours.

L'équipe d'enquête a constaté que la réclamation de 75 p. 100 n'était pas conforme à l'intention de la proposition, laquelle indiquait que tous les coûts de l'assainissement des sols devaient être partagés à parts égales. Elle ne faisait pas de différence entre les coûts de l'activité de projet et ceux d'éventuels incidents liés au risque.

L'article 7(5) de l'accord attribue la responsabilité du projet d'assainissement des sols au poste occupé par le gestionnaire B.

AINC a payé ses contributions en accéléré jusqu'au montant limite approuvé, c'est-à-dire 106 millions de dollars, y compris la réserve estimative pour d'éventuels incidents liés au risque dans le cas du projet d'électrification et jusqu'au montant maximal de 6,3 millions de dollars, y compris la réserve estimative pour le projet d'assainissement des sols. Les paiements finals ont été faits au cours de l'année financière 1997-1998.

Manitoba Hydro a facturé des coûts imputés au projet d'électrification jusqu'à la date d'achèvement de mars 2001 et au projet d'assainissement des sols jusqu'à la clôture, en mars 2006.

4.1.2 Lettre de clôture du projet Centre-Nord

La dernière réunion connue du comité de gestion de l'accord a eu lieu en mars 2006. À la suite de cette réunion, en mai 2006, Manitoba Hydro a adressé au gestionnaire A une lettre de clôture pour le projet d'électrification et le projet d'assainissement des sols.



Cette lettre comprenait le résumé des coûts et des contributions pour les deux projets ainsi qu'un chèque pour le montant net remboursable, lequel avait été déterminé par Manitoba Hydro tel qu'indiqué ci-dessous.

	Électrification	Assainissement
Contribution fédérale	106 355 642 \$	6 304 000 \$
Déduction pour la TPS	484 039 \$	0 \$
Intérêts sur la contribution	30 668 362 \$	6 905 836 \$
Contribution totale	136 539 965 \$	13 209 836 \$
Coûts facturés par M. Hydro, intérêts incl.	138 203 436 \$	8 010 319 \$
Trop-payé (sous-paiement)	(1 663 471 \$)	5 199 517 \$
Intérêts sur trop-payé (sous-paiement)	(152 279 \$)	0 \$
Trop-payé (sous-paiement) à mars 2001	(1 815 751 \$)	0 \$
Intérêt à mars 2006	(884 046 \$)	
Transfert entre projets	2 699 797 \$	(2 699 797 \$)
Remboursement		2 499 720 \$

La lettre se terminait sur ces mots : « *le remboursement de ces sommes au Canada clôt l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord. C'est également la fin d'un projet très réussi...* ». [Traduction]

Les hauts fonctionnaires du bureau régional du Manitoba ont déposé le chèque de remboursement au crédit du receveur général du Canada le 31 mai 2006.

L'équipe d'enquête a constaté que les hauts fonctionnaires du bureau régional n'avaient établi aucune communication officielle avec Manitoba Hydro pour accuser réception du chèque et de la lettre, ce qui est une pratique établie.

Analyse du contenu de la lettre de clôture par l'équipe d'enquête

L'équipe d'enquête a cerné les problèmes suivants en ce qui concerne les calculs de Manitoba Hydro décrits dans la lettre de clôture pour le projet d'électrification et le projet d'assainissement des sols.

- En ce qui concerne le projet d'électrification, Manitoba Hydro a facturé au Canada 2,7 millions de dollars de plus que le plafond de 106 359 900 \$ que le Canada avait convenu d'accorder pour la réalisation du projet. Cette facturation additionnelle commençait par 1 663 471 \$ en dépassement de coûts, somme pour laquelle Manitoba Hydro a facturé 152 279 \$ en intérêts jusqu'en mars 2001 (date d'achèvement du projet d'électrification). Manitoba Hydro a continué de facturer la somme additionnelle de 884 046 \$ en intérêts jusqu'au 31 mars 2006 (date d'achèvement du projet d'assainissement des sols). Le gouvernement fédéral avait payé au complet la contribution à laquelle il avait consenti aux termes de l'article 3 (2.1) de l'accord de 1995 modifiant l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord, et n'avait donc ni l'obligation légale ni l'autorisation de payer davantage, quels que soient les coûts encourus par Manitoba Hydro.

-
- Manitoba Hydro ne fournit pas assez de détails dans sa comptabilité pour permettre la comparaison entre les coûts réels et les limites convenues. Il y a des limites distinctes pour les coûts de projet et les incidents liés au risque; cependant, les listes fournies par Hydro (« *Summary of Registry Statement Expenditure and Party Shares* » [Résumé des dépenses inscrites au registre et des parts des parties]) ne faisaient pas de distinction entre les coûts de projet et ceux d'incidents liés au risque, ni pour un projet ni pour l'autre. Il n'était donc pas possible, d'après la lettre de Manitoba Hydro, de déterminer si les coûts facturés dépassaient les limites convenues pour l'activité de projet et les coûts d'incidents liés au risque.
 - En outre, en ce qui concerne la partie du règlement relative à l'assainissement, Manitoba Hydro a facturé au gouvernement fédéral 75 p. 100 des coûts des activités d'assainissement et des coûts d'incidents liés au risque, plutôt que la part de 50 p. 100 qui justifiait la séparation du projet d'assainissement des sols de l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord.
 - Le projet d'électrification et le projet d'assainissement des sols faisaient l'objet d'accords distincts et les coûts de dépassement du projet d'électrification ne pouvaient pas être imputés au surplus du projet d'assainissement des sols puisque cette façon de faire aurait effectivement permis le paiement de coûts encourus au-delà des plafonds établis dans l'accord pour la réalisation du projet Centre-Nord.

Tous ces problèmes ont entraîné un trop-payé de millions de dollars. D'après l'information contenue dans la lettre de clôture et l'analyse ci-dessus, l'équipe d'enquête calcule que Manitoba Hydro aurait dû payer au gouvernement fédéral près de 7,9 millions de dollars, comme suit.

Éléments du règlement	Calcul de Manitoba Hydro	Calcul de l'équipe d'enquête
Dépassement des coûts du projet d'électrification à mars 2001	1 815 751 \$	0 \$
Intérêts, électrification, de mars 2001 à 2006	884 046 \$	0 \$
Contribution fédérale totale (incluant 6 905 836 \$ en intérêts) pour l'assainissement des sols	-13 209 836 \$	-13 209 836 \$
Part fédérale des coûts d'assainissement (intérêts inclus) *	8 010 319 \$	5 340 212 \$
Montant dû	2 499 720 \$	7 869 624 \$
*Comme il en a été discuté, la formulation ambiguë de l'accord sur l'assainissement des sols pourrait permettre à Manitoba Hydro de facturer au gouvernement fédéral 75 p. 100 des coûts d'incidents liés au risque jusqu'au plafond établi pour les coûts de ces incidents (malgré l'intention claire des parties, conformément à l'engagement pris). Si tel est le cas, la part fédérale appropriée dépend de la répartition entre les coûts de projet et les coûts d'incidents liés au risque.		

Le gestionnaire A a corroboré le calcul de l'équipe d'enquête dans une déclaration sous serment :

« Mon calcul indique que c'est probablement plus élevé que ça [l'estimation de l'équipe d'enquête du montant payable par Manitoba Hydro]. »

[Traduction]

L'estimation de l'équipe d'enquête est fondée uniquement sur la lettre de clôture. L'équipe fait état plus loin dans ce rapport d'autres montants qui pourraient être dus.

4.1.3 Gestion du bureau régional du Manitoba et mesures prises relativement au projet Centre-Nord et à sa clôture

En plus de l'examen du contenu de la lettre de clôture, l'équipe d'enquête s'est penchée sur les agissements du bureau régional du Manitoba d'AINC à l'étape de la clôture des projets, cherchant en particulier des réponses aux questions suivantes :

- Qui étaient les agents responsables?
- Que savait la haute direction au sujet des modalités des accords?
- Qui a assisté à la réunion de « clôture »?
- Quel suivi AINC a-t-il fait après la réunion de clôture?
- Comment la lettre de clôture et le chèque ont-ils été traités?
- Comment la transaction a-t-elle été présentée dans les livres comptables et les documents financiers d'AINC?

-
- Qu'est-ce que AINC a communiqué à Manitoba Hydro, et quand?

Principales responsabilités

Dans la proposition, le poste occupé par le gestionnaire A (et, plus tard, le gestionnaire B) était désigné à titre d'agent principal du gouvernement fédéral pour le projet Centre-Nord. Pendant la période de l'examen faisant l'objet de ce rapport, le poste a également été occupé par deux autres personnes. En ce qui concerne le projet d'assainissement des sols, l'accord mentionne le poste occupé par le gestionnaire B à titre de chargé de projet. Le gestionnaire B a occupé ce poste pour la plus grande partie de la période d'examen.

Le 18 juin 2008, l'équipe d'enquête a réalisé des entrevues avec le chef de division chargé du transport d'électricité et de l'entretien des lignes de transport et le chargé de projet du projet Centre-Nord, l'un et l'autre à Manitoba Hydro. L'équipe a demandé qui avait assisté aux réunions du comité de gestion de l'accord au nom d'AINC et qui à AINC, selon Manitoba Hydro, était la personne habilitée à prendre une décision au nom du Ministère.

Le chef de division, affecté au projet Centre-Nord depuis 1998, a répondu :

« En 1998...la personne en charge à la table était (le gestionnaire A)... quand nous avons passé à l'assainissement des sols, c'était (le gestionnaire B)... »

[Traduction]

Le chef de division a indiqué que, malgré le fait que différentes personnes ont représenté AINC aux réunions du comité de gestion du projet :

« Tout le monde semblait s'en remettre à (nom du gestionnaire A). »

[Traduction]

Le chef de division a confirmé aussi qu'à partir de 1998, toute la correspondance était adressée au gestionnaire A.

Dans une déclaration sous serment, le gestionnaire A a dit :

« Hydro a été avisé [après avril 1998]... qu'il [un membre du personnel désigné] était alors le chargé de projet représentant le ministère des Affaires indiennes à la réunion du comité de gestion de projet... et il assistait à toutes les réunions...Il y est toujours [au poste de chargé de projet]. »

[Traduction]

Dans sa déclaration sous serment, le membre du personnel en question reconnaît avoir épaulé le gestionnaire A pour le projet d'électrification jusqu'en 2004, date à laquelle sa participation au projet a pris fin. Sa position est corroborée dans un échange de courriels entre lui et le gestionnaire B, le 20 juin 2005. Le gestionnaire B engageait l'échange en disant :

« ...je ne suis pas certain à qui appartient ce dossier [assainissement des sols] maintenant... »
[Traduction]

Le membre du personnel répond :

« ...le [poste occupé alors par le gestionnaire A] a toujours tenu le rôle principal dans le projet [d'électrification]... les parties clés sont [le gestionnaire C] [Services de financement]... [expertise en matière d'environnement] et ... [Politique de vérification et gestion des paiements de transfert]... les Services de financement relevant maintenant directement du bureau [du gestionnaire A], ce qui est logique. »
[Traduction]

Selon les éléments de preuve décrits ci-dessus, l'équipe d'enquête tend à croire que les gestionnaires A et B étaient les agents d'AINC responsables pour la période, pour le projet d'électrification et le projet d'assainissement des sols. Le gestionnaire A a été très engagé dans la réalisation du projet Centre-Nord depuis février 1998 et il était perçu par Manitoba Hydro comme le principal décideur d'AINC.

Le gestionnaire B a joué un rôle déterminant à divers titres pendant toute la période de l'examen, de 1997 à 2007. De par les postes qu'il a occupés, il participait directement au projet d'assainissement des sols. Il était le principal représentant d'AINC à la réunion du comité de gestion du projet de décembre 2005.

Connaissance qu'avaient les cadres supérieurs des modalités des accords et de la proposition

Dès 1998, les hauts fonctionnaires d'AINC savaient que Manitoba Hydro prévoyait un dépassement des coûts du projet d'électrification et reconnaissaient qu'une proposition s'imposerait si AINC devait payer plus que la contribution maximale convenue. Dans un échange de courriels entre le directeur général régional d'alors, le gestionnaire A et d'autres hauts fonctionnaires :

« L'approbation a plafonné les dépenses fédérales et cette limite est atteinte. Toute dépense additionnelle par le Ministère nécessite une nouvelle proposition. »

[Traduction]

Le directeur général régional d'alors indiquait clairement dans un courriel au gestionnaire A, qui occupait alors le poste prédominant pour le projet, que AINC n'assumerait pas le dépassement des coûts.

« ...il est indiqué clairement dans l'accord que nous ne payons pas le dépassement des coûts. »

[Traduction]

D'autre part, il est évident que les hauts fonctionnaires de la région savaient dès 2002 que le projet d'assainissement des sols coûterait considérablement moins que l'estimation qui en avait été faite, ce qui signifiait un remboursement à AINC. Le compte rendu de la réunion du comité de gestion du projet d'avril 2002, qui a été transmis au gestionnaire A, montre que AINC devait alors récupérer environ 4,5 millions de dollars. Le même compte rendu montre aussi que Manitoba Hydro suggérait déjà en 2002 que le dépassement des coûts du projet d'électrification soit imputé au surplus du projet d'assainissement des sols.

La société Manitoba Hydro n'était pas seule à vouloir utiliser le surplus du projet d'assainissement des sols. De 2001 à 2006, des hauts fonctionnaires du bureau régional du Manitoba ont discuté de moyens possibles d'utiliser le surplus du compte d'assainissement des sols à d'autres fins. Par exemple, un courriel adressé en 2001 au directeur général régional d'alors avec copies conformes aux gestionnaires A, B et C disait :

« Il semble que le surplus considérable... du côté de l'assainissement des sols augmente... Étant naturellement opposé à rendre des fonds excédentaires à l'administration centrale... j'ai demandé... s'il y avait un moyen quelconque qui nous permettrait... d'utiliser... les fonds excédentaires pour d'autres travaux de restauration [non prévus par l'accord] dans la région. (Le gestionnaire A et le membre du personnel désigné déjà mentionné) sont les experts en ce qui concerne l'accord et je suis certain que ce sera pour eux un sujet de préoccupation. »

[Traduction]

Les Services ministériels, qui avaient la connaissance, l'expertise et les relations nécessaires pour se prononcer à ce sujet, auraient dû pouvoir donner des conseils sur la possibilité d'imputer à un projet des coûts attribuables à l'autre.

En décembre 2002, un courriel du membre du personnel en question au gestionnaire A suggère que Manitoba Hydro envisageait d'utiliser différents indices pour hausser le montant maximal afin de pouvoir imputer le dépassement des coûts de sorte qu'il fasse partie du montant plafonné.

Cette question de compensation a été soulevée à nouveau à une réunion du comité de gestion du projet à laquelle assistait le gestionnaire B, le 15 février 2005. Après la réunion, le gestionnaire B a rapporté ce qui suit au gestionnaire A :

« ...il faut une forme quelconque d'analyse du déficit... et un examen de nos autorisations et de nos options (s'il y a lieu) pour garder le surplus en tout ou en partie, ou notre capacité d'appliquer le surplus au déficit. »
[Traduction]

En réponse aux questions de l'équipe, le gestionnaire A et le gestionnaire B ont affirmé individuellement qu'ils étaient conscients que :

- a. l'accord relatif au projet d'électrification établissait un niveau de contribution maximal de 106 359 900 \$;
- b. le projet d'assainissement des sols était établi dans un accord distinct;
- c. les coûts du projet d'assainissement devaient être partagés à parts égales.

Par exemple, le gestionnaire A a indiqué clairement que *« le partage des coûts pour l'assainissement des sols était à 50-50 et non à 75-25 »*. [Traduction]

Ce qui précède indique à l'équipe d'enquête que la haute direction était au courant de tous les problèmes cernés par l'équipe d'enquête au sujet de la lettre de clôture.

Participation à la réunion de clôture

Malgré le fait que le gestionnaire A avait été avisé par le gestionnaire B que 2006 serait l'année de clôture du projet d'assainissement des sols, aucun des travaux d'analyse ou de préparation demandés dans le courriel cité ci-dessus n'avait été effectué lorsque la réunion de clôture a eu lieu, le 17 mars 2006.

Le 8 février 2006, le directeur du projet Centre-Nord pour Manitoba Hydro a écrit par courriel au bureau du gestionnaire A pour organiser une réunion du *« Comité de gestion de l'accord (Clôture du projet) »* [Traduction] au siège social de Manitoba Hydro.

Dès le 21 février 2006, le gestionnaire C avait été choisi pour assister à la réunion du comité de gestion du projet, le 17 mars 2006. Le bureau du gestionnaire A a écrit par courriel au gestionnaire C pour confirmer qu'il avait inscrit la réunion à son agenda. Le gestionnaire C a répondu qu'il l'avait fait. L'objet de l'échange de courriels était : *« Projet Centre-Nord – Comité de gestion du projet (Clôture du projet) »*. [Traduction]

Le 10 mars 2006, le gestionnaire B suggérait par courriel au gestionnaire A :

« étant donné que les dernières questions à régler relativement au projet Centre-Nord sont, à ma connaissance, des questions d'argent, je pense que (le gestionnaire C) serait mieux placé pour en traiter que moi. »
[Traduction]

Dans sa déclaration sous serment, le gestionnaire C a confirmé qu'il avait rencontré le gestionnaire A avant la réunion, mais il a affirmé qu'il n'avait pas reçu d'instructions particulières ni de mandat pour convenir de quoi que ce soit. Dans sa déclaration sous serment, le gestionnaire B a dit que le gestionnaire C n'était pas autorisé à consentir de lui-même à quoi que ce soit à cette réunion. Le gestionnaire B a dit qu'il ne savait pas si le gestionnaire C avait reçu instruction de clore le projet.

L'équipe d'enquête ne comprend pas pourquoi le gestionnaire A aurait dépêché quelqu'un à une réunion de clôture, dont le but était de régler les questions en suspens ayant des incidences financières susceptibles d'atteindre des millions de dollars, sans donner à cette personne des instructions et l'autorisation de régler ces questions. Les instructions du gestionnaire A au gestionnaire C étaient :

*« ...très, très claires. Écoutez ce qui est dit et ne consentez à rien.
...Je lui demandais de ne consentir à rien. »*
[Traduction]

Le fait de confier au gestionnaire C la tâche d'assister à la réunion en lui demandant de ne consentir à rien compromettrait la fonction de la réunion, et il devenait impossible de faire acte de diligence raisonnable.

Suivi de la réunion de clôture du 16 mars 2006

Le 22 mars 2006, Manitoba Hydro écrivait au gestionnaire C par courriel, joignant au message le compte rendu de la réunion du comité de gestion du projet du 17 mars 2006. Le courriel demandait au destinataire de l'en aviser s'il y avait des erreurs dans le compte rendu. Le compte rendu se terminait par une liste de mesures de suivi, expressément :

- Le projet est achevé en grande partie et sera clos le 31 mars 2006;
- La clôture sera confirmée par écrit dans une lettre qui rappellera aussi les avantages et les résultats du projet;
- (Le gestionnaire C) donnera des instructions pour le remboursement des fonds restants, conformément aux dispositions de l'accord;

-
- (Le gestionnaire C) rencontrera (le chargé de projet d'Hydro Manitoba pour le projet Centre-Nord) pour arriver à une meilleure compréhension des coûts de projet et de l'application des intérêts.

L'équipe d'enquête n'a pu trouver aucune réponse des hauts fonctionnaires d'AINC indiquant qu'ils n'étaient pas d'accord ou qu'ils étaient préoccupés par le compte rendu.

Le gestionnaire C et le chargé de projet se sont réunis le 5 avril 2006 pour discuter des questions soulevées par le gestionnaire C au sujet des coûts de projet et de l'application des intérêts. Dans sa déclaration sous serment, le gestionnaire C a dit que le chargé de projet et lui avaient discuté essentiellement de l'application des intérêts. Le chargé de projet a refait le calcul des intérêts autrement pour confirmer que la facturation était appropriée.

La question des intérêts avait été abordée dans un rapport de Kroll Lindquist Avey du 24 avril 2003, lequel concluait que Manitoba Hydro avait le droit de facturer les intérêts et que le calcul était raisonnable. Cependant, le rapport indiquait plusieurs autres questions importantes, comme un nouveau système comptable combiné à un nouveau système d'affectation des frais généraux, le traitement de la TPS et une facturation de 23 millions de dollars (représentant 16 p. 100 des coûts totaux) au mois de mars 1997.

Selon l'équipe d'enquête, d'après son examen du rapport Kroll, le personnel régional aurait dû s'occuper de ces autres points importants et les aborder par la suite avec Manitoba Hydro puisqu'ils étaient susceptibles d'avoir un effet réel sur le montant du règlement.

L'équipe d'enquête avait obtenu le rapport Kroll du courriel du gestionnaire A. Celui-ci avait été avisé qu'il fallait poursuivre l'enquête sur la possibilité que des coûts excessifs aient été imputés.

En ce qui concerne cette question de coûts, le gestionnaire C a examiné les éléments controversés constituant le surplus de financement de 1,5 million de dollars que réclamait Manitoba Hydro et il a remarqué que beaucoup de ces éléments étaient liés au risque et qu'ils avaient déjà été refusés par AINC il y a sept (7) ans.

Les représentants de Manitoba Hydro ont dit à l'équipe d'enquête que AINC avait demandé que le règlement final de ces coûts controversés liés au risque soit reporté à l'étape de la clôture du projet, faisant ainsi augmenter l'importance des efforts de diligence raisonnable d'AINC à la réunion de clôture ou avant celle-ci.

Il est clair d'après ce qui précède que les hauts fonctionnaires d'AINC n'avaient pas présenté d'objection officielle, ni au sujet des coûts de projet ni à celui de la compensation, que ce soit avant la réunion de clôture ou après celle-ci et la réception de la lettre de clôture. Étant donné que le gestionnaire C n'était pas mandaté pour prendre un engagement quelconque au nom d'AINC, la responsabilité en revenait au gestionnaire A,

qui n'a pris aucune mesure pour indiquer qu'il n'était pas d'accord ni pour s'occuper de ces questions avant la clôture du compte par Manitoba Hydro.

4.1.4 Traitement de la lettre de clôture

Circulation de la lettre

Manitoba Hydro a écrit au gestionnaire A le 26 mai 2006, joignant à la lettre un chèque pour le règlement net des deux (2) comptes au montant de 2 449 720 \$ et la comptabilité de clôture du projet d'électrification et du projet d'assainissement des sols. La distribution de la lettre (y compris la comptabilité de clôture) s'est faite ainsi :

- Le chèque a été remis à la directrice des Services ministériels;
- La lettre a été remise au gestionnaire C et des copies au gestionnaire B et au directeur du secteur Gouvernement, superviseur du membre du personnel désigné mentionné précédemment.

En entrevue, la directrice des Services ministériels a déclaré qu'elle aurait été opposée à la présentation au net des projets si elle avait vu la lettre.

Ainsi, la directrice des Services ministériels a reçu le chèque, mais non la lettre décrivant le calcul et la présentation des fonds au net.

Le gestionnaire C a reçu l'original de cette lettre du gestionnaire A avec un bordereau de suivi portant la mention : « *réponse directe ou action si nécessaire* » [Traduction]. Le gestionnaire C a déterminé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures ni de répondre et il a clos le document et demandé à son adjoint d'inscrire « *Pas de réponse nécessaire* » [Traduction] dans le système de gestion des documents.

La réaction du gestionnaire B a été de ne rien faire puisque quelqu'un d'autre s'occupait de la question. Il a déclaré qu'il venait juste d'entrer dans ses nouvelles fonctions, qu'il était en voie de s'y habituer et qu'il était extrêmement occupé. Selon lui, cette lettre en était une parmi beaucoup d'autres et, par conséquent, elle a été mise de côté.

L'équipe d'enquête a constaté qu'il n'avait pas pris l'initiative de répondre à la société Manitoba Hydro pour l'informer que la comptabilité n'était pas conforme aux dispositions de l'accord ni que la région du Manitoba n'avait pas consenti à clore le dossier. Il n'a pas examiné le dossier comme il en avait fait la recommandation au gestionnaire A dans son courriel du 17 février 2005.

Copie de la demande d'action et de la lettre de clôture de Manitoba Hydro du 26 mai 2006 a été envoyée à la directrice du secteur Gouvernement. Selon le

gestionnaire A, ces copies ont été envoyées à la directrice parce qu'elle était la gestionnaire du membre du personnel désigné et qu'on s'attendait à ce qu'elle lui transmette la lettre. (Il nie avoir reçu la lettre.)

Le gestionnaire A a suggéré que le bureau de la directrice du secteur Gouvernement faisait fonction de centre de distribution pour toute la correspondance reçue et que le courrier était distribué aux personnes censées y répondre ou rediriger les lettres reçues à la partie appropriée pour y répondre.

Aucune des personnes qui ont reçu la lettre du 26 mai 2006, à laquelle étaient joints les calculs et le chèque de 2,4 millions de dollars, n'en a accusé réception et aucune n'en a contesté le contenu par écrit.

Équipe de vérification : N'aurait-il pas été prudent d'écrire à Manitoba Hydro pour indiquer que AINC réservait sa position, sans égard au chèque de règlement que Manitoba Hydro vous avait envoyé?

Gestionnaire A : C'est plus que probable, mais me demandez-vous d'écrire une lettre pour chaque lettre que je reçois, alors?

[Traduction]

- Déclaration du gestionnaire A du 20 mai 2008, page 184, lignes 8 à 15

Pour vérifier si Manitoba Hydro avait été ou non avisé de vive voix du désaccord d'AINC, l'équipe d'enquête a communiqué avec le chef de division et le chargé de projet de la société le 18 juin 2006. Ils ont confirmé qu'ils n'avaient été informés d'aucune divergence et qu'il n'y avait pas d'autres réunions du comité de gestion de projet prévues puisque les projets étaient clos.

Ce que l'équipe d'enquête trouve inconcevable :

- Aucun des trois (3) cadres supérieurs impliqués, qui connaissaient le dossier et les questions prêtant à controverse, ne semble avoir remarqué les problèmes qui sont pourtant évidents à la lecture de la lettre;
- Ayant remarqué que le règlement contredisait les accords, ils auraient dû répondre rapidement par écrit à la lettre de clôture pour exprimer leurs préoccupations. Donc, aucun des trois n'a cherché à protéger la position d'AINC auprès de Manitoba Hydro.

Documentation de la transaction

Le paragraphe 15 de la norme comptable 3.2 (2001-2002) du Conseil du Trésor se lit comme suit :

« Lorsqu'il est certain que la contribution doit être remboursée en tout ou en partie, le ministère établit un compte débiteur (...). Il doit également inscrire les provisions pour moins-value appropriées. »

Les éléments de preuve auxquels l'équipe d'enquête a eu accès indiquent que le remboursement était certain dès 2002, date à laquelle les représentants de Manitoba Hydro et les hauts fonctionnaires d'AINC cherchaient des moyens d'utiliser le surplus prévu. Malgré le fait que le montant remboursable aurait dû être déterminé à ce moment-là, aucune comptabilité n'a été établie avant que AINC reçoive le chèque de Manitoba Hydro en mai 2006.

En mai 2006, le chèque net a été déposé au crédit du receveur général du Canada et le montant net a été inscrit dans les livres comptables à titre de revenu de l'année précédente.

Le défaut de respecter la norme comptable du Conseil du Trésor ci-dessus a eu pour effet :

- De prévenir l'exercice d'un contrôle comptable;
- De causer une déclaration incorrecte dans les états financiers de la région pour la période intermédiaire;
- De dissimuler à l'administration centrale le fait que les limites établies avaient été dépassées.

Deux (2) jours après avoir déposé le chèque de remboursement, le gestionnaire des opérations comptables responsable a reçu l'information suivante :

« ...la région semble avoir dépassé d'environ 1,8 million de dollars l'autorisation pour la construction. »
[Traduction]

Le gestionnaire des opérations comptables, qui, selon sa description de travail, est chargé d'attester – en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* – le caractère approprié et la légalité de presque toutes les transactions dans la région du Manitoba, a répondu :

« ...que signifie réellement [cette] autorisation ... de toute façon, c'est un fait accompli, cela n'a plus vraiment d'importance maintenant. »

Quelqu'un avait donné son consentement et ce sera aux vérificateurs judiciaires d'éclaircir tout ça... »
[Traduction]

Communication avec Manitoba Hydro

L'équipe d'enquête n'a trouvé aucune documentation, que ce soit sous la forme d'une lettre ou d'un courriel, qui aurait été envoyée à la société Manitoba Hydro pour l'informer que la direction du bureau régional d'AINC avait reçu le chèque de remboursement, mais qu'elle n'était pas d'accord avec le calcul du remboursement fait par la société.

Dans sa déclaration sous serment du 20 mai 2008, le gestionnaire A disait notamment :

« Bien, je dirais que j'ai rencontré (un cadre de Manitoba Hydro) en 2006, ce devait être en octobre. Et je lui ai signalé que nous n'acceptons pas ce que Manitoba Hydro avait indiqué. Et j'ai rencontré aussi (une autre représentante de Manitoba Hydro) à – et (cette dernière) arrivait à la réunion avec (le premier) et moi, et je l'ai rencontrée en mars 2007... Je l'ai rencontrée en août – août, septembre et, encore une fois, je lui ai rappelé que nous n'acceptons pas la position de Manitoba Hydro à ce sujet. Alors, ils ont été avisés. »
[Traduction]

Pour plus de précision, l'équipe d'enquête a insisté pour savoir ce dont le gestionnaire A et les représentants de Manitoba Hydro avaient discuté, mentionnés dans l'entrevue ci-dessus, au sujet de la présentation au net des coûts de projet et de la justesse de la lettre de clôture. Le lendemain, l'équipe d'enquête a commencé la séance d'entrevue en demandant une entrevue en personne avec les représentants de Manitoba Hydro pour confirmer le souvenir du gestionnaire A.

Gestionnaire A : « ...Je peux essayer de les appeler. Les bureaux de Manitoba Hydro sont-ils ouverts aujourd'hui? »

Avocat du gestionnaire A : « Non. »

Équipe de vérification : « Bien, j'ai un téléphone que vous pouvez utiliser, vous pouvez les appeler, si vous voulez. »

Gestionnaire A : « Je peux les appeler au moyen d'un téléphone cellulaire. »
[Traduction]

Quand la séance a repris, l'équipe de vérification a été informée qu'il n'était pas possible de joindre le cadre de Manitoba Hydro. Plus tard au cours de la séance, le gestionnaire A a offert la précision suivante au sujet de ses discussions :

« Je n'ai pas discuté de la compensation avec (les représentants de Manitoba Hydro)...C'était seulement le côté des intérêts. »

[Traduction]

Le gestionnaire A a répondu à la demande de l'équipe d'enquête (de l'aider à organiser une entrevue en personne avec un des représentants de Manitoba Hydro pour obtenir son témoignage au sujet de ce dont le gestionnaire A avait discuté avec lui concernant la lettre de clôture et de la présentation au net du chèque de remboursement) en demandant au représentant de lui fournir une lettre de Manitoba Hydro, ce qu'il a fait, en date du 30 mai 2008, disant :

De l'avis de Manitoba Hydro, le projet a été clos dans le cadre de nos processus comptables puisque la plus grande partie des travaux était achevée. Les coûts qu'aurait entraînés le fait de garder le projet ouvert, à notre avis, n'étaient plus justifiables. Nous avons donc présenté au net les sommes dues par chacune des parties. C'est pourquoi Manitoba Hydro a envoyé à Affaires indiennes et du Nord Canada un chèque de 2,5 millions de dollars en 2006.

Manitoba Hydro et AINC ont résolu ensemble des questions controversées par le passé; nous avons donc présumé que, s'il y avait des éléments prêtant à controverse, AINC communiquerait avec nous. Étant donné que nous n'avons pas encore reçu de réponse officielle à notre correspondance antérieure, nous attendons toujours la confirmation de notre compréhension de la question.

[Traduction]

La lettre du représentant de Manitoba Hydro confirme ce que l'équipe d'enquête savait au sujet de la lettre de clôture. Cependant, la lettre n'indique pas si les discussions entre le gestionnaire A et les cadres de Manitoba Hydro au sujet de la présentation des montants au net ont effectivement eu lieu.

4.1.5 Observations finales

Les hauts fonctionnaires d'AINC en charge du projet Centre-Nord ont dit à l'équipe d'enquête que les retards qu'ils ont mis à soulever – et à régler – les questions portant à controverse avec Manitoba Hydro résultaient du fait que les hauts fonctionnaires étaient surmenés et qu'ils manquaient de soutien compétent. Malgré les agissements de Manitoba

Hydro, leurs propres agissements (ou leur défaut d'agir) et l'absence d'objection officielle à l'endroit de Manitoba Hydro, ils ont prétendu :

- que le projet Centre-Nord était resté ouvert après mai 2006;
- qu'ils avaient bel et bien l'intention d'aborder le sujet à nouveau avec Manitoba Hydro (lorsque les ressources seraient accessibles) avant même que l'équipe d'enquête pose des questions en novembre 2007.

Ces affirmations n'ont pas convaincu l'équipe d'enquête. Celle-ci était particulièrement préoccupée par :

- Les retards répétés et le report de la question de la facturation contestée, à commencer par celle des coûts d'incidents liés au risque, au montant de 1 663 471 \$, il y a quelque sept (7) ans;
- Le défaut d'établir une contestation officielle, mettant à risque des millions de dollars de deniers publics à cause de l'expiration possible de la cause d'action, en raison de la *Limitation of Actions Act*;
- La période de dix-sept (17) mois pendant laquelle aucune réponse n'a été faite à Manitoba Hydro au sujet de la clôture du projet Centre-Nord;
- Le défaut du bureau régional du Manitoba d'aviser l'administration centrale des dépenses qui dépassaient le montant approuvé.

4.2 Le projet Governance House

4.2.1 Introduction

Contexte

Le projet First Nations Governance House and Service Centre (projet de centre de gouvernance et de services des Premières nations), ci-après « projet Governance House », est le nom donné à un plan de développement urbain visant l'établissement d'une réserve urbaine dans la ville de Winnipeg. La pierre angulaire du plan est la « Governance House ». On prévoit qu'il s'agira d'un immeuble polyvalent de 253 000 pi² abritant un corps législatif autochtone, des locaux à bureaux (de 150 000 pi² à 200 000 pi² ou plus), un poste d'essence et, peut-être, un entrepôt de réception et d'expédition. Au moment de la rédaction, le projet en est à l'étape préalable à la construction; on doit évaluer, avant de commencer les travaux, sa viabilité ainsi que d'autres aspects importants.

Au départ, l'emplacement prévu des installations était situé à Saint-Boniface, sur des terres appartenant à la Première nation anishinabe de Roseau River, ce qui était anciennement le site de Canada Packers Inc.

Le 15 septembre 2005, le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM) a

présenté un rapport intitulé *AMC Government House – Functional Plan* (ci-après « rapport sur le plan fonctionnel »). L'objectif du rapport était d'« obtenir l'autorisation de l'Assemblée de construire l'immeuble » [Traduction].

Dans le rapport sur le plan fonctionnel, on a changé l'emplacement proposé, qui était d'abord l'ancien site de Canada Packers Inc. appartenant à la Première nation de Roseau River, pour passer à un terrain sur l'avenue Madison dont Manitoba Hydro était propriétaire. Selon le rapport, cet emplacement a été choisi parce que le terrain était disponible, pouvait satisfaire aux exigences du programme, était situé dans une zone convenant au plan de développement urbain et était central et accessible. De plus, il posait à l'ACM moins d'obstacles liés à l'environnement que l'ancien emplacement de Canada Packers Inc.

Dans le rapport, on énonce la vision de l'ACM en ce qui concerne :

- « l'établissement d'un centre pour la gouvernance... la prestation de programmes... et le développement économique durable » [Traduction];
- « l'établissement d'un “lieu de rassemblement” et d'une “image de marque” pour les Premières nations à... Winnipeg » [Traduction].

Le rapport présente également les travaux ayant été accomplis avant sa publication, dont :

- Achèvement du programme architectural, qui accompagnait la présentation du grand chef;
- Obtention de l'appui d'autres ordres de gouvernement;
- Obtention d'un échantillon d'entente sur la prestation de services municipaux et le développement ainsi que d'un gabarit de la Ville de Winnipeg afin de remplir un formulaire d'ajouts aux réserves;
- Définition de toutes les étapes du processus d'ajouts aux réserves;
- Prise des dispositions préliminaires pour le financement du projet avec le Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd.;
- Réception de déclarations d'intérêt de divers types d'organisations disposées à s'installer sur place.

Le plan mis à jour de développement urbain des Premières nations (mai 2006) décrivait les trois (3) phases du projet :

- Les *activités de la phase 1*, y compris une étude de faisabilité, un plan de concept architectural et l'approbation du projet et des activités par l'Assemblée, étaient toutes achevées en date du 15 novembre 2005.

- Les *activités de la phase 2*, y compris l'acquisition des terres, la désignation des terres en tant que terres de réserve, les plans d'activités, de marketing et de location, l'entente sur la prestation de services municipaux et le développement et les plans architecturaux prédesign respectant un budget de type « D », devaient être achevées en mars 2007.
- Parmi les *activités de la phase 3*, on compte le dessin d'exécution, le plan financier et la construction de l'immeuble.

Le plan d'activités de mai 2007 de l'ACM prévoyait que le coût total de la construction et de l'aménagement en vue de la location serait de 91,8 millions de dollars.

Fonds accordés au projet Governance House par AINC

À ce jour, AINC a fourni un financement de 443 440 \$ à l'appui du projet Governance House en vertu de deux (2) autorisations de programme, avec l'approbation du gestionnaire A :

Exercice	Autorisation de programme	Catégorie de dépense financée	Fonds
2005-2006	341 – Consultations et élaboration des politiques	Phase 1	143 440 \$
2006-2007	372 – Programme d'opportunités économiques des communautés (POEC), sous-programme du Programme de développement économique	Phase 2 : Services architecturaux	100 000 \$
2006-2007		Phase 2 : Gestion du projet	100 000 \$
2006-2007		Phase 2 : Services juridiques	100 000 \$
			443 440 \$

En juin 2006, l'ACM a présenté une autre demande en vue d'obtenir 805 000 \$ en contributions additionnelles. Cette demande a été transmise à l'administration centrale d'AINC en novembre 2006. Au cours des mois suivants, le montant visé par la demande a été progressivement réduit jusqu'à une somme de 496 000 \$, au moment de la rédaction.

Il est acceptable de réduire le montant d'une demande de financement pour supprimer, par exemple, le coût d'activités inadmissibles ou rendre compte d'un rajustement de l'estimation du coût. Par contre, il n'est pas acceptable de réduire arbitrairement une demande de financement pour ramener le montant demandé en dessous du niveau des pouvoirs de signature. L'annexe ci-jointe donne la chronologie des événements liés au financement du projet Governance House par AINC.

Problèmes

L'équipe d'enquête a fait l'analyse du financement accordé par AINC au projet Governance House. Cette analyse a soulevé les problèmes suivants :

1. Utilisation douteuse des autorisations de financement de programme (4.2.2);

-
2. Dépassement de la limite du pouvoir d'approbation régional (4.2.3);
 3. Lenteur à informer l'administration centrale de la demande (4.2.4).

L'analyse relative à chaque problème est exposée ci-dessous.

4.2.2 Utilisation douteuse des autorisations de financement de programme

Les contributions d'AINC à l'intention du projet Governance House ont été faites en vertu de deux (2) autorisations de programme. La première contribution, de 143 440 \$, a été fournie en vertu de l'autorisation 341, Consultations et élaboration des politiques. Les trois (3) suivantes, d'un montant de 100 000 \$ chacune, ont été accordées en vertu du volet POEC de l'autorisation 372, Programme de développement économique. (Une dernière demande en vertu du POEC visant initialement une contribution de 805 000 \$, toujours en suspens, a également été présentée dans le cadre de l'autorisation 372.)

L'équipe d'enquête met en doute l'utilisation des deux (2) autorisations de programme.

On voit difficilement, en ce qui concerne la première contribution, quel peut bien être l'apport aux politiques ministérielles qui la rendrait admissible en vertu de l'autorisation employée, soit l'autorisation 341.

L'utilisation de l'autorisation 372 pour les quatre (4) demandes ultérieures en vertu du POEC, au montant cumulé de 1 105 000 \$ (3 x 100 000 \$ + 805 000 \$), pose problème pour les raisons suivantes :

- La plus grande partie des dépenses pour lesquelles le financement était demandé devrait avoir été classée comme des dépenses en capital, auquel cas ces dépenses n'auraient pas été admissibles à être financées en vertu du Programme de développement économique;
- Tout financement accordé à juste titre en vertu du Programme de développement économique devrait être limité à la partie des dépenses admissibles attribuables à la réalisation du bénéfice d'une entreprise active, qui est estimée à 40 p. 100 par l'ACM.

La première contribution – 143 440 \$ accordés en vertu de l'autorisation 341

Selon le gestionnaire A, le ministre avait décidé d'ajouter 145 000 \$ au budget de base de l'ACM pour 2005-2006 afin de couvrir ses dépenses liées aux négociations menant à la création du projet Governance House. Bien qu'il n'y ait aucun procès-verbal de la réunion lors de laquelle le ministre a exprimé cet engagement, la correspondance ultérieure de l'ACM fait mention de la réunion et de l'engagement.

AINC a accordé la contribution initiale de 143 440 \$ à la suite de la demande de l'ACM visant à modifier son plan de travail pour 2005-2006. L'ACM et AINC ont mené des discussions approfondies de décembre 2005 à mars 2006, entre autres sous forme de

correspondance entre le directeur des projets spéciaux de l'ACM (ancien directeur général régional du bureau du Manitoba) et le gestionnaire A.

À la lumière de ces discussions, l'ACM a soumis, le 1^{er} mars 2006, un plan de travail modifié pour 2005-2006, dans lequel elle demandait le montant de 143 440 \$ (voir la ventilation dans le tableau ci-dessous) pour les négociations liées au projet Governance House, plus 56 560 \$ pour le bureau du grand chef. On a accédé à ces requêtes et une somme de 200 000 \$ a été intégrée à la 12^e modification de l'entente de financement de l'ACM avec AINC, signée par le directeur des Services de financement, le 31 mars 2006.

Phase 1	Coût
Administration	10 790 \$
Déplacements	12 500 \$
Honoraires	120 150 \$
Nouveau financement total	143 440 \$

Le 24 mars 2006, des fonds ont été transférés de la réserve régionale au moyen de l'autorisation 341, Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques, pour débloquer le financement initial de 143 440 \$ pour le projet Governance House.

L'autorisation 341 a pour but d'aider les Indiens, les Inuits et les Innus en vue de permettre à AINC « *d'obtenir leurs avis sur l'élaboration de toutes les politiques et de tous les programmes* ». Sont admissibles en vertu de cette autorisation les dépenses liées à des « *activités visant à étudier, élaborer, proposer ou examiner des enjeux politiques ou informer ou consulter relativement à des enjeux politiques qui relèvent du mandat d'AINC* ».

Lorsqu'on a demandé au gestionnaire A d'expliquer comment la construction de la « Governance House » pouvait être admissible au financement à titre de consultation ou d'élaboration des politiques, il a répondu comme suit :

« Faisons marche arrière. Nous n'avons jamais financé la construction d'un immeuble quelconque, y compris l'immeuble en question, et nous ne commencerons pas à le faire... Nous n'avons pas fourni 143 000 \$ pour la construction de cet immeuble... Ce financement a été accordé pour les négociations... Il y avait des négociations avec [Manitoba] Hydro, et celles-ci entraînaient des coûts. [L'ACM] avait consacré des ressources – des ressources juridiques, par exemple – ... à ses négociations avec [Manitoba] Hydro... et à ses discussions avec [la Première nation de] Long Plain, qui, au bout du compte, envisageait de faire ajouter cette parcelle de terrain à ses droits fonciers issus des traités. »

[Traduction]

Lorsque l'équipe d'enquête a demandé au gestionnaire B pourquoi l'élaboration du projet Governance House était admissible en vertu de l'autorisation 341, ce dernier a répondu comme suit :

« Cette autorisation est très large...D'après ce que j'ai compris, [elle] se prête beaucoup trop à l'interprétation. Si on examine cela du point de vue de l'an 2008, c'est vrai, ça ne semble pas convenir.

« Toutefois, on ne peut pas simplement se mettre à appliquer les règles d'aujourd'hui aux années passées. Il y avait des conventions et on – vous savez, la situation n'est pas aussi nette qu'elle peut en avoir l'air... Les systèmes étaient beaucoup plus flexibles, et, au cours des dernières années, le gouvernement a déployé des efforts conscients pour veiller à ce que toute flexibilité soit claire et qu'il n'y ait plus d'ambiguïté... Maintenant, il reste toujours des zones de flou, mais elles sont beaucoup plus petites qu'auparavant. »

[Traduction]

Dans une note d'information à l'intention du secrétaire parlementaire, datée du 16 mai 2006, le gestionnaire B l'informait de ce qui suit :

« Bien que les objectifs du projet Governance House and Service Centre soient louables... aucune autorisation ne peut être utilisée pour accorder un soutien financier à quelconque partie du projet à l'exception de la planification des activités. »

[Traduction]

Le gestionnaire B a précisé que l'objectif premier de la note avait été d'éviter que le secrétaire parlementaire n'engage le bureau régional du Manitoba à procurer des fonds pour dépenses en capital qu'il ne possédait pas. Selon le gestionnaire B :

« La planification des activités constitue du développement économique... [P]our les besoins de la réunion [avec] le grand chef... le secrétaire parlementaire... devait savoir que "Sans capital, sans autorisation, oubliez ça. Et si vous souhaitez proposer un projet de développement économique, vous êtes libres de le faire." »

[Traduction]

Quant à la justification du gestionnaire A, l'équipe d'enquête n'a trouvé aucune formulation dans l'autorisation qui pourrait légitimer son utilisation pour le financement de négociations visant l'acquisition de propriétés ou l'ajout de terres à une réserve. En outre, l'équipe n'a trouvé dans les dossiers d'AINC aucune preuve que l'ACM avait, dans le cadre du projet, étudié, élaboré, proposé ou examiné des enjeux politiques ou fourni de l'information ou mené des consultations relativement à des enjeux politiques.

Les trois contributions suivantes – 300 000 \$ (plus les demandes additionnelles) en vertu du POEC

Comme on le voit dans la chronologie exposée dans l'annexe, des consultants pour l'ACM ayant des responsabilités de gestion du projet ont rencontré un agent économique au bureau régional du Manitoba d'AINC, le 11 avril 2006, pour discuter du financement additionnel du projet Governance House en vertu du POEC.

Selon la première ébauche de leur demande de financement pour la phase 2, les dépenses prévues s'élevaient à 1 300 000 \$, ventilées comme le fait état le tableau 4 à la page suivante.

Tableau 4 – Détails des dépenses proposées pour la phase 2, au 11 avril 2006		
Phase 2 :		
Services professionnels et techniques*	605 000 \$	
Communications et fournitures de bureau	40 000 \$	
Conférences, ateliers, réunions	40 000 \$	
Traitements et salaires (secrétariat)	40 000 \$	
Déplacements	30 000 \$	
Frais généraux	60 000 \$	
Gestion du projet	200 000 \$	
Coordination du projet	160 000 \$	
Recherche et développement	90 000 \$	
Coût d'achat des terres	35 000 \$	
Nouveau financement total**		1 300 000 \$
* Les services professionnels et techniques comprennent :		
Services juridiques	205 000 \$	
Services architecturaux	110 000 \$	
Relations avec les médias	50 000 \$	
Comptabilité	50 000 \$	
Marketing de location	50 000 \$	
Plan d'activités	30 000 \$	
** AINC a fourni 300 000 \$ de ce total au moyen de l'approbation régionale des trois propositions ultérieures (POEC). Dans la demande finale au POEC, on a fait passer le solde à 805 000 \$. À la suite d'une évaluation par un tiers, le montant de cette proposition a été réduit de 161 000 \$ (pour être fixé à 644 000 \$) avant que l'approbation de cette dernière soit recommandée à l'administration centrale par le gestionnaire A. À l'administration centrale, on a encore réduit le montant, cette fois à 496 000 \$. Au moment de la rédaction, la demande était toujours en suspens à l'administration centrale.		

Les sources de fonds prévues étaient les suivantes :

AINC – POEC	800 000 \$
Diversification de l'économie de l'Ouest	400 000 \$

Le financement pour le POEC est accordé en vertu de l'autorisation 372. Les objectifs de cette autorisation sont l'accroissement du nombre d'emplois dans la collectivité, de la valeur des ressources communautaires, des recettes du gouvernement communautaire et des ventes pour les entreprises de la collectivité.

Les résultats précis suivants sont recherchés :

Long terme (15 ans et plus)	Participation accrue des collectivités des Premières nations à l'économie
Moyen terme	Taux de chômage réduit et revenus accrus
Court terme (de 1 à 5 ans)	Retombées économiques d'au moins cinq (5) dollars pour chaque dollar de fonds publics dépensé

Les projets et activités admissibles au financement du POEC portent sur :

-
- le développement des capacités et la planification économique de la collectivité;
 - l'élaboration de propositions et la mobilisation des ressources financières nécessaires;
 - le développement économique de la collectivité.

Pour ce qui est des projets remplissant les conditions requises, les dépenses admissibles sont définies de façon assez large et comprennent les salaires et les traitements, les déplacements, les services professionnels et techniques et les coûts d'infrastructure économique. On a expliqué à l'équipe d'enquête que, dans ce contexte, les coûts d'infrastructure économique admissibles correspondent à l'accès et aux services communautaires, qui sont externes aux immeubles eux-mêmes.

Les frais non admissibles comprennent toute dépense engagée dans le cadre de projets non admissibles, de projets d'infrastructure économique pour lesquels il est raisonnable d'espérer recouvrer les coûts notamment grâce à la perception d'un droit d'utilisation ou de projets qui peuvent être financés en vertu du Programme de gestion des immobilisations d'AINC ou d'autres programmes fédéraux.

Selon son interprétation des critères d'admissibilité, l'équipe d'enquête estime que les fonds du POEC ne peuvent pas être utilisés pour financer ce qui suit :

- Coûts en capital;
- Création de possibilités de revenus hors exploitation (c.-à-d. de location).

En dépit des mérites du projet Governance House, il est difficile de voir comment les coûts liés à l'acquisition et à l'aménagement d'un emplacement peuvent être considérés autrement que comme des coûts en capital. En vertu des normes comptables du Conseil du Trésor ainsi que des principes comptables généralement reconnus, le coût d'un projet d'immobilisation comprend les dépenses liées aux architectes, aux avocats et à la gestion du projet.

Les employés régionaux ont soutenu que les dépenses engagées et financées par les trois premières propositions du POEC (3 x 100 000 \$) devraient être considérées comme des coûts liés à la planification des activités ou des coûts de démarrage d'entreprise plutôt que des coûts en capital.

Même si l'équipe d'enquête acceptait cette affirmation, elle croit que les coûts de planification des activités seraient seulement admissibles à condition qu'ils :

- soient liés à des entreprises actives;
- réalisent les retombées précisées dans l'autorisation de programme, soit cinq (5) dollars pour chaque dollar dépensé.

Les entreprises actives ne représentent qu'une petite portion du projet Governance House. La majorité des locaux devait être louée à bail, notamment à AINC. Le revenu locatif est « inactif » et les coûts liés aux locaux loués ne sont pas admissibles au financement. L'ACM a évalué que le taux de superficie correspondant au revenu d'activité est de 40 p. 100, pourcentage qui devra être vérifié par un ingénieur, à la demande de l'administration centrale. L'équipe d'enquête affirme que, selon les autorisations, tout soutien financier devrait avoir été calculé au prorata.

4.2.3 Dépassement de la limite du pouvoir d'approbation régional

Dans le cadre du volet du POEC du Programme de développement économique, le gestionnaire A avait le pouvoir d'approuver des contributions de 100 000 \$ ou moins. Pour les montants de 100 000 \$ à 500 000 \$, le signataire autorisé est le sous-ministre adjoint. Les contributions de plus de 500 000 \$ doivent être approuvées par le ministre.

Comme on l'a mentionné précédemment, les employés régionaux soutiennent que les divers types d'honoraires pour les services professionnels (services juridiques, architecturaux et de gestion du projet) de la phase 2 constituent des « phases » distinctes, chacune admissible à une contribution maximale de 100 000 \$ approuvée régionalement. Ils prétendent ainsi que le gestionnaire A avait le pouvoir d'autoriser une somme totale de près de 450 000 \$ pour financer le projet Governance House (300 000 \$ en vertu du POEC et 143 440 \$ en vertu de l'autorisation Consultations et élaboration des politiques).

L'équipe d'enquête n'est pas convaincue du bien-fondé de l'argument des « phases ». Si cet argument était valide, il aurait pour effet d'éliminer toute limite réelle des pouvoirs délégués au gestionnaire A dans le cadre du POEC : tout projet, peu importe son envergure, pourrait être séparé en catégories de dépenses dont les sommes seraient chacune sous la limite.

L'équipe croit plutôt que le Ministère s'attend à un traitement global des propositions, comme il est indiqué dans les lignes directrices concernant le Programme de développement économique :

« [L]e bureau régional devrait... indiquer aux demandeurs qui présentent des propositions pour la première étape d'un projet seulement que le processus d'approbation des étapes suivantes sera fondé sur le cumul des demandes d'aide financière. Si par exemple les première et deuxième étapes se chiffrent à 75 000 \$ chacune, le processus d'approbation pour la deuxième étape relèvera de l'administration centrale, conformément aux

autorisations pour l'approbation des projets. » (Non souligné dans l'original.)

4.2.4 Lenteur à informer l'administration centrale de la demande

La chronologie des événements présentée à l'annexe montre que le bureau régional du Manitoba savait très bien que l'ACM s'attendait à obtenir plus d'un million de dollars en financement d'AINC. Ces renseignements ont été consignés dans la modification proposée du plan de travail annuel (19 décembre 2005). Ils ont été portés à l'attention du gestionnaire A dans un courriel lui ayant été envoyé par l'ACM le 30 janvier 2006, auquel était joint un budget proposé de plus de 1,2 million de dollars pour la phase 2.

Selon le gestionnaire A, il avait déjà été décidé (dès janvier 2006) que les fonds accordés à la phase 2 proviendraient du Programme de développement économique. En outre, lors de la réunion du 11 avril 2006 tenue entre les gestionnaires du projet de l'ACM et le personnel régional de Développement économique, il était évident que l'ACM cherchait à obtenir plus d'un million de dollars du Programme de développement économique d'AINC pour financer le projet Governance House.

Comme on l'a mentionné précédemment, les politiques et procédures d'AINC en ce qui concerne les projets de développement économique exigent que le financement des projets en plusieurs phases soit accordé en considérant l'ensemble du projet.

Selon l'interprétation que donne l'équipe d'enquête à cette directive, la demande de l'ACM aurait dû être soumise à l'administration centrale dès que la demande de financement cumulée en vertu de l'autorisation du Programme de développement économique a dépassé 100 000 \$. Selon la façon dont les propositions ont été classées, cette limite a été atteinte entre la fin de 2005 et le mois de juin 2006.

- Si la première contribution de la phase 1, de 143 440 \$, avait été classée de la même façon que les contributions ultérieures (c.-à-d. en tant que développement économique), la demande initiale aurait dépassé la limite du pouvoir d'approbation régional pour le financement du développement économique et aurait ainsi dû être soumise à l'administration centrale (avec une recommandation de la région) vers la fin de 2005.
- Même si l'on acceptait l'utilisation de l'autorisation 341, le traitement des trois (3) projets de 100 000 \$ reçus en juin 2006 à titre de « phases » distinctes (voir ci-dessus, dans la section « Dépassement de la limite du pouvoir d'approbation régional ») n'est pas conforme aux lignes directrices citées plus haut. Selon celles-ci, il est clair que les deuxième et troisième propositions

de 100 000 \$ auraient dû être transmises à l'administration centrale puisque les trois (3) projets, considérés dans leur ensemble, dépassent la limite du pouvoir d'approbation régional.

- On aurait dû avertir l'administration centrale au plus tard lorsqu'on a reçu la dernière demande pour la phase 2, soit celle de 805 000 \$, à la fin du mois de juin 2006.

Au contraire, le premier avis envoyé à l'administration centrale que l'équipe d'enquête a pu trouver datait du 3 novembre 2006 et prenait la forme d'un préavis par courriel. Une demande officielle, accompagnée d'une recommandation régionale de l'approuver, a suivi le 29 novembre 2006.

Parce que la région n'a pas informé l'administration centrale en temps opportun, les employés de l'AC n'ont pas eu l'occasion de prodiguer des conseils sur deux (2) questions qui se sont avérées problématiques plus tard. Ces problèmes, dont on a discuté plus haut, sont les suivants :

- Admissibilité de certaines dépenses en vertu du programme;
- Bien-fondé de la division du projet en « phases ».

Toutefois, lorsque l'administration centrale a enfin été avertie et a pu soulever ces questions :

- AINC s'était déjà engagé publiquement;
- Des attentes avaient déjà été créées;
- Des fonds s'élevant à près d'un demi-million de dollars avaient déjà été accordés ou promis.

L'agent économique a dit aux représentants de l'AC, ainsi qu'à l'équipe d'enquête, qu'il n'avait pas cru nécessaire de consulter l'administration centrale. Il s'est fié à l'opinion de l'évaluateur indépendant, selon laquelle les coûts étaient admissibles, et il estimait que :

« Chaque proposition représentait un volet particulier du... plan, et bien que les activités et les résultats attendus soient liés... ils demeurent distincts les uns des autres du point de vue de l'objectif dans le contexte de chaque projet. »

[Traduction]

(Ni l'agent économique ni aucun autre employé n'ont pu donner à l'équipe d'enquête d'autres exemples de projets d'envergure ayant été divisés en « phases » selon la catégorie de dépenses.)

Le gestionnaire A, lui, estimait qu'il n'y avait aucune nécessité de consulter l'administration centrale et s'est fié à l'agent économique.

« Je soutiens toujours que... si [l'agent économique], qui a une grande intégrité et envers qui j'éprouve le plus grand respect professionnel, surtout en ce qui concerne les conseils qu'il me prodigue, me dit qu'il s'agit d'une phase d'un projet et que cela a été vérifié à maintes reprises, c'est qu'il s'agit effectivement d'une phase d'un projet. »
[Traduction]

L'équipe d'enquête croit que, dans le cas d'un projet de cette envergure et de cette importance, qui a eu une incidence aussi considérable sur l'interprétation de l'autorisation, le gestionnaire A aurait dû exiger et s'assurer de recevoir une confirmation de l'agent économique que l'administration centrale avait été consultée, et ce, au plus tard en juin 2006.

4.3 Avance de fonds à la Première nation de Pinaymootang

4.3.1 Contexte

En 1993, la Première nation de Pinaymootang (anciennement Première nation de Fairford) a entamé une action en justice contre le Canada concernant l'étendue de sa responsabilité de fiduciaire. La Cour fédérale du Canada a rendu un jugement le 12 novembre 1998. La Première nation a interjeté appel de la décision et le Canada a interjeté appel au pourvoi incident en 1999.

De l'avis du gestionnaire B, la décision rendue par le tribunal servait bien les intérêts du Canada.

Le Ministère a décidé de négocier un règlement et le montant de 2 millions de dollars a été établi pour le mandat de négociation, ce qui a été confirmé par les agents responsables le 24 juillet 2008. L'un d'eux a indiqué aussi qu'il n'y a pas eu de modification au mandat. Le gestionnaire B était le responsable régional d'une équipe de négociation de cinq (5) personnes créée par AINC pour traiter de la question.

4.3.2 Avance de fonds issus du règlement

Négociation de l'avance

Le 29 juin 2001 a eu lieu une réunion entre le chef de la Première nation, le ministre, le DGR de l'époque et le chef de cabinet du ministre pour la région du Manitoba.

En cours d'enquête, l'équipe responsable a trouvé un brouillon de la lettre du ministre

adressée au chef de la Première nation de Fairford confirmant l'entente conclue pendant la réunion. Cette version, datée du 5 juillet 2001, semble avoir été rédigée avec la contribution du gestionnaire B puisque son nom était dactylographié à titre de signataire de la lettre. (Le gestionnaire B déclare ne pas se souvenir d'avoir participé à la rédaction de la lettre du ministre, et dit qu'on lui avait peut-être demandé de le faire après l'avoir informé de la décision du ministre. Compte tenu de ce qui précède, il semble évident que le gestionnaire B était au courant de la somme de 1,2 million de dollars, qu'il ait participé ou non à la rédaction de la lettre ministérielle.)

Dans l'ébauche de lettre, on offrait 1,2 million de dollars pour aider à convaincre la Première nation de participer aux négociations et de mettre en veilleuse sa poursuite. On déclare dans cette lettre que :

« l'argent doit être utilisé uniquement aux fins de logement et appliqué comme un crédit au compte de tout règlement négocié. »
[Traduction]

Le ministre a annoncé la nomination d'un négociateur fédéral qui avait pour mandat de traiter des problèmes d'inondation de la Première nation de Pinaymootang.

En échange de l'avance de fonds et de la nomination du négociateur, la Première nation de Pinaymootang devait suspendre son action en justice en faveur d'un processus de négociation qui mènerait à un règlement définitif.

Le 4 septembre 2001, la lettre du ministre adressée au chef de la Première nation de Pinaymootang a été parachevée, avec quelques modifications de mots par rapport à la version du 5 juillet 2001. L'intention concernant l'avance de 1,2 million de dollars n'avait pas changé, mais la partie en question avait été reformulée légèrement.

« ... pour prévoir une combinaison de logements neufs et rénovés. Comme il a été convenu plus tôt, ce montant sera considéré comme soustrait à tout montant qui serait éventuellement avancé dans le contexte d'un règlement à plus long terme. »
[Traduction]

Paiement de l'avance

Le 4 septembre 2001, le séquestre-administrateur embauché par AINC pour la Première nation de Pinaymootang a rempli et signé un formulaire de renseignements sur un projet d'immobilisations mineur en vue d'amorcer le paiement de l'avance de 1,2 million de dollars. Le formulaire de renseignements sur le projet indiquait que le projet faisait appel à la construction de maisons neuves de même qu'à la rénovation de maisons existantes.

Le séquestre-administrateur a signé et transmis par télécopieur au bureau régional du Manitoba un certificat de fin des travaux daté du 16 janvier 2002. Le certificat était

accompagné d'une seule feuille justificative qui dressait la liste de vingt (20) personnes, vraisemblablement les occupants des propriétés rénovées. Il est déclaré sur cette feuille que des « *rénovations majeures, incluant le remplacement d'armoires, de toutes les fenêtres, du revêtement extérieur, des portes intérieures et des planchers* » [Traduction] avaient été faites dans les vingt (20) maisons de la liste. Il ne semblait pas y avoir d'autre documentation justifiant le montant de 1,2 million de dollars, et les coûts n'étaient pas indiqués à côté des noms de la liste d'une page.

Un autre certificat de fin des travaux, celui-ci au montant de 200 000 \$, a été télécopié par le séquestre-administrateur le même jour, le 16 janvier 2002. Ce certificat était lui aussi accompagné par une feuille unique qui dressait la liste de vingt (20) personnes, encore une fois vraisemblablement les noms des occupants, pour lesquelles des rénovations mineures avaient été réalisées. On y décrivait comme suit les rénovations mineures : « *incluent les portes extérieures, le remplacement de fenêtres et de planchers* » [Traduction], donc beaucoup de réparations du même type que les rénovations majeures.

L'information télécopiée ne démontre en rien que les propriétaires domiciliaires reconnaissent avoir bénéficié des rénovations majeures et mineurs, au coût de 1,4 million de dollars, déclarées comme ayant été exécutées dans leurs foyers, ni que ces rénovations ont eu lieu.

L'équipe d'enquête constate que la documentation à l'appui était incomplète et inadéquate pour permettre au personnel régional d'AINC de mener des activités de diligence raisonnable pertinentes. La preuve appuyant le paiement était de qualité médiocre, en particulier dans le contexte des questions soulevées par les membres de la collectivité (à l'époque et plus tard) et de la réputation du séquestre-administrateur. Ni la direction régionale ni le ministre n'aurait de justification raisonnable pour être certain que l'avance avait été utilisée aux fins prévues dans la lettre du ministre.

Préoccupations au sujet de l'utilisation de l'avance

Dans un courriel du 18 décembre 2001, le gestionnaire B a résumé les discussions avec la Première nation qui avaient eu lieu le jour précédent. Des membres de la Première nation s'étaient dits préoccupés de l'utilisation qui avait été faite de l'avance de 1,2 million de dollars :

« La bande se réunit le 15 janvier. On invitera [le négociateur en chef] à assister à la prochaine réunion. Les membres sont intéressés à savoir l'utilisation réelle qui a été faite du montant de 1,2 million de dollars accordé pour le logement. La PN dit que la totalité du montant a été utilisée aux fins prévues et qu'elle déposera bientôt un rapport de fin des travaux en espérant obtenir dès que possible la retenue de garantie. »
[Traduction]

Lorsqu'on l'a interrogé au sujet des plaintes de membres de la Première nation, le gestionnaire B a admis que certains membres avaient voulu savoir si le montant de 1,2 million de dollars avait effectivement été utilisé à des fins de logement. Il a souligné que la responsabilité directe des questions de logement ne lui incombait pas à l'époque.

Il n'y avait pas que les membres de la bande qui s'inquiétaient. Le 21 octobre 2001, un employé d'AINC a écrit pour demander des détails sur les rénovations majeures. Il signalait des écarts entre la portée des travaux et la description du projet, et demandait comment la Première nation pouvait construire une unité neuve sans prévoir de système d'égouts. Il demandait qu'on lui envoie une carte indiquant l'emplacement de la nouvelle construction. Or, l'équipe d'enquête n'a pas pu trouver de réponse à cette demande de renseignements.

Réputation du séquestre-administrateur

On a remis à l'équipe d'enquête une page du site Internet de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC), région manitobaine, qui portait sur la société de séquestre-administration et son propriétaire à l'époque de la présumée réalisation des travaux de rénovation. L'article laisse entendre qu'on s'inquiétait sérieusement au sujet de l'administration des affaires de la bande sous la responsabilité de ce même séquestre-administrateur.

Dans le rapport d'une vérification portant sur une autre série d'irrégularités financières, faite par Santé Canada en 2007, on écrivait :

« la vérification financière de quelques ententes conclues entre Santé Canada et un autre fournisseur des services d'avril 1998 à mars 2005 avait indiqué que le fournisseur de services avait viré 272 000 \$ en fonds de Santé Canada à... [séquestre-administrateur]... qui administrait ces fonds pour le compte d'une collectivité de Première nation. L'argent avait été versé dans un compte en fidéicomis du [fournisseur de services], mais n'avait pas été consigné aux dossiers de la collectivité. »

[Traduction]

En avril 2002, le mandat du séquestre-administrateur a pris fin et AINC a nommé une autre société.

Justification de l'avance

On a remis à l'équipe d'enquête des rapports comptables indiquant le déboursement de la somme de 1,2 million de dollars. L'avance de 1,2 million de dollars a été payée au séquestre-administrateur par versements au cours de la période de novembre 2001 à mars 2002.

L'avance de 1,2 million de dollars a été enregistrée dans les documents comptables officiels d'AINC comme dépense de logement pour l'exercice en cours. Au moment où elle a été enregistrée, les documents comptables officiels ne la présentaient pas comme une avance.

En même temps que le montant a été inscrit dans les documents comptables officiels (comme une dépense), on a créé un compte mémoire du plan d'immobilisations pour assurer un suivi de l'avance. Le plan d'immobilisations ne fait pas partie des documents officiels de la comptabilité en partie double de la région et d'AINC.

Le gestionnaire B a déclaré que l'avance avait été ajoutée incorrectement au plan d'immobilisations et mal étiquetée. Il soutient :

- qu'on l'avait présentée de manière erronée comme étant une avance parce qu'elle avait été payée au moyen du mécanisme de l'entente de transfert souple. Le gestionnaire B croit que l'emploi de ce véhicule a, dans les faits, annulé la directive du ministre selon laquelle il fallait soustraire l'avance à l'éventuel règlement;
- qu'elle avait été mal étiquetée et que le personnel ne l'avait pas remarquée dans la liste des avances accordées en prévision d'une inondation, avances normalement reflétées dans le plan d'immobilisations et qu'il était habitué de traiter. « *Même si l'équipe [de négociation] avait vérifié le plan d'immobilisations, il est peu probable qu'elle aurait trouvé cette avance.* » [Traduction]

Il a admis, cependant, qu'il aurait peut-être été justifiable de tenir compte de cette avance dans le plan d'immobilisations, assortie de la bonne étiquette et des bons liens.

- « *... si on veut créer une nouvelle étiquette – avances contre règlement, ou quelque chose du genre – simplement pour l'avoir quelque part et pouvoir en suivre les mouvements, alors, bon – peut-être que le plan d'immobilisations est l'outil indiqué.* » [Traduction]

L'équipe d'enquête a constaté qu'en effet, le plan d'immobilisations de 2001-2002 renfermait les avances de fonds d'immobilisations ci-dessous, ce qui semble fournir « l'étiquette » appropriée pour les avances.

Première nation	Projet	Montant de l'avance
PAUINGASSI	Pré-achat de maison	149,80
PEGUIS	Remboursement d'emprunt	2 000,0
PEGUIS	Préparatifs d'inondation	550,0
PINAYMOOTANG (Fairford)	Préparatifs d'inondation	295,0
PINAYMOOTANG	Inondation (Avance à justifier)	1 200,0
ROSEAU RIVER	Préparatifs d'inondation	175,0
SANDY BAY	Préparatifs d'inondation	100,0
SAYISI DENE	Avance de fonds d'immobilisations de base	108,0
WAR LAKE	Avance de fonds d'immobilisations de base	230,0

Que ce soit l'équipe de négociation ou celle chargée du logement ou une personne ayant la responsabilité de s'occuper du recouvrement initial de l'avance :

1. la région avait reconnu qu'il y avait un montant recouvrable;
2. la région avait établi le contrôle comptable du montant recouvrable par le truchement du plan d'immobilisations;
3. les hauts fonctionnaires de la région avaient approuvé le plan d'immobilisations indiquant l'avance.

4.3.3 Règlement définitif

Le 3 décembre 2003, la Première nation et le Canada ont signé un protocole d'entente non exécutoire sur la stratégie d'implantation en terrain élevé qui a mené plus tard à une entente de règlement avec AINC. Aux termes de l'entente, il fallait que la majorité des membres de la bande donne son approbation; un référendum a donc été tenu le 3 avril 2004. Selon une résolution du conseil de la bande, la majorité des membres de la bande ayant le droit de voter s'est prononcée en faveur de l'entente, et le chef et le conseil ont signé une entente de règlement le 5 avril 2004.

L'entente conclue prévoyait le paiement de 2 millions de dollars à la bande, ce qui représentait le montant complet ayant fait l'objet du mandat en novembre 1999. La bande a demandé que 1 199 000 \$ soient payés à même les fonds issus du règlement pour couvrir les honoraires juridiques et les coûts des services techniques. Les 801 000 \$ qui restaient du règlement ont été payés sur la base d'une distribution par habitant aux membres de la bande, ce qui était conforme à l'entente de règlement.

Le 25 mars 2008, le gestionnaire B a affirmé qu'il était au courant, tout comme l'équipe de négociation, du paiement de 1,2 million de dollars.

« ...la question des 1,2 million est arrivée avant qu'il soit notre négociateur... l'équipe a été informée que cet argent pour le logement s'était envolé, et la réaction a été 'Oh, c'est dommage, on aurait pu s'en servir'... »

[Traduction]

Pendant cette entrevue, il a aussi admis que le règlement avec la Première nation aurait dû avoir déclenché le recouvrement de l'avance de 1,2 million de dollars.

« ...nous avons tout simplement continué de faire ce que nous faisons. Je ne sais pas si cela n'a jamais cliqué ou si quelqu'un n'a jamais fait la connexion, à savoir qu'il fallait d'une façon ou d'une autre être continuellement en train de rappeler aux gens que cet argent en faisait partie. Je ne sais pas comment ça s'est perdu, vraiment pas. Mais, vous savez, c'est... j'en assume la responsabilité. Je l'ai laissé passer, moi et d'autres personnes, mais il n'y a pas de doute que je l'ai laissé passer. »

[Traduction]

Le gestionnaire B a qualifié d'erreur honnête le défaut de recouvrer l'avance de 1,2 million de dollars.

« Oui, absolument, et il s'est agi d'une omission, d'une erreur... commise de bonne foi par une équipe qui était affairée. »

[Traduction]

Selon le gestionnaire B, ce défaut de respecter les instructions du ministre est imputable à une combinaison d'événements. Le premier était que le ministre avait créé une transaction sans précédent en établissant un lien de soustraction entre l'avance de 1,2 million de dollars et un futur règlement sur le logement avec la Première nation. (Le financement ordinaire des programmes et le financement des négociations sont distincts, et devraient le rester.)

Le second était que le ministre avait, selon le gestionnaire B, agi en solitaire par rapport à l'équipe de négociation en jetant les 1,2 million de dollars sur la table sans en discuter d'abord et sans obtenir la rétroaction de l'équipe de négociation. Le gestionnaire B a déclaré que la lettre du ministre avait été une surprise totale pour l'équipe de négociation. Il estimait qu'avec cette annonce, l'équipe avait perdu un atout précieux de son arsenal de négociation, et que le ministre n'aurait pas dû avancer ces fonds à la Première nation. Selon lui, cette décision du ministre a affaibli le levier de l'équipe de négociation. Elle a prolongé le processus de négociation et a retardé la conclusion de l'entente de règlement.

Gestionnaire B : « Non. Enfin, oui. Et la partie foirée, c'était que nous avons reçu comme instruction d'essayer de régler quelque chose. Et puis cette décision qui se prend dans le dos de l'équipe. Est-ce que c'est productif? À notre avis, ce ne l'était pas. Mais on a laissé tomber. C'est le ministre. Il peut faire ce qu'il veut dans les limites de, vous savez, son pouvoir ministériel... Alors nous avons eu une discussion rapide, comme, vous savez, tout ça est un peu idiot, à notre avis. Nous aurions pu nous servir des 1,2 million de dollars bien mieux pour commencer à mettre les choses sur la bonne voie plutôt que de les laisser s'envoler par la fenêtre et perdre notre capacité de s'en servir pour créer un effet de levier ou comme contrepartie. »

Équipe de vérification : « Mais, n'avez-vous pas en effet utilisé le plein montant, 1,2 million de dollars, dans le cadre du règlement global? Comme vous l'avez dit, l'entente aurait dû indiquer 3,2 millions de dollars? »

Gestionnaire B : « Bien, oui, je suppose que oui. »

[Traduction]

Pour mieux comprendre cette transaction, l'équipe d'enquête a communiqué avec le chef de cabinet du ministre pour la région du Manitoba qui avait assisté à la réunion avec la Première nation, à l'époque. Voici l'interprétation qu'elle en fait :

- La Première nation avait compris que les 1,2 million de dollars étaient une avance remboursable, et elle avait accepté de les rembourser lorsqu'une entente serait conclue.
- C'est l'équipe de négociation qui avait proposé que le ministre accorde l'avance, et ce, pour faire venir la Première nation à la table de négociation.
- Il n'y a pas eu de perte d'un effet de levier pour la négociation, ou de « *contrepartie* », et il n'y a pas eu d'erreur commise, puisque l'avance avait été offerte à la demande de l'équipe de négociation.
- À sa connaissance, le Ministère n'avait pas augmenté le mandat du règlement à 3,2 millions de dollars.
- Elle a été surprise d'apprendre que l'avance n'avait pas été recouvrée.

Le gestionnaire B conteste vivement la déclaration à savoir que l'équipe de négociation avait demandé ou recommandé le paiement de l'avance, et il indique que d'autres membres de l'équipe de négociation confirmeraient ses dires.

L'élimination de l'écriture pour mémoire concernant l'avance non recouvrée

L'écriture pour mémoire concernant l'avance recouvrable de 1,2 million de dollars créée en 2001-2002 a continué d'être reportée dans le plan d'immobilisations jusqu'en 2005-2006.

En janvier 2007, un gestionnaire intérimaire chargé du plan d'immobilisations a décidé de « *(le) purger* » [Traduction] des montants qui s'y trouvaient depuis ce qui semblait être une éternité et dont le défaut d'avoir été recouverts pourrait « *être considéré comme la preuve d'une très mauvaise gestion financière* ». [Traduction]

Il a demandé au personnel d'obtenir toute la documentation qu'il pouvait trouver au sujet de l'avance de 1,2 million de dollars. Les employés ont cherché les documents et le gestionnaire intérimaire a écrit par courrier électronique à un certain nombre de personnes pour obtenir des renseignements sur ce montant. Le gestionnaire intérimaire a écrit un courriel au gestionnaire B, mais dit qu'il n'a reçu aucune réponse. Le gestionnaire B affirme qu'il aurait répondu verbalement pendant une réunion.

Dans un courriel du 18 janvier 2007, le gestionnaire a écrit :

« À la suite d'un examen plus approfondi et de la discussion du 16 janvier 2007, nous avons déterminé qu'il s'agissait d'une affectation

à des fins de logement liée à la stratégie d'implantation en terrain élevé et non pas d'une avance à justifier pour les inondations. Ce montant était une affectation... spéciale et n'est pas remboursable. [Administrateur des ressources d'immobilisations et de logement], veuillez éliminer ce projet et ce montant du plan d'immobilisations. »
[Traduction]

Lorsqu'on l'a interrogé au sujet de l'élimination de l'écriture de la somme de 1,2 million de dollars du plan d'immobilisations, le gestionnaire B a répondu :

« Elle n'a pas été radiée. La justification comptable de ces 1,2 million de dollars avait été faite au moyen d'une contribution d'immobilisations en 2001. Alors le fait qu'elle se trouvait dans le plan d'immobilisations ne voulait pas dire que Fairford devait toujours justifier ces 2 millions – ou ces 1,2 million, ou que ces 1,2 million étaient dus à la Couronne. C'est justement le point que je veux faire : elle n'aurait pas dû se trouver dans le plan d'immobilisations parce qu'on l'avait déjà justifiée dans une entente de contribution en 2001. »
[Traduction]

La déclaration précitée décrit comment l'avance de 1,2 million de dollars avait été payée à la Première nation et consignée dans le cadre d'une contribution ordinaire. En fait, les 1,2 million de dollars auraient dû avoir été enregistrés à l'époque à titre d'avance recouvrable.

Si on avait procédé ainsi, les 1,2 million de dollars auraient été enregistrés dans les comptes d'AINC comme une avance recouvrable, avec pour effet :

- de rendre visible le fait qu'ils soient demeurés en souffrance jusqu'à ce qu'on les recouvre, et donc moins susceptibles d'être « oubliés »;
- de garantir qu'ils ne pouvaient pas être radiés sans approbation officielle, conformément aux règles du CT.

Comme nous l'avons décrit plus haut, l'avance de 1,2 million de dollars n'a pas été présentée comme une avance recouvrable, mais comme l'écriture pour mémoire d'une avance recouvrable dans le plan d'immobilisations. Pourtant, l'écriture de cette transaction relevait de la direction et du contrôle du gestionnaire B chargé du programme d'immobilisations à l'époque.

Même si l'équipe d'enquête n'a pu trouver de réponse de la part du gestionnaire B à la demande de renseignements et de directives du gestionnaire intérimaire à l'égard de cette transaction, le gestionnaire B a assumé la responsabilité de l'élimination de cette écriture du plan d'immobilisations en apposant sa signature pour approuver le plan

d'immobilisations. Il a reconnu sa responsabilité à l'égard du plan d'immobilisations et de l'élimination de cette écriture.

Le gestionnaire B a défendu l'élimination de l'écriture :

« Par le processus qui permet au nouveau plan d'immobilisations, qui a été révisé, d'être approuvé. Alors ce n'est pas comme si... le gestionnaire intérimaire l'a tout simplement radiée. Rien n'a été radié parce qu'il n'y avait pas de 1,2 million de dollars véritables recouvrables dans le plan. Même si le plan paraissait montrer le contraire, cet argent n'était pas recouvrable. Il avait déjà été justifié dans l'entente de contribution distincte, alors le fait qu'il avait l'air d'être une avance recouvrable, ce n'était pas approprié. »

[Traduction]

La déclaration précitée porte l'équipe d'enquête à croire que le gestionnaire B ne comprend qu'un côté seulement de cette transaction et de sa comptabilisation, à savoir le décaissement.

L'élimination, dans le plan d'immobilisations, de l'écriture pour mémoire concernant l'avance recouvrable a eu pour effet d'effacer une preuve du défaut d'avoir suivi la directive du ministre d'exécuter cette transaction et de recouvrer cette avance.

Annexe : Soutien offert par AINC au projet Governance House – Chronologie des événements

2005	Août	9	Le grand chef écrit au ministre au sujet du projet de zone de développement économique urbain pour les Autochtones.
	Sept.	23	Le ministre assure le grand chef que « <i>les fonctionnaires régionaux sont déterminés à... aider votre organisation... à atteindre vos objectifs de développement économique urbain [Traduction].</i> »
	Déc.	19	Le plan de travail annuel révisé de l'ACM est préparé, indiquant un budget total pour le projet GH de 1 414 440 \$ (phase 1, 143 440 \$ + phase 2, 1 271 000 \$). Payables en 2005-2006 : 143 440 \$ + 530 000 \$ = 673 440 \$. 2006-2007 : 741 000 \$.
2006	Janv.	3	L'ACM écrit au gestionnaire A confirmant l'engagement du ministre de verser 145 000 \$ en 2005-2006 et l'indication ministérielle d'un ajout d'argent pour 2005-2006 et 2006-2007, et informant le gestionnaire A que l'ACM n'est pas en mesure de s'occuper de la gestion de trésorerie concernant l'argent ajouté pour 2005-2006.
		30	L'ACM envoie au gestionnaire A le plan de travail et le budget révisés de la phase 2 qui réduisent le montant demandé pour 2005-2006 à 500 000 \$ (de 530 000 \$) et qui font mention de coûts totaux de 1 271 000 \$ pour la phase 2.
	Févr.	17	L'ACM (directeur des finances) a soumis le plan de travail modifié pour 2005-2006 par courrier électronique au gestionnaire B demandant 143 440 \$ pour soutenir la phase 1 du projet Governance House en tant qu'ajout au plan de travail de 2005-2006.
		21	Le gestionnaire A envoie de nouveau le plan de travail modifié au gestionnaire B, lui demandant ses commentaires. Le gestionnaire B donne une confirmation.
	Mars	1	L'ACM (directeur des finances) fournit au gestionnaire A le plan de travail modifié de 2005-2006, demandant 143 440 \$ pour le projet Governance House et 56 560 \$ pour le bureau du grand chef.
		27	Le gestionnaire A écrit à l'ACM confirmant l'approbation du plan de travail modifié de 2005-2006 tel qu'il a été soumis par le directeur des finances de l'ACM le 1 ^{er} mars, avec copies conformes au gestionnaire B et à un gestionnaire des immobilisations.
	Avril	11	Les gestionnaires de projet de l'ACM rencontrent l'agent économique du BRM pour discuter du soutien pour la phase 2; ils présentent le plan pour la somme de 1,3 million de dollars; on leur dit que la proposition est trop riche et qu'elle représente plus de 30 % du budget de développement économique pour le Manitoba.
	Mai	16	Le gestionnaire B informe le secrétaire parlementaire que la région appuie le projet mais qu'elle n'a pas l'autorité ou l'argent pour soutenir rien de plus que la planification des affaires.
		18	Le grand chef signe trois projets de 100 000 \$ (propositions 1 à 3) pour obtenir le soutien d'AINC visant les « phases » du projet Governance House portant sur les aspects architectural, juridique et de gestion de projet.
	Juin	1	Trois propositions (1 à 3) visant des services d'architecture, juridiques et de gestion de projet, chacune demandant des contributions de 100 000 \$, arrivent sur le bureau de l'agent économique.
		19	L'agent économique envoie les propositions 1 à 3 pour examen par l'évaluateur d'un tiers.
		20	L'ACM présente une 4 ^e proposition visant l'obtention de soutien supplémentaire au regard du solde des coûts de la phase 2 totalisant 805 000 \$.
		26	L'évaluateur du tiers recommande l'approbation des trois propositions (1 à 3) de 100 000 \$.
		27-28	Le Manitoba Economic Development Advisory Committee recommande l'acceptation des trois propositions de 100 000 \$.
		28	Le gestionnaire C recommande l'approbation des trois propositions de 100 000 \$.
	Juillet		Le gestionnaire A écrit à l'ACM pour l'informer de l'approbation de la contribution de 100 000 \$ pour les coûts... de la phase 2, et demandant la justification comptable du soutien de 147 000 \$ pour la phase 1.
		24	Le gestionnaire B écrit à l'ACM pour l'informer de l'approbation de la proposition visant l'architecture de la phase 2.
	Août	21	L'agent économique renvoie la 4 ^e proposition de 805 000 \$ (phase 2 : 805 000 \$) à l'évaluateur du tiers pour examen.
	Sept.	7	Le gestionnaire C signe en vertu de l'article 34 afin de déclencher le flux des fonds à l'ACM pour les propositions 1 à 3; 65 000 \$ chacune à compter d'octobre 2006.
	Nov.	3	L'évaluateur du tiers fait son rapport sur la 4 ^e proposition (phase 2) : il signale ses préoccupations au sujet de l'admissibilité de certains coûts inclus, recommande d'obtenir des renseignements supplémentaires et accorde la cote de risque élevé.
17		L'agent économique transmet un courriel d'avertissement à l'AC au sujet de la 4 ^e proposition (phase 2), maintenant réduite à 644 000 \$.	
29		Le gestionnaire A recommande 644 000 \$ à l'AC pour la 4 ^e proposition de la phase 2. L'agent économique fait parvenir officiellement à l'AC la demande de 644 000 \$ au titre du POEC et la recommandation.	

Annexe : Soutien offert par AINC au projet Governance House – Chronologie des événements

2007	Janv.		L'AC envoie un courriel à la région au sujet de préoccupations concernant l'admissibilité de dépenses pour l'établissement d'un site physique et l'achat d'un terrain, et remettant en question les prétentions de création d'emplois.
	Mars	9	L'agent économique rédige une note d'information à l'intention du SMA résumant les propositions 1 à 4 de l'ACM présentées au titre du POEC – 300 000 \$ + 559 000 \$.
		9	L'AC téléphone pour demander à l'agent économique de justifier le traitement distinct des projets de la phase 2 (c'est-à-dire, pas de subdivision intentionnelle des projets) et de prouver qu'il n'y a aucune répétition des activités entre les propositions approuvées par la région et celles présentées au niveau national.
		29	Courriel du SM envoyé au gestionnaire A et au SMA leur demandant pourquoi la région n'avait pas vu... de problèmes avec l'admissibilité de la demande.
	Avril	11	Le gestionnaire A envoie une lettre « de réconfort » à l'ACM au sujet des fonds de soutien de 290 000 \$ pour 2007-2008 et de 206 000 \$ pour 2008-2009 devant être « <i>annoncés officiellement par le sous-ministre sous peu</i> » [Traduction].
	Mai	2	Le bureau du ministre ordonne à Développement économique de ne pas approuver la proposition.
	Juillet	3	Le SMA écrit au grand chef pour l'informer que l'approbation de la demande en attente requiert <i>une description plus détaillée et précise des activités liées à la demande de financement en cours... l'achèvement du processus des AR et l'approbation du ministre</i> [Traduction].