



Report of the Auditor General of Canada to the Northwest Territories Legislative Assembly—2016

Support to Communities for Municipal Services in
the Northwest Territories—Department of Municipal
and Community Affairs



Office of the
Auditor General
of Canada

Bureau du
vérificateur général
du Canada

OAG

The Report is available on our website at www.oag-bvg.gc.ca.

Ce document est également publié en français.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented
by the Auditor General of Canada, 2016.

Cat. No. FA3-109/2016E-PDF
ISBN 978-0-660-06467-3





Office of the
Auditor General
of Canada

Bureau du
vérificateur général
du Canada

To the Honourable Speaker of the Northwest Territories Legislative Assembly:

I have the honour to transmit herewith to the Northwest Territories Legislative Assembly my report on Support to Communities for Municipal Services in the Northwest Territories—Department of Municipal and Community Affairs, in accordance with the provisions of section 41 of the *Northwest Territories Act*.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael Ferguson'.

Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (New Brunswick)

OTTAWA, 25 October 2016

Table of Contents

Introduction	1
Background	1
Focus of the audit	7
Findings, Recommendations, and Responses	8
Support for essential services in communities	8
The Department did not adequately support community governments in providing essential services to residents	9
The Department’s accountability framework was limited by its design and implementation	23
The Department did not use contribution agreements to fill information gaps in community governments’ essential services delivery	28
The Department did not adequately address risks specific to designated authority communities	32
Capacity development for community governments	35
The Department identified and provided training to community governments, but its effectiveness was at risk	35
Conclusion	39
About the Audit	40
List of Recommendations	43

Introduction

Background

Communities in the Northwest Territories

1. About 44,000 residents live in 33 communities across the Northwest Territories (NWT), with slightly fewer than half living in Yellowknife. The remainder of the population is spread across the territory's other 32 communities, about half of which have fewer than 500 residents. Many of these remote communities are accessible only by plane or winter ice roads.
2. Each of the 33 community governments in the Northwest Territories is responsible for essential service delivery to its residents, including drinking water, waste management, fire protection, and emergency preparedness. When adequately delivered, these services support residents' health and well-being. Conversely, if community governments are unable to adequately provide essential services, potential impacts include increased risks to public health and safety.
3. Of the 33 communities, 24 are established as municipalities under one of four acts that outline the responsibilities of community governments: the *Cities, Towns and Villages Act*; the *Hamlets Act*; the *Charter Communities Act*; and the *Tłı̨chǫ Community Government Act* (Exhibit 1). These acts set out the powers and duties of the community government, the duties of council and municipal employees, procedural requirements, and circumstances under which the Department of Municipal and Community Affairs can intervene in community government operations. The remaining 9 communities, referred to as designated authority communities, are First Nations communities within the jurisdiction of the federal government's *Indian Act*, and are not subject to the territorial legislation for municipalities.
4. Nevertheless, all community governments—including designated authorities—have specific responsibilities related to essential service delivery under other legislation, including the *Public Health Act*, the *Safety Act*, the *Civil Emergency Measures Act*, the *Waters Act*, and the federal *Mackenzie Valley Resource Management Act*.
5. Communities rely heavily on the Government of the Northwest Territories to provide the funding required for essential services. Of the 33 communities, only 6 set their own property tax rates and collect taxes directly from residents. The Department of Finance collects property taxes on behalf of 18 other communities and then transfers collected taxes to these community governments (property tax revenues from these 18 communities are minimal). For the remaining 9 communities, no property tax is levied.

Exhibit 1 Communities across the Northwest Territories have different legal status



Source: Office of the Auditor General of Canada

6. Ongoing negotiations of land claims and self-government agreements further complicate the governance structure in the Northwest Territories. The federal government and the Government of the Northwest Territories are in the process of negotiating several land, resources, and self-government agreements, as well as several self-government agreements with Aboriginal groups across the territory. A self-government agreement with the community of Déline also came into effect on 1 September 2016. As more Aboriginal groups enter into these agreements, there is less legislative basis for the Government of the Northwest Territories, including the Department of Municipal and Community Affairs, to be involved with community governments in their delivery of essential services.

The Department of Municipal and Community Affairs

7. The Department of Municipal and Community Affairs had 100 employees and a budget of just under \$104 million in the 2015–16 fiscal year. The Department is responsible for developing and maintaining community governments that are responsive and responsible to their residents. This includes providing funding to community

governments for essential services, helping ensure that community governments have the necessary governance structures and financial management capabilities in place to fulfill their responsibilities, and supporting them so they can provide their residents with programs and services essential to good community life. The Department's mandate also includes delivering training and advice through its School of Community Government, as required and requested by community governments.

8. Under territorial legislation, regulations, and policies, community governments are responsible for providing residents with programs and services, and the Legislative Assembly allocates funding to the Department for community use. If a community government is unable to properly administer its own operations and services, the Department may appoint an individual to either supervise the community government's operations or to administer operations on behalf of the community government. However, in designated authority communities, the community government itself must request assistance from the Department and identify a mutually agreed upon approach, because these communities are not subject to territorial legislation for municipalities.

9. The Department transfers over 80 percent of its budget annually to community governments through **contribution agreements** for the provision of essential services. In the 2015–16 fiscal year, for example, the Department provided almost \$18 million to community governments for water and sewer services. The Department also administers funding received from the federal Gas Tax Fund and Building Canada Fund. Under these programs, the Department then provides funds to community governments through contribution agreements to improve community public infrastructure.

10. Essential services are provided within a complex legal and regulatory environment. Community governments play a key role, as they are responsible and accountable for effective delivery of essential services funded by the Department of Municipal and Community Affairs. While the Department has significant responsibilities for supporting community governments, there are also a number of other territorial departments responsible for enforcing legislation, as well as monitoring and supporting community governments that provide essential services (Exhibit 2).

Contribution agreement—A written agreement that specifies the terms and conditions to be met by the parties to the agreement, including the amount, start and end date, eligible expenditures, accountability and reporting requirements, and rights and duties in the event of default of the agreement.

Source: Financial Administration Manual, Government of the Northwest Territories

Exhibit 2 Legislation, responsibilities, and existing structures for essential services in Northwest Territories communities

Essential service	Applicable legislation	Responsibilities of community governments	Responsibilities of the Department of Municipal and Community Affairs and other departments	Existing community government structures that support essential services
Drinking water	<p>The <i>Public Health Act</i> and <i>Water Supply System Regulations</i> contain requirements for water quality testing, water treatment plant operator certification, and water treatment plant specifications.</p>	<p>Community governments are responsible for managing safe water supply, treatment, and distribution.</p>	<p>The Department of Health and Social Services is responsible for enforcing the <i>Public Health Act</i> and the <i>Water Supply System Regulations</i>.</p> <p>The Department of Municipal and Community Affairs provides community governments with funding to deliver these services consistent with legislative requirements and is responsible for providing support to develop sufficient capacity to comply with the regulations.</p>	<p>There are</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 water treatment plants (3 communities receive trucked water from a neighbouring community), and • 31 primary water treatment plant operators.
Waste management	<p>There are multiple territorial and federal acts and other related regulations for waste disposal: The <i>Waters Act</i> and the federal <i>Mackenzie Valley Resource Management Act</i> regulate water use and waste deposit to help ensure environmental protection, and establish the land and water boards that grant required licences to communities.</p> <p>The <i>Public Health Act's General Sanitation Regulations</i> and <i>Public Sewerage Systems Regulations</i> also require municipalities to adequately manage garbage disposal and sewage collection/ disposal to protect human health.</p>	<p>Community governments are responsible for</p> <ul style="list-style-type: none"> • obtaining water licences and complying with their terms and conditions, such as sampling waste water and reporting results, and maintaining waste management facilities; and • managing the collection, treatment, handling, and disposal of solid waste and sewage. 	<p>The Department of Environment and Natural Resources develops, implements, and enforces many of the waste management regulations and guidelines for environmental protection.</p> <p>The Department of Health and Social Services enforces the <i>Public Health Act's General Sanitation Regulations</i> and <i>Public Sewerage Systems Regulations</i>.</p> <p>The Department of Municipal and Community Affairs provides community governments with funding to deliver these services consistent with regulatory requirements, and is responsible for providing them with technical support and training.</p>	<p>There are</p> <ul style="list-style-type: none"> • 32 solid waste sites and 32 sewage lagoons (2 communities share a solid waste site and sewage lagoon), and • 32 solid waste and sewage lagoon operators.

Exhibit 2 Legislation, responsibilities, and existing structures for essential services in Northwest Territories communities (continued)

Essential service	Applicable legislation	Responsibilities of community governments	Responsibilities of the Department of Municipal and Community Affairs and other departments	Existing community government structures that support essential services
Fire protection	<p>There is no legislation requiring community governments to establish a fire department.</p> <p>However, when a fire department exists, its operations are governed by the <i>Safety Act</i>.</p> <p>The Department of Municipal and Community Affairs' standards for responsive fire departments also apply.</p>	<p>Community governments with a fire department are responsible for</p> <ul style="list-style-type: none"> • delivering the level of service at which they have chosen to operate the fire department; and • ensuring they have the recommended minimum number of trained firefighters and proper equipment, consistent with the level of responsiveness of the fire department. 	<p>The Department of Municipal and Community Affairs provides community governments with funding to deliver these services consistent with legislative requirements, and is responsible for training and supporting communities in developing their fire departments.</p>	<p>There are</p> <ul style="list-style-type: none"> • 23* fire departments, and • 10* communities that do not have a fire department.
Emergency preparedness planning	The <i>Civil Emergency Measures Act</i>	<p>Under the <i>Civil Emergency Measures Act</i>, community governments are responsible for preparing and approving up-to-date and validated emergency plans and programs.</p>	<p>The Department of Municipal and Community Affairs provides community governments with funding to deliver this service consistent with legislative requirements, including supporting communities in developing and updating their emergency plans. It is also the Government of the Northwest Territories' lead department for coordinating overall territorial response to a civil emergency or imminent threat of an emergency.</p>	<p>There are</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 communities with up-to-date and validated plans, • 22 communities with plans that require updating and validation, and • 1 community without a plan.
<p>Source: Information provided by the Department of Municipal and Community Affairs</p> <p>* This is an Office of the Auditor General of Canada calculation based on community reported data that was not subject to verification by the Department of Municipal and Community Affairs and that we were not able to independently verify. The Department's last assessment of community fire departments was in the 2010–11 fiscal year.</p>				

11. In April 2007, the Government of the Northwest Territories began implementing the New Deal for NWT Community Governments (Exhibit 3). The New Deal was a direct response to community governments' requests for greater local control and autonomy. It changed the roles of community governments and the Department of Municipal and Community Affairs significantly. The Department moved from a hands-on role in communities' decision making to one of supporting community governments that had acquired greater decision-making responsibilities. Community government legislation changed from being prescriptive—that is, from dictating what community governments must do—to allowing community governments the flexibility to manage themselves independently. As well, funding moved towards block funding for programs and services and allowing community governments the flexibility to establish their own priorities.

Exhibit 3 New Deal for community governments: a chronology

- **2004:** The Department of Municipal and Community Affairs announced its intent to move forward with the New Deal for NWT Community Governments.
- **2004–2005:** Legislation for cities, towns, villages, hamlets, charter communities, and Tłı̨chǫ communities was amended to give broader scope of authorities to community governments.
- **2007:** Community governments assumed full authority for decisions about community public infrastructure, and each community was required to plan for and finance all projects. Under updated community government funding policies, the Department began providing community governments with formula-based capital funding for infrastructure development and transferred ownership of most assets to community governments. The formula took into account population and property value, but not community needs. However, water and sewer services funding for communities took into account community-specific costs for fuel, power, and population needs.

Source: Department of Municipal and Community Affairs

12. The New Deal's implementation resulted in some challenges. A 2009 evaluation conducted for the Government of the Northwest Territories found the New Deal allowed communities to establish their own priorities and manage their individual projects. However, the evaluation also found that many communities were not prepared or equipped to manage the responsibilities required of them and lacked planning and project management capacity. It recommended an ongoing training program for community government officials and employees, a funding formula review, and additional resources so the Department could increase its community support activities.

13. Also in 2009, the Department of Human Resources launched 20/20: A Brilliant North, the NWT Public Service Strategic Plan, aimed at building public sector capacity. This initiative included support for

developing community governments' capacity specifically. The Department of Municipal and Community Affairs partnered with the Department of Human Resources, the NWT Association of Communities, and the Local Government Administrators of the Northwest Territories to lead this initiative, called the Public Sector Capacity Initiative for Community Governments.

Focus of the audit

14. This audit focused on whether the Northwest Territories' Department of Municipal and Community Affairs adequately supported community governments' delivery of essential services the Department funded—drinking water, waste management, fire protection, and emergency preparedness. To assess whether the Department's support was adequate, we examined whether the Department monitored the provision of these essential services in communities across the Northwest Territories to know whether these services were being adequately delivered. We also examined whether the Department assisted communities in delivering essential services, including helping to mitigate risks where services were inadequate. In addition, we examined the Department's efforts to build community government capacity through its School of Community Government.

15. This audit is important because without adequate support from the Department of Municipal and Community Affairs, community governments may not always deliver essential services as required, thereby putting residents' health and well-being at risk.

16. We did not examine other key municipal services such as road maintenance or community planning. We also did not examine community governments themselves, as our audit mandate did not extend to them. As well, although we refer to other territorial government departments and to Indigenous and Northern Affairs Canada, we did not audit those departments.

17. More details about the audit objective, scope, approach, and criteria are in **About the Audit** at the end of this report (see pages 40–42).

Findings, Recommendations, and Responses

Support for essential services in communities

Overall message



18. Overall, we found that the Department of Municipal and Community Affairs did not do enough to help community governments improve their delivery of some essential services. For example, the Department was aware that many community governments had inadequate waste management practices, such as improper handling and storage of hazardous waste by untrained operators, but it did not do enough to help them manage the problem. Similarly, it did little to help community governments establish well-functioning fire protection services with enough trained firefighters and proper fire equipment.

19. The NWT Community Government Accountability Framework, which the Department established to monitor how community governments were delivering services, significantly advanced accountability and transparency by requiring community governments to report annually on their essential service delivery. However, the framework did not provide enough quality information for the Department to determine whether its support was aligned with communities' most pressing needs. Nor did the Department use other available monitoring mechanisms to fill this information gap.

20. We also found that the Department did not take adequate action to mitigate risks specific to the delivery of essential services in designated authority communities. While the Department was aware that certain designated authority communities had difficulty in delivering some essential services, it could not step in to help because the contribution agreements it put in place to fund these services did not specify when it could do so. Without intervention measures in such contribution agreements, the delivery of essential services and the Department's funding for those services is at risk.

21. This is important because the Department's support is necessary for many communities to improve their essential service delivery, particularly in areas such as fire protection and waste management. Adequate support and community engagement are key to helping ensure community governments have the capacity they need to provide residents with quality essential services critical to their health and safety.

Context

22. Under territorial legislation, regulations, and policies, community governments are responsible for providing residents with essential services including those related to drinking water, waste management, fire protection, and emergency preparedness. The Department of Municipal

and Community Affairs is responsible for monitoring and supporting the delivery of these services, and where possible, for intervening when these services are at risk.

The Department did not adequately support community governments in providing essential services to residents

What we found

23. We found that the Department of Municipal and Community Affairs did not adequately support community governments in providing key essential services to their residents in accordance with legislative and regulatory requirements. While the Department had some information on the essential services provided by community governments in some of the areas we examined, it did not adequately assist community governments to improve their delivery of essential services or mitigate the risks associated with their inadequate delivery. This lack of support meant that inadequate essential services put communities at risk.

24. We found that the Department's monitoring allowed it to identify some critical information relating to these essential services, but there were gaps. For example, its monitoring identified communities in which drinking water safeguards may have been inadequate, and communities that did not have current emergency plans. However, it did not adequately monitor waste management in communities, or whether communities with fire protection services met legislative requirements. Moreover, even for services that had been monitored, we found that the Department missed opportunities to obtain more information to better monitor municipal services.

25. We found that the Department did not provide adequate support to community governments to help mitigate risks related to the inadequate delivery of essential services in some key areas. For example, the Department did not provide enough support to mitigate the risks facing communities with inadequate waste management, emergency preparedness planning, and fire protection services. This support could help community governments better meet their responsibilities. However, its support to communities to help maintain safe drinking water was adequate.

26. Our analysis supporting this finding presents what we examined and discusses

- our summary assessment of the Department's support to communities,
- drinking water,
- waste management,
- fire protection, and
- emergency preparedness planning.

Why this finding matters

27. This finding matters because essential services delivered in accordance with legislative and regulatory requirements are critical to the health and safety of residents. If the Department does not provide adequate support to community governments, residents may be at risk of not receiving adequate services due to their community governments' capacity challenges.

Recommendations

28. Our recommendations in these areas of examination appear at paragraphs 41, 53, 63, and 69.

Analysis to support this finding

29. **What we examined.** We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs provided adequate support to community governments for delivering essential services. To assess whether the Department's support was adequate, we examined whether it monitored community governments' delivery of essential services to know whether these services were adequately delivered. We also examined whether the Department adequately assisted community governments in improving essential service delivery where necessary, and if it helped them mitigate risks.

30. **Our summary assessment of the Department's support to communities.** We found that the Department did not adequately support community governments to ensure they provided essential services in accordance with legislative and regulatory requirements (Exhibit 4). The paragraphs following present detailed findings on the Department's support for each of the community governments' essential services.

31. **Drinking water.** While the Department of Health and Social Services is responsible for enforcing the *Public Health Act* and *Water Supply System Regulations*, the Department of Municipal and Community Affairs' role is to support community governments' ability to comply with the Act and the regulations. We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs monitored delivery of this essential service to identify required community government support and any risks to communities in this area. We also examined whether the Department assisted community governments' efforts to meet regulation requirements. We focused on

- water quality testing,
- water treatment plant operator certification, and
- water treatment plant specifications.

Exhibit 4 The Department of Municipal and Community Affairs did not adequately support community governments to help ensure they provided essential services in compliance with legislative and regulatory requirements

Essential service	The Department's monitoring of community governments' essential services delivery	The Department's response to assist community governments and help mitigate risks to essential services	Audit assessment of the Department's support to community governments
Drinking water	<ul style="list-style-type: none"> The Department did not have complete information on water quality testing. 16 of 30 communities had a water treatment plant operator certified to the level of the plant in the community. 26 of 30 water treatment plants met the <i>Water Supply System Regulations</i>. 	<p>The Department</p> <ul style="list-style-type: none"> did not take any action to address the lack of water quality testing information; increased oversight of communities without water treatment plant operators certified to the level of the plant; provided some training for water treatment plant operators; and provided technical and project management support for water treatment plant upgrades, to meet current regulations. 	<p>Adequate*</p> <p>* Despite the Department's efforts, there were gaps in information on water quality testing and a lack of certified water treatment plant operators. These gaps posed risks to drinking water quality, warranting the Department's continued emphasis on its support to community governments.</p>
Waste management	<p>The Department had a general awareness that waste management in communities was problematic until a 2016 Study of NWT Waste Management Systems confirmed that</p> <ul style="list-style-type: none"> most of the communities (25 of 31 communities; 2 were exempt) had a licence to regulate the management of their solid waste sites and sewage lagoons. However, only 6 of these communities complied with the terms of their licence; solid waste sites in 7 communities had reached the end of their useful life; the status of 26 lagoons was undetermined; and about two-thirds of communities had poor hazardous waste handling and storage practices, or had stockpiles of hazardous waste, but only 6 had a hazardous waste management plan. 	<p>The Department</p> <ul style="list-style-type: none"> developed guidelines for the design and operation of solid waste site and sewage lagoons to help communities obtain required licences and improve compliance; did not provide sufficient training for solid waste and sewage lagoon operators; and began collaborating with other departments in the Government of the Northwest Territories to develop a Waste Resource Management Strategy and waste management programs and policies. 	<p>Inadequate</p>

Exhibit 4 The Department of Municipal and Community Affairs did not adequately support community governments to help ensure they provided essential services in compliance with legislative and regulatory requirements (continued)

Essential service	The Department's monitoring of community governments' essential services delivery	The Department's response to assist community governments and help mitigate risks to essential services	Audit assessment of the Department's support to community governments
Fire protection	The Department did not know which communities had fire departments and if existing fire departments met requirements of the <i>Safety Act</i> or could be considered responsive, including which had a sufficient number of trained firefighters. The Department's last assessment was conducted in the 2010–11 fiscal year.	The Department's response was limited to <ul style="list-style-type: none"> • preparing a discussion paper in response to its 2010–11 fiscal year assessment; and • finalizing a Community Fire Protection Plan in 2014 as a response to the discussion paper. At the time of our audit, implementation had only just begun. 	Inadequate
Emergency preparedness planning	The Department determined that 10 communities had up-to-date and validated emergency plans, 22 communities had plans that required updating or validation, and 1 community did not have a formal plan.	The Department's response was limited to <ul style="list-style-type: none"> • distributing public information on emergency preparedness to communities, and • delivering community workshops to assist in the development or updating of emergency plans in only 7 communities and delivery of exercises to validate plans in only 3 communities. 	Inadequate

32. We found that the Department provided adequate support to community governments to help them meet these three key requirements in the water quality regulations, and that its efforts to help mitigate risks to drinking water quality were adequate. However, continued support and improved monitoring are required of the Department in this area.

33. Regarding water quality testing, the regulations require regular testing of four aspects of water quality by water treatment plant operators to ensure that the drinking water is safe:

- daily tests for chlorine and turbidity levels (degree of cloudiness from particles) in the treated water,
- weekly tests of bacteriological samples, and
- quarterly and yearly tests for the presence of chemicals.

According to the Department, the daily tests of chlorine and turbidity levels are the most important tests to monitor drinking water quality. The results of all water quality tests must be provided to the Department of Health and Social Services.

34. We found that the Department of Municipal and Community Affairs did not receive complete information on water quality testing from community governments or from the Department of Health and Social Services. Therefore, it did not know if communities were conducting all the required tests as a means to determine what supports community governments required. For tests of chlorine and turbidity, the Department of Municipal and Community Affairs did not automatically receive this information from either community governments or from the Department of Health and Social Services. Rather, it relied on informal communications with environmental health officers—who are Health and Social Services employees who work with communities to monitor testing. This made it difficult for the Department of Municipal and Community Affairs to determine whether these two key tests were conducted by community governments as required.

35. We also noted that there were indications that some communities were not conducting other required water quality tests. For example, according to the Department of Municipal and Community Affairs' most recent drinking water report, which reported on water quality testing in 2013, all of the required weekly bacteriological samples were not completed in 11 communities. We also analyzed information from the Department's online public Drinking Water Quality Database and found that this trend continued. Specifically, we found that in 2014 and 2015, both bacteriological and chemical testing were not always conducted as required.

36. We also examined water treatment plant operator certification. Regulations require that these operators be certified to the classification level of their plant. Certification requires the operator to have a minimum

level of experience and to pass an examination consistent with the class of the plant, while the Department of Municipal and Community Affairs is responsible for providing training to water treatment plant operators to become certified.

37. We found that as of May 2016, the Department's information confirmed that only 16 of 30 communities had a primary water treatment plant operator certified to the classification level of the plant in the community. (Three communities did not have a water treatment plant because they received trucked water from a neighbouring community that was treated before it was transported.) The Department also knew that most back-up operators, who were expected to perform the duties of primary water treatment plant operators in their absence, did not have the certification needed to assume responsibility for operating these plants. Department officials cited various contributing factors to the lack of certification, including capacity challenges for some operators and lack of sufficient training.

38. Department officials told us that they increased oversight and support in communities without fully certified operators through the Circuit Rider Training Program—which gave on-site training and guidance to help communities manage their water treatment systems. The Department also supported community governments by providing operators with water treatment plant training courses to help them achieve and maintain their required certification. For example, according to its training data, the Department delivered water treatment plant training to 38 participants from 16 communities during the 2015–16 fiscal year.

39. We also examined water treatment plant specifications. Starting in 2002, the Department provided support to communities to upgrade water treatment plants to meet the *Water Supply System Regulations*. The Department indicated that as of June 2016, 26 of 30 plants met the specifications, and that a new plant was being constructed and was scheduled to be operational and in compliance with regulations by December 2016. We found that the Department had a plan to work with the Department of Public Works and Services to upgrade the remaining three plants.

40. In our opinion, the Department of Municipal and Community Affairs has made adequate efforts to support community governments and mitigate risks to drinking water quality. Department officials told us that they were confident the drinking water in communities was safe, in large part due to the clean water sources and limited agricultural and industrial activity affecting water quality. However, insufficient information on water quality testing, along with the lack of certification for many primary water treatment operators, posed ongoing risks to drinking water quality that warranted the Department's continued support to communities. Without improved monitoring and continued support in these areas, there are risks that potential problems could affect residents' health.

41. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should formally assess its information gaps with respect to water quality testing and use the information to work with community governments and the Department of Health and Social Services to identify and provide communities with the required types of support to comply with water testing requirements. It should also work with community governments to ensure that all water treatment plant operators receive the required training and support to obtain the appropriate certification.

The Department's response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will support the recommendation by

- continuing to work with the Interdepartmental Drinking Water Committee, whose mandate is to provide coordinated Government of the Northwest Territories support for technical issues relating to drinking water and waste management in the Northwest Territories. This includes drinking water systems, support to water and waste system operators, maintaining water quality data, and governance and regulation of water and waste in the Northwest Territories;
- implementing a new database in the 2017–18 fiscal year that incorporates drinking water information needs of the Government of the Northwest Territories;
- exploring options with the Department of Health and Social Services to expand and formalize the current process for sharing water testing results. This will include establishing a protocol for identifying the status of results and enabling the Department of Municipal and Community Affairs to make necessary adjustments to its support for community governments, including to the Circuit Rider Training Program; and
- continuing to support training through delivery of the Circuit Rider Training Program, which provides hands-on formal training, course delivery through the School of Community Government, and one-on-one training to support community governments and ensure that their operators obtain required training and certification.

42. **Waste management.** Waste management involves the collection, treatment, and disposal of solid waste (garbage) and sewage in communities. There are 32 solid waste sites and 32 sewage lagoons in the Northwest Territories (in one case, two communities share services). The territory's waste management challenges in communities included limited seasonal or no road access, high costs and technical challenges in transporting waste for small communities, and lack of community waste management expertise.

43. Primary responsibility for developing and enforcing waste management and disposal regulatory requirements rests with other government departments and with the Northwest Territories' regional land and water boards. However, the Department of Municipal and

Community Affairs provides funding, technical support, and training to community governments to support local waste management. We examined whether the Department had sufficient information to identify and mitigate community governments' risks in this area and whether it supported their efforts to meet essential service requirements. Our audit focused on

- water licences,
- solid waste sites and sewage lagoons, and
- management and disposal of hazardous waste.

44. We found that the Department provided inadequate support to community governments in their efforts to meet waste management requirements in these three areas, and that the Department's efforts to mitigate risks from improper waste management were inadequate.

45. In general, we found that the Department of Municipal and Community Affairs gave little attention to community governments' waste management, despite the fact that the Department had a long-standing awareness that waste management practices had been inadequate. The Department did not adequately monitor community governments to determine whether they were meeting regulatory requirements and to determine the specific supports they required. It also did little to adequately support community governments or help mitigate the risks associated with inadequate waste management. This is despite the fact that public information was available on the results of inspections conducted by the Department of Environment and Natural Resources of community government compliance with water licences, which indicated that compliance with key requirements was low in many communities. A 2016 joint Study of NWT Waste Management Systems by the Department of Municipal and Community Affairs and the Department of Environment and Natural Resources confirmed that there were significant deficiencies in waste management in many communities.

46. Regarding water licences, the *Waters Act* and the federal *Mackenzie Valley Resource Management Act* regulate the use of water and waste deposits, and establish the boards that licence community governments to do so. These licences are intended to help protect community drinking water sources by specifying how community governments must dispose of solid waste, sewage and hazardous waste to avoid harming water bodies, including those which supply drinking water. To obtain a licence from a board, community governments must submit an application, including details such as waste disposal methods and planned mitigation measures.

47. We found that as of June 2016, 25 out of 31 community governments (2 were exempt due to their size or shared services with another community) had a water licence to regulate their solid waste site and sewage lagoon management. However, according to the 2016 joint

study, only 6 community governments complied with their licence requirements. Areas of non-compliance noted in the report included improper segregation of solid waste materials and improper storage of hazardous waste. As well, Department officials noted that those community governments without a licence faced capacity challenges that affected their ability to obtain one. These included lack of community expertise in this area.

48. We found that the Department had developed community guidelines in 2003 on how to design and operate solid waste sites, and had assisted the Department of Environment and Natural Resources and the territorial water boards in 2015 with the development of templates to assist community governments in obtaining or complying with their water licences. However, continuing challenges regarding community governments' skills and capacity to operate these sites affected compliance, and we found that the Department did little to mitigate risks associated with this. For example, the Department's water and waste water program included only one solid waste course, which did not address hazardous waste management. We also noted that only about one-third of solid waste site operators received training from the Department, indicating that many personnel operating these sites—including handling hazardous waste—had not been trained.

49. We also looked at the Department's support for life-cycle management of solid waste sites. The 2016 joint study confirmed that solid waste sites in 7 of 32 communities had reached the end of their useful life, and that the useful life of 26 lagoons remained undetermined. Department officials told us, however, that the Department had been aware that solid waste sites were historically problematic well in advance of the study's results. Yet we found that the Department had done little to adequately support community governments or help manage risks. Officials informed us that the Department's capital planning managers did, however, provide advice to community governments planning new waste sites. Plans included constructing new sites or modifying existing sites in 8 communities.

50. Under the Public Sector Accounting Board guidelines relating to liability for contaminated sites, which were adopted by the Government of the Northwest Territories in 2014, the Department of Municipal and Community Affairs is also required to assess the environmental liability related to solid waste sites. However, officials told us they did not know which level of government is responsible for remediating them. We found that the Department, as a member of the Environmental Liabilities Committee, was working to help identify responsibilities in this area.

51. We examined the Department's support for community governments' management and disposal of hazardous waste. The 2016 joint study confirmed that about two-thirds of communities had accumulated stockpiles or were poorly handling and storing hazardous

waste, but only six communities had a hazardous waste management plan. The study reported that this left some communities concerned about soil and groundwater contamination and potential human health impacts. Yet, we found that the Department had done little to assist community governments and to help mitigate the associated risks. The Department's support was limited to recent collaborations with the Department of Environment and Natural Resources and other stakeholders on an NWT Waste Resource Management Strategy, part of which was intended to help identify waste management priorities.

52. Department officials told us that waste management received less attention than other high-risk areas, such as drinking water, partly due to 2009 changes to the *Water Supply System Regulations*. These required the Department to focus on water quality rather than on other areas, despite the fact that inadequate waste management can affect drinking water.

53. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs, in consultation with the Department of Environment and Natural Resources, should work with community governments to help identify and provide the necessary support and capacity building, so that they can comply with regulatory and other waste management requirements. This should include

- support needed by each community government to comply with the water licence that regulates the management of solid waste sites and sewage lagoons; and
- support needed by community governments to ensure proper management of solid waste sites, and proper handling and disposal of hazardous waste.

The Department's response. Agreed. Through its work on the 2014 Municipal Funding Review, the Department of Municipal and Community Affairs acknowledges the need for improved support to community governments to fulfill their responsibilities related to solid waste. The Department will work with the other representatives on the Interdepartmental Drinking Water Management Committee to seek an extension of its terms of reference to create a subcommittee focused on waste management. Through this subcommittee, the Department will seek to formalize its understanding of the current condition of solid waste facilities in the Northwest Territories and any compliance issues with those facilities.

The Department will also work with the subcommittee to identify resources to advance solid waste management, including through identifying best practices and providing training on solid waste management to community governments. This work will also be coordinated with the implementation of the Asset Management Strategy

to create a complete inventory of solid waste sites, their capacity, and known issues with existing sites.

Finally, the Department will bring forward changes to its Water and Sewer Funding Policy in the 2017–18 fiscal year to include funding for solid waste management. In association with efforts to fully fund a needs-based funding model, this will ensure that community governments receive funding to adequately operate and manage their solid waste facilities.

54. **Fire protection.** As is the case in many jurisdictions across the country, fire represents a significant risk to residents' health and safety. In 2014 alone, there were 276 reported fires in the Northwest Territories (not including wildfires), which resulted in three deaths. The Department is responsible for providing funding, training, and support to community governments to establish fire departments and provide local fire services. While there is no legislative requirement for community governments to have a fire department, where a fire department does exist, its operations are governed by the *Safety Act*.

55. The Department also established standards for fire departments, which are specific to each level of fire protection service a community government may choose to offer—standard, advanced, and professional. For each level of fire protection service, these standards identify specific elements that a fire department needs in order to be considered responsive. This means that each fire department has the authority, specific tools, and capacity in place to deliver its chosen level of fire protection service to the community. Among the elements that a fire department needs to be responsive are an approved bylaw or band council resolution that identifies the level of service to be delivered, equipment in good condition that meets minimum standards, and a sufficient number of firefighters trained to the identified level of service. We assessed whether the Department

- knew if the existing fire departments met the standards to be considered responsive,
- helped fire departments not meeting these standards to improve their fire protection services, and
- supported community governments that did not have a fire department.

56. We found that the Department's support to community governments for fire protection was inadequate, as were its efforts to mitigate risks related to inadequate fire protection for these communities.

57. We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs identified if existing fire departments met the standards to be considered responsive. We found that the Department knew little about the state of communities' fire protection services, and was unable to tell us which had operating fire departments. As a result,

using information reported by community governments under the Department's accountability framework, we calculated that approximately 23 communities had a fire department. However, as we later report, there were issues with the reliability of this data. We found that the Department did not know which of these communities' fire departments met the standards, including which communities had a sufficient number of trained firefighters. Officials indicated that this was because a full assessment of the fire departments had not been conducted since the 2010–11 fiscal year.

58. The 2010–11 assessment, conducted by the Office of the Fire Marshal within the Department of Municipal and Community Affairs, focused on existing fire departments' equipment, training, general operations, and governance in 28 of 33 communities. The assessment revealed significant gaps and deficiencies in existing fire departments, which included insufficient numbers of firefighters, lack of training, and outdated equipment that did not comply with standards.

59. In 2013, the Department used these assessment results for a discussion paper to engage stakeholders in creating a shared vision for an effective community fire protection service. The paper included 18 recommendations to address identified gaps and deficiencies, improve fire protection services, and reduce fire threats. In response to the paper, the Department developed a Community Fire Protection Plan, but at the time of our audit, it had only begun implementation.

60. Under both the *Safety Act* and the Department's standards, community governments with existing fire departments are responsible for ensuring they have the recommended minimum number of firefighters, and that these firefighters have the required training and equipment to ensure their health and safety. The Act and standards also require community governments to establish standard operating procedures for their fire departments, which provide structure and consistency in decision making, particularly with regard to both firefighter and resident health and safety.

61. We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs helped fire departments not meeting these requirements to improve their fire protection services. We found that the Department's support was inadequate. While the Department provided community governments with a toolkit in 2014 to help guide their efforts to recruit and retain volunteer firefighters, and offered a range of basic fire protection courses, it faced some challenges. For example, officials told us that sometimes individuals signed up for fire training but did not attend, and that many fire departments continued to lack the recommended minimum number of trained firefighters required for their community size. Further, we found that the Department did not adequately assist community governments to ensure that they had the proper equipment or in developing standard operating procedures.

62. We also found that the Department of Municipal and Community Affairs had limited success in engaging community governments without fire departments. This was due in part to some communities' lack of capacity to actively deal with fire protection issues, as well as the Department's limited efforts to engage community governments. Although we found that the Department provided community governments with some general information on fire prevention and safety, limited engagement of these community governments presented a fundamental risk to community safety.

63. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should take immediate action to reassess whether communities with fire departments meet requirements under the *Safety Act*. For those fire departments that do not, it should work with community governments to establish a plan to assist them in meeting requirements. For community governments without fire departments, the Department should work with them to develop a strategy for fire safety.

The Department's response. Agreed. Through its efforts under the Community Fire Protection Plan, the Department of Municipal and Community Affairs is putting tools and actions in place to strengthen community fire protection services for the Northwest Territories. As part of this, the Department has initiated consultation to update the Fire Prevention Act and further define community governments' role in fire protection.

The Department's efforts also include a fire department assessment tool, scheduled for completion in spring 2017, which will assess administrative aspects of community fire services including compliance under the Safety Act. Once the assessment tool is complete, the Department will provide councils and staff with information on the tool and seek their commitment and interest in using it to identify current levels of service and gaps or risks. As assessments are completed, the Department will work with community governments to identify actions required to address gaps, obtain compliance with the Safety Act, and meet their desired level of service.

The full suite of tools and resources, including sample bylaws, standard operating procedures, training strategies, and public education tools, will be complete by winter 2018.

If a community does not have a fire department, efforts will focus on fire prevention to reduce the risk of injury or damage.

64. **Emergency preparedness planning.** Under the *Civil Emergency Measures Act*, community governments are responsible for preparing and approving emergency plans, and the Department is responsible for funding and supporting them in developing and validating these plans. Community emergency plans guide emergency response by assigning roles and responsibilities and providing information such as emergency

contacts and checklists with specific actions required during most likely emergency events, such as floods, wildfires, or critical infrastructure failure. We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs adequately supported community governments in developing and validating their emergency plans.

65. We found that the Department provided inadequate support to community governments to ensure emergency plans were current, and to mitigate associated risks.

66. We found that the Department determined most communities had emergency plans but that many plans were not current; that is, they had not been updated and validated. The Department considered a plan as up to date and validated if it had been reviewed and practised through an exercise or an actual emergency response event in the past two years. As of April 2015 (the latest date at which it assessed emergency plans), the Department identified 10 communities as having current emergency plans, 22 communities as having plans that required updating or validation, and 1 community that did not have a formal plan. Keeping the plan current is important to ensure that community management knows how best to respond appropriately in an emergency situation, and that officials have updated and important information, such as critical infrastructure to be protected and people who must be notified if an emergency situation occurs.

67. We found that the Department provided little support for emergency preparedness in communities. The limited support provided was in the form of planning workshops to help community governments develop or update emergency plans and **table-top exercise** workshops to validate these plans. However, we found that the Department had conducted these workshops and exercises in very few communities. It conducted only seven emergency planning workshops and three table-top exercises over the course of the 2013–14 and 2014–15 fiscal years. Officials told us that funding limitations prevented them from doing more. We noted that at this rate, it would take several years to conduct planning workshops and table-top exercises in all communities that needed it. We did find, however, that the Department developed and distributed general information on emergency preparedness to communities.

68. In a 2015 report, the Department assessed actions taken during the unprecedented wildfire season of 2014. The review underscored the importance of adequate emergency plans in all communities and found that the level of community emergency preparedness varied widely. Communities with updated and validated plans were more confident and

Table-top exercise—A simulation of an emergency situation without undertaking a physical mock exercise of an event. Participants gather around a table to discuss general problems and procedures in the context of an identified emergency scenario. The focus is on training and familiarization with roles, procedures, or responsibilities.

prepared to deal with the impacts of the wildfires. The report concluded that recent table-top exercises had contributed to the success of wildfire response. One of the review's recommendations was to build community resilience by working with community governments to improve knowledge of emergency management, hazards, and risks, and to continue adapting and improving community emergency plans. In response, the Department indicated that it intends to continue to deliver community emergency planning and exercise workshops and to work with communities to assess their emergency response readiness.

69. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should work with community governments to provide the required supports, so that all communities have current emergency plans and receive training to implement these plans.

The Department's response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs is updating the Civil Emergency Measures Act and anticipates introducing new legislation in fall 2017. This work will coincide with efforts to maximize available support to create and maintain emergency plans and training. The Department intends to use additional staff to help review existing plans and conduct table-top exercises, so that Department staff can assist community governments in understanding, practising, and updating their existing plans, as required (for example, minor updates to contact information). More comprehensive plan development will continue to be supported by existing staff. At a minimum, the Department will review 5 plans per year and will endeavour to increase that to 8 to 10 plans per year in the 2017–18 fiscal year with additional staff.

As part of its effort to expand learning opportunities, the Department will assign resources to create a basic emergency management course. For fall 2016 development, this resource will provide an online opportunity for individuals to learn basic emergency management concepts. Successful completion of this online course, combined with emergency plan workshops and table-top exercises, will significantly increase community representatives' capacity to prepare for and respond to emergency situations.

The Department's accountability framework was limited by its design and implementation

What we found

70. We found that the NWT Community Government Accountability Framework was introduced as a tool to help community governments monitor their performance in providing essential services. It allowed the Northwest Territories' Department of Municipal and Community Affairs to monitor and report community governments' performance and engage them in identifying the support they needed to improve service delivery to their residents. It significantly advanced accountability and transparency for essential municipal service delivery. However, we found that design

flaws, such as the Department's weaknesses in validating the accuracy of information provided by community governments, limited the framework's usefulness.

71. Our analysis supporting this finding presents what we examined and discusses

- design of the accountability framework, and
- implementation of the accountability framework.

Why this finding matters

72. This finding matters because accurate information on essential services is critical to supporting the accountability framework's goals, and to targeting the support and the resources available to community governments.

Recommendations

73. Our recommendations in these areas of examination appear at paragraphs 80, 81, and 86.

Analysis to support this finding

74. **What we examined.** We examined whether the Department's design and implementation of the NWT Community Government Accountability Framework facilitated adequate monitoring of and support to community governments.

75. **Design of the accountability framework.** In 2010, the Department began developing the accountability framework as a tool for community governments to monitor their own performance, and for the Department to monitor community governments' program and service delivery. To determine which community government services were essential and warranted inclusion under the framework, and to identify appropriate indicators to monitor delivery, we found that the Department consulted with community governments, consultants, officials across government departments, and third-party stakeholders in designing the framework.

76. The framework was designed to provide annual information on a series of performance indicators related to a range of essential services. There were 14 key performance indicators under four categories:

- good governance;
- comprehensive planning;
- sound financial management and administration; and
- safe, healthy, and vibrant communities.

These indicators addressed most essential services that community governments were required to provide to residents: drinking water quality, elements of waste management, fire protection, and emergency planning. It also included those required for strong community government, such as

governance, financial management, and capital planning. The exception was solid and hazardous waste management, for which there were no indicators.

77. For each key indicator, the Department developed an annual checklist with yes/no questions for each community government to assess and report on its previous fiscal year's performance and submit to the Department. Officials were to use this information to rate the community government's performance on each indicator as satisfactory, limited, or unsatisfactory. Along with information from other sources, the Department was to use it for an annual report back to each community government highlighting priorities requiring their attention.

78. However, we found that design flaws limited the reliability of the information collected from community governments. For example, we found no provisions for the Department to validate the accuracy of the completed checklists. This is important because this information was to be used by the Department to inform its own operations, including where to focus its support to community governments. It was also intended to form the basis for reports to the Legislative Assembly on key issues relating to essential services in communities.

79. As well, we found the wording for some checklist questions was unclear. Department officials told us that community governments often misinterpreted the questions and therefore submitted incorrect information. We also found that the Department did not define the requirements for a community government to respond positively for several questions, nor did it define how the community government's performance on the indicator would be rated.

80. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should regularly review and modify (as required) the wording of the questions in the NWT Community Government Accountability Framework to ensure community governments can correctly answer them.

The Department's response. Agreed. Each year, the Department of Municipal and Community Affairs reviews questions and stakeholders' feedback to ensure the questions are understood and that community government representatives comprehend the nature of the questions and their responses.

The Department has communicated and reaffirmed to stakeholders that the NWT Community Government Accountability Framework is a living document and that, as required or appropriate, the questions and indicators will be updated to ensure that the tool is useful to community governments and the Department, to inform their engagement and priorities to work together.

In an effort to provide community governments with additional opportunity to provide comments, the Department adjusted the

framework tool for the 2015–16 data collection to include a place for community governments to record comments and feedback on each indicator. That way, if they wish to raise issues with a question or provide further explanation, they are able to do so. As the Department continues to enhance the tool, it will seek continued opportunity to refine questions and provide opportunities for stakeholder feedback.

81. Recommendation. The Department of Municipal and Community Affairs should develop clear guidance for community government officials to complete and Department officials to assess the NWT Community Government Accountability Framework's performance indicator checklists. The guidance should explain the criteria for each question and provide community governments with clear guidance on how to respond appropriately to each question.

The Department's response. *Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will develop a handbook for the NWT Community Government Accountability Framework.*

The handbook will have two components. The first, to be completed by March 2017, will provide information to community government stakeholders on the accountability framework. This will include

- an explanation of the tool and the intended purpose;*
- information on how the tool works, including online data collection;*
- information on the questions, their intent, and what a green, yellow, or red response may look like (with a help button for respondents if software permits that it be included directly in the tool itself);*
- information on how indicators are scored and how the green, yellow, and red assessment is determined; and*
- what to expect from the Department once the tool is complete.*

The second component of the handbook for departmental use, to be completed by September 2017, will provide guidance to departmental staff on the implementation of the tool, including a calendar for implementation, information on tracking and validating indicator questions, and guidance on developing and implementing community government annual reports.

82. Implementation of the accountability framework. The Department of Municipal and Community Affairs began implementing the accountability framework in fall 2013, and piloted the framework to measure community governments' performance during the 2013–14 fiscal year. We found that the Department provided information and support to community governments to help them complete the checklists used to rate their performance. For example, officials travelled to communities to explain the framework and hold information sessions with community government officials. It also hired five new assistant regional

superintendents, whose role was to lead the accountability framework's implementation at the regional level and assist community governments as needed.

83. The Department of Municipal and Community Affairs received the completed checklists from most community governments for both the 2013–14 and 2014–15 fiscal years. However, Department officials told us that some of the answers submitted during the 2013–14 pilot year did not match their understanding of the situation in these communities. This was because, in some cases, community governments did not understand the question and reported inaccurate information, and in other cases, the Department did not agree with a community government's assessment of its situation. As a result, the Department decided to verify the information submitted for the 2014–15 fiscal year. To do this, headquarters and regional officials discussed the information submitted and followed up with community governments, as necessary.

84. We tested how the Department of Municipal and Community Affairs verified the community governments' responses to selected questions on essential services and governance. To do this, we examined the Department's review of positive responses to these questions. We found that it adequately verified the accuracy of the responses for only about half of the questions we examined. For example, we found that in some cases, the Department did not have the information required to verify a community government's response, while in other cases, it had the information but did not use it. This meant that the Department was not assured of the accuracy of information on essential services in these communities, limiting its usefulness to target its support.

85. We found that in June 2016, the Department provided an annual report to the Legislative Assembly summarizing community governments' performance against the framework's indicators for the 2013–14 and 2014–15 fiscal years. However, without assurance that the community government's information was accurate, the report may be of limited use.

86. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should develop a strategy to verify the accuracy of information from community governments under the NWT Community Government Accountability Framework, in order to support meaningful engagement with community governments on required supports and foster accurate decision making about its departmental operations.

The Department's response. Agreed. As part of the development of the handbook described in the response to Recommendation 81, the Department of Municipal and Community Affairs will take a critical look at the questions in each indicator and the methodology for verifying each community government's response.

As part of the work on the handbook, the Department intends to develop a prioritization (or weighting) exercise for the questions in each key indicator. The purpose of this change to the NWT Community Government Accountability Framework tool will be to properly distinguish between the relative importance of different questions in a key indicator. By adding a weighting criteria into the indicator, the results will more accurately reflect the performance of the community government.

In terms of verifying accuracy, the Department will ensure that the items that are weighted more heavily have documented verification available. Less heavily weighted questions may be captured through discussions and meetings but not verified through a formal process or document. Given the purpose of the accountability framework as an initial self-assessment of a community government performance, the Department will not document and track every question but will focus on the more critical items related to performance.

The Department did not use contribution agreements to fill information gaps in community governments' essential services delivery

What we found

87. We found that the Department of Municipal and Community Affairs made limited use of contribution agreements to monitor community governments' essential services delivery. For example, contribution agreements between the Department and community governments, including designated authority communities, included conditions related to financial reporting but did not include conditions such as required performance information for essential services. These would have enabled it to more closely monitor community governments' provision of essential services. We did find, however, that the Department used more informal means to engage with community governments on an ongoing basis.

88. Our analysis supporting this finding presents what we examined and discusses

- contribution agreements, and
- regular communication with community governments.

Why this finding matters

89. This finding matters because adequate engagement with community governments and ongoing monitoring is key to the Department providing them with the required support at the required time. It can help prevent significant issues in some communities and may also assist essential service delivery.

Recommendations

90. Our recommendations in these areas of examination appear at paragraphs 95 and 99.

**Analysis to support
this finding**

91. **What we examined.** We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs used its available mechanisms to monitor essential service delivery, specifically contribution agreements and regular communication with community governments.

92. **Contribution agreements.** The Department of Municipal and Community Affairs enters into annual contribution agreements with community governments to provide them with funding for essential services. These agreements include financial reporting requirements for community governments, as well as general provisions enabling the Department to collect additional information from recipients, including on performance. We found that the Department did not use this provision to identify and collect more in-depth performance information relating to essential services, although this information could have been helpful in determining how well the essential services were being delivered. We also found that the Department did little to ensure that it received the required financial information from all community governments and on a timely basis. This could have helped identify potential problems and support required for community governments.

93. We assessed how well the Department monitored financial reporting requirements from a random sample of 44 of its contribution agreements with 25 community governments for the 2013–14 and 2014–15 fiscal years. These agreements required community governments to submit quarterly reports on their spending and ensure their annual financial statements were audited. We found that community governments submitted quarterly reports to the Department only 42 percent of the time (74 of a total of 176 reports) and of those submitted, 80 percent were late. We found that each of the 25 communities in our sample submitted their audited financial statements for the fiscal years sampled, although about half were submitted late.

94. Department officials indicated that they did not follow up with community governments when quarterly reports were not submitted or were submitted late. This is despite the fact that the requirement for quarterly reports was introduced to allow for more frequent monitoring so that potential problems could be identified earlier and addressed before they escalated. Officials further added that once a community government falls into a budgetary deficit position, it is very difficult for it to eliminate the deficit. This is particularly the case for non-tax-based communities. Officials told us that community governments often lack financial management capacity to meet these types of financial requirements.

95. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should identify standard performance information for essential services that could be required under its contribution

agreements. It should also follow a risk-based approach to identifying those higher-risk communities for which more frequent information should be provided.

***The Department's response.** Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will implement a broad, risk-based approach using tools to tailor community governments' engagement, based on the nature of the issues and the relative risk to the public or community governments.*

The Department will work with stakeholders to map out a staged approach for this engagement strategy:

- *The initial stage will use the NWT Community Government Accountability Framework tool, during which the community government self-assesses its performance and the Department identifies how it can support issues identified.*
- *The mid-range stage is the contribution agreement, where there is defined accountability. This tool can be enhanced, when deemed necessary, to have specific actions related to essential services.*
- *The next stage may be an operational review or municipal inspection, where the Department goes into a community and investigates the specific issue to determine whether there is risk requiring formal intervention.*
- *The highest stage of engagement with stakeholders would be represented by co-management, supervision, or administration, where the Department takes a hands-on approach to overseeing the community government to ensure that critical tasks are completed to the Government of the Northwest Territories' satisfaction.*

96. **Regular communication with community governments.** Officials told us that a primary way they monitored community governments was through regular communication by email, telephone, and community visits, rather than through more formal mechanisms. For example, when community governments were considering major capital projects, they often called on the Department to provide technical expertise. The Department also provided ongoing advice and guidance to community governments on numerous issues including financial management, elections, and procurement. Finally, we found that senior management at the Department of Municipal and Community Affairs headquarters and regional offices met weekly to discuss what was occurring in communities and potential strategies to address issues of concern.

97. We noted that the Department had to intervene in a small number of communities where community governments experienced difficulties in managing their affairs and where essential services could be affected. The Department conducted operational reviews to assess a community government's financial management, entered into co-management agreements, and—in a small number of extreme cases—placed

community governments under supervision or administration. We did not audit the Department's use of these mechanisms.

98. We also noted that the Department had begun to develop an operational evaluation checklist based on a Government of Nunavut model, and to align the checklist with the accountability framework. The checklist included detailed questions covering many aspects of community government operations, including essential municipal services, financial administration, and human resources. Once adapted, the Department intended to use this tool to obtain further information when the accountability framework results indicate serious issues or to help with the verification process when officials question the validity of the results.

99. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should review its monitoring mechanisms—notably contribution agreements and the NWT Community Government Accountability Framework—to determine how to use them more thoroughly to facilitate ongoing engagement with community governments. This would help provide community governments with required and timely support for essential services. The Department should also continue to develop tools aimed at identifying and collecting information critical for community government support.

***The Department's response.** Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs envisions creating and documenting a process by which the Department engages with community governments using tools such as the NWT Community Government Accountability Framework, contribution agreements, and other reports and activities. Department engagement can range from support and advice, to increasing formal requests for compliance with contribution agreements or legislation, to formal authority through municipal supervision or administration.*

The Department will pay particular attention in this exercise to identifying the type of engagement associated with each of the tools and how that engagement would escalate if issues and risks were identified.

This process must clearly define the respective roles and responsibilities of the community governments and of the Department. For example, contribution agreements should define the expectations of community governments in relation to funding being provided. This work will align with the handbooks and exercises noted earlier and will be fully completed by September 2017.

The Department will engage with stakeholders in developing these processes to ensure that actions and expectations are reasonable, are well understood, and can be effectively delivered.

The Department did not adequately address risks specific to designated authority communities

What we found

100. We found that the Department of Municipal and Community Affairs did not take adequate action to mitigate risks specific to the delivery of essential services in designated authority communities. Although the Department lacked the legislative authority to intervene in these communities if the delivery of essential services was inadequate or threatened residents' well-being, it did not use contribution agreements that funded these services to specify performance conditions and situations where the Department could intervene if the delivery of these services was at risk.

101. We also found that the Department did not establish effective partnerships with the federal department of Indigenous and Northern Affairs Canada, which is responsible for developing governance capacity in First Nations communities to help support them.

102. Our analysis supporting this finding presents what we examined and discusses

- managing potential risks to essential services, and
- establishing partnerships to improve community governance.

Why this finding matters

103. This finding matters because designated authority communities are responsible for providing essential services to their residents, but the Department's monitoring found that some communities had significant capacity challenges. Without using contribution agreements to enable departmental intervention if needed or improving governance capacity in these communities, funding provided by the Department and delivery of the essential services for which this funding is provided are at risk.

Recommendations

104. Our recommendations in these areas of examination appear at paragraphs 109 and 112.

Analysis to support this finding

105. **What we examined.** We examined whether the Department of Municipal and Community Affairs used contribution agreements to address potential risks to the essential services it funded in designated authority communities. We also examined whether the Department established and implemented processes to work with Indigenous and Northern Affairs Canada to help governance capacity development in designated authority communities.

106. **Managing potential risks to essential services.** Of the 33 communities in the Northwest Territories, 9 fall within the jurisdiction of the *Indian Act*. The Department's mandate to support community governments extends to designated authority communities, funding and supporting them in the same way as other communities. However, it lacks the legislative authority to intervene in these communities if their essential services are at risk. Since these 9 designated authority communities are not established as municipalities, the territorial legislation that grants the Department these powers is not applicable.

107. Indigenous and Northern Affairs Canada also has responsibilities for these designated authority communities. Under the *Indian Act* and departmental policies, it has responsibilities for developing governance capacity within First Nations governments, including those in the designated authority communities. Its Default Prevention and Management Policy enables it to intervene if designated authority communities mismanage funds provided by Indigenous and Northern Affairs Canada, or these communities are unable to administer their affairs related to funding from the department. (Health Canada is also able to intervene under this policy in relation to funds it provides.) However, the policy does not allow Indigenous and Northern Affairs Canada to intervene when the mismanagement is related to territorial funding. This has created a gap; that is, neither the Department of Municipal and Community Affairs nor Indigenous and Northern Affairs Canada has the legislative authority to intervene in situations where essential services funded by the Department may be at risk.

108. We found that the Department did not use contribution agreements with these community governments to help identify and manage risks to essential services it funded and to help fill the gap. For example, we found that the Department's contribution agreements with these community governments did not include provisions for collecting performance information or taking corrective action for the essential services it funded. This was problematic because some designated authority communities had known risks to essential services and may have benefited from more departmental support.

109. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs' contribution agreements with designated authorities should include provisions related to the delivery of essential services it funds, to allow it to collect required performance information and take corrective action when these essential services are at risk.

The Department's response. Agreed. Due to the complex relationship with the designated authorities, it is necessary to review the contribution agreements and enhance their effectiveness by establishing specific performance criteria that are required and identifying the consequences that will take place if those criteria are not met. The Department of Municipal and Community Affairs will consult with Indigenous and

Northern Affairs Canada as part of this work. Given that municipal legislation does not apply to designated authorities, the Department of Municipal and Community Affairs must be able to identify mechanisms to intervene or find alternative ways to ensure that service delivery is conducted in a manner that protects public health and safety—particularly in the delivery of essential services.

The Department of Municipal and Community Affairs will also consult internally within the Government of the Northwest Territories to ensure that the engagement with designated authorities aligns with the Aboriginal Engagement Strategy. It will ensure that actions to be taken through the oversight of contribution agreements with designated authorities is in line with other actions of the Government of the Northwest Territories, and ideally supported by Indigenous and Northern Affairs Canada.

The Department of Municipal and Community Affairs will have a new contribution agreement format developed and reviewed for implementation in April 2017.

110. Establishing partnerships to improve community governance.

Department officials expressed concern that the gap leaves both these communities and the Department's funding at risk, since under its Default Prevention and Management Policy, Indigenous and Northern Affairs Canada can consider intervention only if its funding is at risk.

111. We found that the Department made some attempts to engage Indigenous and Northern Affairs Canada in this area, given its responsibility for developing governance capacity in First Nations governments. However, these efforts did not result in a formal agreement between the two departments, setting out how they could work together to improve governance in these communities. Good governance is critical to the success of community governments; many of the issues surrounding funding management and service delivery may be related to the limited governance capacity in Northwest Territories' communities.

112. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should consult with Indigenous and Northern Affairs Canada to determine how the two organizations could work more effectively together to strengthen community governance in designated authority communities.

The Department's response. *Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will continue its efforts to engage with Indigenous and Northern Affairs Canada and will strive to achieve the following:*

- *Develop a two- to three-hour presentation or workshop for local elected officials to explain the roles of Indigenous and Northern Affairs Canada, the Department of Municipal and Community Affairs, and local community governments in the following types of community structures: municipal corporation (including charter community), self-government, and designated authority.*

- *Develop a departmental protocol for engaging with designated authorities when the Department of Municipal and Community Affairs identifies a risk or issue that requires resolution. This identification of risk or issues may occur through the use of tools such as the NWT Community Government Accountability Framework and the monitoring of financial statements and contribution agreements, or it may come about through engagement with the community government, Indigenous and Northern Affairs Canada, or other government departments. The protocol must include available measures up to and including third-party management and co-management.*
- *Develop a long-range plan for jointly supporting capacity building of First Nations governments in the Northwest Territories. This will include supporting the delivery of training to First Nations government staff and councils.*

Capacity development for community governments

The Department identified and provided training to community governments, but its effectiveness was at risk

Overall message



113. Overall, we found that the Department of Municipal and Community Affairs' School of Community Government offered a range of training to community governments, but some of its courses were neither kept up to date nor periodically reviewed to ensure they met the needs of the community governments they were meant to serve. Opportunities to make training more accessible to community governments, such as online learning, had not been extensively offered or incorporated into the curriculum delivery.

114. This is important because the Department's mandate is to help local governments develop their own expertise in managing their communities' essential services. The School is one of their few options for acquiring these skills within the territory. Without up-to-date and more accessible programs, community governments may lack the necessary knowledge to manage and provide essential services.

115. Our analysis supporting this finding presents what we examined and discusses

- identifying training needs for community governments,
- providing training to build community governments' capacity,
- adapting training to address emerging community needs, and
- delivery methods for training.

Context

116. The Department's School of Community Government was established in 1999 to support capacity building for community government elected officials and staff. It provides training, development opportunities, and resources related to their responsibilities, and training is voluntary. In the 2015–16 fiscal year, the School had nine employees and a budget of \$3.2 million, including a \$580,000 grant from the Northwest Territories' Department of Human Resources to help strengthen community capacity.

Recommendations

117. Our recommendations in these areas of examination appear at paragraphs 128 and 129.

Analysis to support this finding

118. **What we examined.** We examined whether the Department adequately addressed community governments' training needs. We did not assess the quality of training provided or examine specific course materials.

119. **Identifying training needs for community governments.** We found that the Department used multiple approaches to identify community governments' training needs. Its analysis identified training for senior community government positions as a key priority, and—given their critical role—committed to offering courses in governance, finance, and training specific to their needs. To identify suitable courses, the Department relied on communication between its regional staff and community governments and on information collected under the NWT Community Government Accountability Framework. It looked for capacity gaps both in individual communities and across communities to determine training required to address these gaps. We noted, however, that there were identified weaknesses in the quality of information collected under the accountability framework that could affect accurately identifying capacity gaps and training needs.

120. Officials told us that some efforts were made to tailor training to specific needs by assessing individuals' position requirements and aligning training offered. However, they noted that this occurred on an ad hoc basis and not across all community governments. In our view, this was a good practice that the Department may wish to consider implementing more formally and extending to all community governments.

121. **Providing training to build community governments' capacity.** The School's identification of training needs resulted in 109 courses and workshops being listed. We found that each year, the Department developed a course calendar for the upcoming fiscal year, which was a subset of the 109 courses and workshops. Department officials indicated

that they purposely scheduled related courses over a period of two to three years so municipal officials and employees could progress through a program of related courses to obtain certifications.

122. We found that the School offered courses related to many of the essential services community governments must provide, including in governance, finance, and administration. For example, we found that in the 2015–16 fiscal year, the School offered 56 courses and workshops in these areas. This included a series of workshops specifically focused on helping community governments to develop their governance capacity. These workshops were delivered to 82 people from various communities in the 2015–16 fiscal year.

123. The Department also provided training to senior administrative officers, having identified their role as essential to good community functioning. According to the Department, the rate of turnover at the senior administrative officer level—two to three years on average—can adversely affect community government operations. Starting in 2009, the School partnered with the Northwest Territories’ Department of Human Resources and non-governmental organizations to offer the Advancing Local Government Administrators Program. This program was intended to train, support, and retain future senior administrative officers for a more stable, local, and effective senior public service in community governments. However, while the Department of Municipal and Community Affairs had spent close to \$3 million on this program since 2009, we noted issues with its effectiveness. For example, approximately \$1 million of program spending in the 2013–14 to 2015–16 fiscal years was targeted at training potential senior administrative officers to fill vacant positions, which yielded only four graduates. Officials told us there were several reasons for this, including high staff turnover, poor attendance, or student failure to successfully complete all program elements.

124. We also noted that the Department had experienced internal capacity challenges that affected its training efforts. For example, officials told us that the School had been forced to cancel several scheduled courses over the last two fiscal years due to lack of funding, including some related to essential services delivery. They further noted challenges in updating some course curricula to ensure it remained consistent with current legislative and other changes, including new land, water, and resource administration in the Government of the Northwest Territories. Officials told us the Department lacked the expertise or human resource capacity to undertake this work.

125. **Adapting training to address emerging community needs.** We found that while the Department collected a significant amount of information on its training quality by surveying participants after course completion, little of this information was used to measure and improve course delivery. Officials cited capacity issues as the reason for this.

126. **Delivery methods for training.** We noted that the School faced significant logistical constraints in delivering courses to remote communities. To address this challenge, we found that the School had begun to make limited use of distance education technology to offer training to community government officials for a small number of courses, but had plans to expand the range of available online courses. For example, we found that the School worked with the Local Government Administrators of the Northwest Territories to develop an online training series for local government administrators. The Department expected to launch this training by October 2016.

127. At the time of our audit, the Department was also considering other methods to provide the necessary training and skills upgrades for community governments, such as partnering with Aurora College to deliver its courses.

128. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should formally assess how it identifies training needs for community governments, as well as the suite of training offered, to ensure that it continues to help community governments meet their needs and develop the required capacity to deliver essential services.

The Department's response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will work with stakeholders, including the NWT Association of Communities and the Local Government Administrators of the Northwest Territories, to determine whether current approaches to the following meet client needs:

- *approach to identifying training requirements,*
- *course scheduling, and*
- *appropriateness of course content and the need for curriculum review.*

The Department currently collects information on the above through trends analysis from the NWT Community Government Accountability Framework, requests for training through regional offices, and individual course evaluations.

If it is determined that a more formalized approach is desired, the Department will investigate conducting annual surveys potentially aligned with the accountability framework or the customer satisfaction survey, or as a stand-alone survey to ensure that the Department is collecting adequate information to determine whether its program delivery is meeting the needs of community government staff and councils.

129. **Recommendation.** The Department of Municipal and Community Affairs should explore the use of distance education and partnership opportunities with educational institutions and other organizations as appropriate, to maximize the delivery of its programming.

The Department's response. *Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs is exploring maximizing programming delivery using a number of opportunities.*

In the 2016–17 fiscal year, the Department is piloting online delivery of a number of training programs for both elected officials and community government staff. Once the model for this style of program delivery is developed, the Department can continue to expand delivery in a planned approach for other programs delivered by the School of Community Government. Among programs being piloted in the 2016–17 fiscal year are six municipal governance modules, six Aboriginal governance modules, and the Local Government Administrator Essentials program.

The Department currently works with a range of educational institutions to allow both program access as well as professional certification. The Department will continue to explore these types of partnerships in order to expand opportunities for education and certification of community government staff in the Northwest Territories. Current partners include Royal Roads University, the College of the Rockies, the University of Alberta, and Aurora College.

In addition to maximizing delivery, the Department will take advantage of these partnerships to validate our curriculum, seek to enhance our products, and continually improve the delivery of programs and services.

Conclusion

130. We concluded that the Department of Municipal and Community Affairs did not adequately support community governments' delivery of the essential services it funded. Although the Department monitored community governments' provision of some essential services to residents, it did not adequately assist community governments to help ensure essential services were provided in accordance with requirements. We found that risks remained in delivering these services and that the Department's actions to mitigate these risks in many cases were not sufficient.

131. Community governments are responsible for the delivery of essential services to their residents. However, the Department must adequately monitor and support these community governments, and assist them in managing risks associated with inadequate service delivery.

About the Audit

The Office of the Auditor General's responsibility was to conduct an independent examination of support to communities for municipal services in the Northwest Territories to provide objective information, advice, and assurance to assist the Legislative Assembly in its scrutiny of the government's management of resources and programs.

All of the audit work in this report was conducted in accordance with the standards for assurance engagements set out by the Chartered Professional Accountants of Canada (CPA Canada) in the CPA Canada Handbook—Assurance. While the Office adopts these standards as the minimum requirement for our audits, we also draw upon the standards and practices of other disciplines.

As part of our regular audit process, we obtained management's confirmation that the findings in this report are factually based.

Objective

The objective of this audit was to determine whether the Northwest Territories' Department of Municipal and Community Affairs adequately supported community governments' delivery of the essential services it funded.

Scope and approach

Audit work focused on the Department of Municipal and Community Affairs' activities to support community governments' delivery of essential services. Essential services included those related to

- safe drinking water,
- waste management,
- fire protection, and
- emergency preparedness planning.

These service areas were chosen due to their potential to directly and significantly affect human health and safety. While other services (for example, those related to recreation and road maintenance) are also important to quality of life, their potential for immediate impact on residents is lower.

This work included assessing the Department of Municipal and Community Affairs' tools to monitor community governments, and the nature and extent of the monitoring it carried out. Our audit included analyzing whether the Department's actions to support community governments to address issues related to service delivery (as identified through monitoring activities or requests from community governments) and to mitigate associated risks were adequate.

We also examined the Department's roles and responsibilities specific to supporting designated authorities and assessed departmental efforts to work with Indigenous and Northern Affairs Canada to address service delivery issues in these communities. The audit scope did not include Indigenous and Northern Affairs Canada.

Finally, we examined the Department of Municipal and Community Affairs' efforts to develop community government capacity through the School of Community Government, including how the Department maximized its available resources to best support community governments' needs.

We did not examine other key municipal services, including road maintenance, recreation programs, bylaw enforcement, land-use control and community planning, or borrowing and collecting property taxes. Nor did we audit community governments or the actions they took to deliver services to their residents, since our audit mandate did not extend to community governments. Our audit also did not examine the Department's use of mechanisms to intervene in communities experiencing difficulties managing their affairs. As well, while we refer to several Northwest Territories government departments in addition to the Department of Municipal and Community Affairs, our audit focused solely on the Department's performance. We did not audit federal departments, notably Indigenous and Northern Affairs Canada and Health Canada. Finally, we did not audit funding formulas used to provide communities with funds to provide essential services, nor did we audit whether communities received sufficient funds to provide those services.

When examining capacity development for community governments, we did not assess the quality of training provided or specific course materials.

Criteria

Criteria	Sources
To determine whether the Department of Municipal and Community Affairs adequately supported community governments' delivery of the essential services it funded, we used the following criteria:	
The Department of Municipal and Community Affairs adequately designs the NWT Community Government Accountability Framework and communicates its requirements to community governments.	<ul style="list-style-type: none"> • Municipal and Community Affairs Establishment Policy • <i>Financial Management Board Handbook</i>, Government of the Northwest Territories
The Department of Municipal and Community Affairs adequately monitors community governments to determine whether essential programs and services it funds are being adequately delivered to residents.	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Administration Manual, Government of the Northwest Territories • <i>Financial Management Board Handbook</i>, Government of the Northwest Territories • Community Government Funding policy • Municipal and Community Affairs Establishment Policy • NWT Community Government Accountability Framework • NWT Community Government Accountability Framework: Designated Authorities • Canada–Northwest Territories Infrastructure Framework Agreement • Administrative Agreement on the Federal Gas Tax Fund

Criteria	Sources
To determine whether the Department of Municipal and Community Affairs adequately supported community governments' delivery of the essential services it funded, we used the following criteria: (continued)	
The Department of Municipal and Community Affairs takes corrective action to provide support to community governments as required.	<ul style="list-style-type: none"> • Municipal and Community Affairs Establishment Policy • <i>Financial Management Board Handbook</i>, Government of the Northwest Territories • <i>Cities, Towns and Villages Act</i> • <i>Charter Communities Act</i> • <i>Hamlets Act</i> • <i>Tłı̨chǫ Community Government Act</i>
The Department of Municipal and Community Affairs establishes and implements processes to work with Indigenous and Northern Affairs Canada to adequately support designated authorities.	<ul style="list-style-type: none"> • Municipal and Community Affairs Establishment Policy
The Department of Municipal and Community Affairs identifies and provides capacity-building opportunities to community government officials.	<ul style="list-style-type: none"> • Municipal and Community Affairs Establishment Policy

Management reviewed and accepted the suitability of the criteria used in the audit.

Period covered by the audit

The audit examined the Department of Municipal and Community Affairs' activities covering the period from 1 April 2013 to 30 June 2016. Work related to the NWT Community Government Accountability Framework covered the period from 1 January 2010 to 30 June 2016. Audit work for this report was completed on 24 August 2016.

Audit team

Assistant Auditor General: Jerome Berthelette
Principal: Glenn Wheeler
Director: Maria Pooley

Lead Auditor: Erin Jellinek
Amélie Beaupré-Moreau
Makeddah John
Margaret Sciortino

List of Recommendations

The following is a list of recommendations found in the report. The number in front of the recommendation indicates the paragraph where it appears in the report. The numbers in parentheses indicate the paragraphs where the topic is discussed.

Recommendation	Response
<p>Support for essential services in communities</p>	
<p>41. The Department of Municipal and Community Affairs should formally assess its information gaps with respect to water quality testing and use the information to work with community governments and the Department of Health and Social Services to identify and provide communities with the required types of support to comply with water testing requirements. It should also work with community governments to ensure that all water treatment plant operators receive the required training and support to obtain the appropriate certification. (23–40)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will support the recommendation by</p> <ul style="list-style-type: none"> • continuing to work with the Interdepartmental Drinking Water Committee, whose mandate is to provide coordinated Government of the Northwest Territories support for technical issues relating to drinking water and waste management in the Northwest Territories. This includes drinking water systems, support to water and waste system operators, maintaining water quality data, and governance and regulation of water and waste in the Northwest Territories; • implementing a new database in the 2017–18 fiscal year that incorporates drinking water information needs of the Government of the Northwest Territories; • exploring options with the Department of Health and Social Services to expand and formalize the current process for sharing water testing results. This will include establishing a protocol for identifying the status of results and enabling the Department of Municipal and Community Affairs to make necessary adjustments to its support for community governments, including to the Circuit Rider Training Program; and • continuing to support training through delivery of the Circuit Rider Training Program, which provides hands-on formal training, course delivery through the School of Community Government, and one-on-one training to support community governments and ensure that their operators obtain required training and certification.

Recommendation	Response
<p>53. The Department of Municipal and Community Affairs, in consultation with the Department of Environment and Natural Resources, should work with community governments to help identify and provide the necessary support and capacity building, so that they can comply with regulatory and other waste management requirements. This should include</p> <ul style="list-style-type: none"> • support needed by each community government to comply with the water licence that regulates the management of solid waste sites and sewage lagoons; and • support needed by community governments to ensure proper management of solid waste sites, and proper handling and disposal of hazardous waste. (42–52) 	<p>The Department’s response. Agreed. Through its work on the 2014 Municipal Funding Review, the Department of Municipal and Community Affairs acknowledges the need for improved support to community governments to fulfill their responsibilities related to solid waste. The Department will work with the other representatives on the Interdepartmental Drinking Water Management Committee to seek an extension of its terms of reference to create a subcommittee focused on waste management. Through this subcommittee, the Department will seek to formalize its understanding of the current condition of solid waste facilities in the Northwest Territories and any compliance issues with those facilities.</p> <p>The Department will also work with the subcommittee to identify resources to advance solid waste management, including through identifying best practices and providing training on solid waste management to community governments. This work will also be coordinated with the implementation of the Asset Management Strategy to create a complete inventory of solid waste sites, their capacity, and known issues with existing sites.</p> <p>Finally, the Department will bring forward changes to its Water and Sewer Funding Policy in the 2017–18 fiscal year to include funding for solid waste management. In association with efforts to fully fund a needs-based funding model, this will ensure that community governments receive funding to adequately operate and manage their solid waste facilities.</p>
<p>63. The Department of Municipal and Community Affairs should take immediate action to reassess whether communities with fire departments meet requirements under the <i>Safety Act</i>. For those fire departments that do not, it should work with community governments to establish a plan to assist them in meeting requirements. For community governments without fire departments, the Department should work with them to develop a strategy for fire safety. (54–62)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. Through its efforts under the Community Fire Protection Plan, the Department of Municipal and Community Affairs is putting tools and actions in place to strengthen community fire protection services for the Northwest Territories. As part of this, the Department has initiated consultation to update the <i>Fire Prevention Act</i> and further define community governments’ role in fire protection.</p> <p>The Department’s efforts also include a fire department assessment tool, scheduled for completion in spring 2017, which will assess administrative aspects of community fire services including compliance under the <i>Safety Act</i>. Once the assessment tool is complete, the Department will provide councils and staff with information on the tool and seek their commitment and interest in using it to identify current levels of service and gaps or risks. As assessments are completed, the Department will work with community governments to identify actions required to address gaps, obtain compliance with the <i>Safety Act</i>, and meet their desired level of service.</p> <p>The full suite of tools and resources, including sample bylaws, standard operating procedures, training strategies, and public education tools, will be complete by winter 2018.</p> <p>If a community does not have a fire department, efforts will focus on fire prevention to reduce the risk of injury or damage.</p>

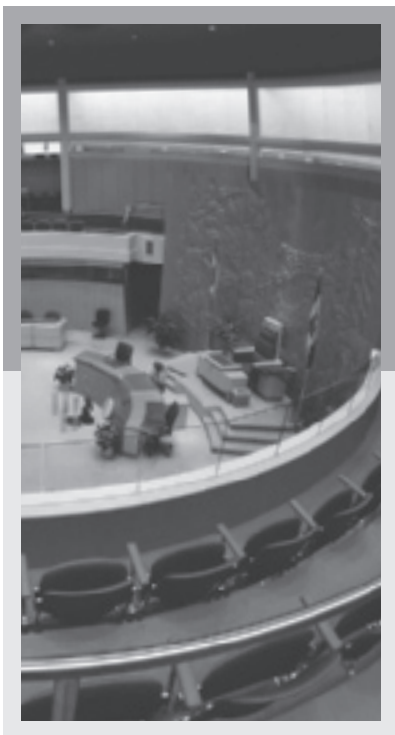
Recommendation	Response
<p>69. The Department of Municipal and Community Affairs should work with community governments to provide the required supports, so that all communities have current emergency plans and receive training to implement these plans. (64–68)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs is updating the <i>Civil Emergency Measures Act</i> and anticipates introducing new legislation in fall 2017. This work will coincide with efforts to maximize available support to create and maintain emergency plans and training. The Department intends to use additional staff to help review existing plans and conduct table-top exercises, so that Department staff can assist community governments in understanding, practising, and updating their existing plans, as required (for example, minor updates to contact information). More comprehensive plan development will continue to be supported by existing staff. At a minimum, the Department will review 5 plans per year and will endeavour to increase that to 8 to 10 plans per year in the 2017–18 fiscal year with additional staff.</p> <p>As part of its effort to expand learning opportunities, the Department will assign resources to create a basic emergency management course. For fall 2016 development, this resource will provide an online opportunity for individuals to learn basic emergency management concepts. Successful completion of this online course, combined with emergency plan workshops and table-top exercises, will significantly increase community representatives’ capacity to prepare for and respond to emergency situations.</p>
<p>80. The Department of Municipal and Community Affairs should regularly review and modify (as required) the wording of the questions in the NWT Community Government Accountability Framework to ensure community governments can correctly answer them. (70–79)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. Each year, the Department of Municipal and Community Affairs reviews questions and stakeholders’ feedback to ensure the questions are understood and that community government representatives comprehend the nature of the questions and their responses.</p> <p>The Department has communicated and reaffirmed to stakeholders that the NWT Community Government Accountability Framework is a living document and that, as required or appropriate, the questions and indicators will be updated to ensure that the tool is useful to community governments and the Department, to inform their engagement and priorities to work together.</p> <p>In an effort to provide community governments with additional opportunity to provide comments, the Department adjusted the framework tool for the 2015–16 data collection to include a place for community governments to record comments and feedback on each indicator. That way, if they wish to raise issues with a question or provide further explanation, they are able to do so. As the Department continues to enhance the tool, it will seek continued opportunity to refine questions and provide opportunities for stakeholder feedback.</p>

Recommendation	Response
<p>81. The Department of Municipal and Community Affairs should develop clear guidance for community government officials to complete and Department officials to assess the NWT Community Government Accountability Framework's performance indicator checklists. The guidance should explain the criteria for each question and provide community governments with clear guidance on how to respond appropriately to each question. (70–79)</p>	<p>The Department's response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will develop a handbook for the NWT Community Government Accountability Framework.</p> <p>The handbook will have two components. The first, to be completed by March 2017, will provide information to community government stakeholders on the accountability framework. This will include</p> <ul style="list-style-type: none"> • an explanation of the tool and the intended purpose; • information on how the tool works, including online data collection; • information on the questions, their intent, and what a green, yellow, or red response may look like (with a help button for respondents if software permits that it be included directly in the tool itself); • information on how indicators are scored and how the green, yellow, and red assessment is determined; and • what to expect from the Department once the tool is complete. <p>The second component of the handbook for departmental use, to be completed by September 2017, will provide guidance to departmental staff on the implementation of the tool, including a calendar for implementation, information on tracking and validating indicator questions, and guidance on developing and implementing community government annual reports.</p>
<p>86. The Department of Municipal and Community Affairs should develop a strategy to verify the accuracy of information from community governments under the NWT Community Government Accountability Framework, in order to support meaningful engagement with community governments on required supports and foster accurate decision making about its departmental operations. (82–85)</p>	<p>The Department's response. Agreed. As part of the development of the handbook described in the response to Recommendation 81, the Department of Municipal and Community Affairs will take a critical look at the questions in each indicator and the methodology for verifying each community government's response.</p> <p>As part of the work on the handbook, the Department intends to develop a prioritization (or weighting) exercise for the questions in each key indicator. The purpose of this change to the NWT Community Government Accountability Framework tool will be to properly distinguish between the relative importance of different questions in a key indicator. By adding a weighting criteria into the indicator, the results will more accurately reflect the performance of the community government.</p> <p>In terms of verifying accuracy, the Department will ensure that the items that are weighted more heavily have documented verification available. Less heavily weighted questions may be captured through discussions and meetings but not verified through a formal process or document. Given the purpose of the accountability framework as an initial self-assessment of a community government performance, the Department will not document and track every question but will focus on the more critical items related to performance.</p>

Recommendation	Response
<p>95. The Department of Municipal and Community Affairs should identify standard performance information for essential services that could be required under its contribution agreements. It should also follow a risk-based approach to identifying those higher-risk communities for which more frequent information should be provided. (87–94)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will implement a broad, risk-based approach using tools to tailor community governments’ engagement, based on the nature of the issues and the relative risk to the public or community governments.</p> <p>The Department will work with stakeholders to map out a staged approach for this engagement strategy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The initial stage will use the NWT Community Government Accountability Framework tool, during which the community government self-assesses its performance and the Department identifies how it can support issues identified. • The mid-range stage is the contribution agreement, where there is defined accountability. This tool can be enhanced, when deemed necessary, to have specific actions related to essential services. • The next stage may be an operational review or municipal inspection, where the Department goes into a community and investigates the specific issue to determine whether there is risk requiring formal intervention. • The highest stage of engagement with stakeholders would be represented by co-management, supervision, or administration, where the Department takes a hands-on approach to overseeing the community government to ensure that critical tasks are completed to the Government of the Northwest Territories’ satisfaction.
<p>99. The Department of Municipal and Community Affairs should review its monitoring mechanisms—notably contribution agreements and the NWT Community Government Accountability Framework—to determine how to use them more thoroughly to facilitate ongoing engagement with community governments. This would help provide community governments with required and timely support for essential services. The Department should also continue to develop tools aimed at identifying and collecting information critical for community government support. (96–98)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs envisions creating and documenting a process by which the Department engages with community governments using tools such as the NWT Community Government Accountability Framework, contribution agreements, and other reports and activities. Department engagement can range from support and advice, to increasing formal requests for compliance with contribution agreements or legislation, to formal authority through municipal supervision or administration.</p> <p>The Department will pay particular attention in this exercise to identifying the type of engagement associated with each of the tools and how that engagement would escalate if issues and risks were identified.</p> <p>This process must clearly define the respective roles and responsibilities of the community governments and of the Department. For example, contribution agreements should define the expectations of community governments in relation to funding being provided. This work will align with the handbooks and exercises noted earlier and will be fully completed by September 2017.</p> <p>The Department will engage with stakeholders in developing these processes to ensure that actions and expectations are reasonable, are well understood, and can be effectively delivered.</p>

Recommendation	Response
<p>109. The Department of Municipal and Community Affairs' contribution agreements with designated authorities should include provisions related to the delivery of essential services it funds, to allow it to collect required performance information and take corrective action when these essential services are at risk. (100–108)</p>	<p>The Department's response. Agreed. Due to the complex relationship with the designated authorities, it is necessary to review the contribution agreements and enhance their effectiveness by establishing specific performance criteria that are required and identifying the consequences that will take place if those criteria are not met. The Department of Municipal and Community Affairs will consult with Indigenous and Northern Affairs Canada as part of this work. Given that municipal legislation does not apply to designated authorities, the Department of Municipal and Community Affairs must be able to identify mechanisms to intervene or find alternative ways to ensure that service delivery is conducted in a manner that protects public health and safety—particularly in the delivery of essential services.</p> <p>The Department of Municipal and Community Affairs will also consult internally within the Government of the Northwest Territories to ensure that the engagement with designated authorities aligns with the Aboriginal Engagement Strategy. It will ensure that actions to be taken through the oversight of contribution agreements with designated authorities is in line with other actions of the Government of the Northwest Territories, and ideally supported by Indigenous and Northern Affairs Canada.</p> <p>The Department of Municipal and Community Affairs will have a new contribution agreement format developed and reviewed for implementation in April 2017.</p>
<p>112. The Department of Municipal and Community Affairs should consult with Indigenous and Northern Affairs Canada to determine how the two organizations could work more effectively together to strengthen community governance in designated authority communities. (110–111)</p>	<p>The Department's response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will continue its efforts to engage with Indigenous and Northern Affairs Canada and will strive to achieve the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Develop a two- to three-hour presentation or workshop for local elected officials to explain the roles of Indigenous and Northern Affairs Canada, the Department of Municipal and Community Affairs, and local community governments in the following types of community structures: municipal corporation (including charter community), self-government, and designated authority. • Develop a departmental protocol for engaging with designated authorities when the Department of Municipal and Community Affairs identifies a risk or issue that requires resolution. This identification of risk or issues may occur through the use of tools such as the NWT Community Government Accountability Framework and the monitoring of financial statements and contribution agreements, or it may come about through engagement with the community government, Indigenous and Northern Affairs Canada, or other government departments. The protocol must include available measures up to and including third-party management and co-management. • Develop a long-range plan for jointly supporting capacity building of First Nations governments in the Northwest Territories. This will include supporting the delivery of training to First Nations government staff and councils.

Recommendation	Response
Capacity development for community governments	
<p>128. The Department of Municipal and Community Affairs should formally assess how it identifies training needs for community governments, as well as the suite of training offered, to ensure that it continues to help community governments meet their needs and develop the required capacity to deliver essential services. (118–127)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs will work with stakeholders, including the NWT Association of Communities and the Local Government Administrators of the Northwest Territories, to determine whether current approaches to the following meet client needs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • approach to identifying training requirements, • course scheduling, and • appropriateness of course content and the need for curriculum review. <p>The Department currently collects information on the above through trends analysis from the NWT Community Government Accountability Framework, requests for training through regional offices, and individual course evaluations.</p> <p>If it is determined that a more formalized approach is desired, the Department will investigate conducting annual surveys potentially aligned with the accountability framework or the customer satisfaction survey, or as a stand-alone survey to ensure that the Department is collecting adequate information to determine whether its program delivery is meeting the needs of community government staff and councils.</p>
<p>129. The Department of Municipal and Community Affairs should explore the use of distance education and partnership opportunities with educational institutions and other organizations as appropriate, to maximize the delivery of its programming. (118–127)</p>	<p>The Department’s response. Agreed. The Department of Municipal and Community Affairs is exploring maximizing programming delivery using a number of opportunities.</p> <p>In the 2016–17 fiscal year, the Department is piloting online delivery of a number of training programs for both elected officials and community government staff. Once the model for this style of program delivery is developed, the Department can continue to expand delivery in a planned approach for other programs delivered by the School of Community Government. Among programs being piloted in the 2016–17 fiscal year are six municipal governance modules, six Aboriginal governance modules, and the Local Government Administrator Essentials program.</p> <p>The Department currently works with a range of educational institutions to allow both program access as well as professional certification. The Department will continue to explore these types of partnerships in order to expand opportunities for education and certification of community government staff in the Northwest Territories. Current partners include Royal Roads University, the College of the Rockies, the University of Alberta, and Aurora College.</p> <p>In addition to maximizing delivery, the Department will take advantage of these partnerships to validate our curriculum, seek to enhance our products, and continually improve the delivery of programs and services.</p>



Rapport du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest — 2016

Soutien relatif aux services municipaux dans les collectivités
des Territoires du Nord-Ouest — Ministère des Affaires
municipales et communautaires



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

BVG

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2016.

N° de catalogue FA3-109/2016F-PDF
ISBN 978-0-660-06469-7





Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

À l'honorable Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, intitulé « Soutien relatif aux services municipaux dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest — Ministère des Affaires municipales et communautaires », conformément aux dispositions de l'article 41 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael Ferguson'.

Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)

Ottawa, le 25 octobre 2016

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	9
Constatations, recommandations et réponses	10
Soutien accordé à la prestation des services essentiels dans les collectivités	10
Le Ministère n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires de manière à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels à leurs citoyens	11
Le cadre de reddition de comptes du Ministère était limité par sa conception et sa mise en œuvre	30
Le Ministère n'avait pas eu recours aux accords de contribution pour combler les lacunes en matière d'information sur la prestation des services essentiels par les administrations communautaires	36
Le Ministère n'avait pas adéquatement tenu compte des risques propres aux collectivités dirigées par une autorité désignée	40
Renforcement des capacités des administrations communautaires	44
Le Ministère avait déterminé les besoins en formation des administrations communautaires et avait offert des cours, mais l'efficacité de la formation était à risque	44
Conclusion	49
À propos de l'audit	50
Tableau des recommandations	54

Introduction

Information générale

Collectivités des Territoires du Nord-Ouest

1. Environ 44 000 personnes vivent dans 33 collectivités situées aux quatre coins des Territoires du Nord-Ouest. Un peu moins de la moitié d'entre elles habitent à Yellowknife. Le reste de la population est répartie dans les 32 autres collectivités des Territoires du Nord-Ouest, dont la moitié environ compte moins de 500 habitants. Bon nombre de ces collectivités éloignées ne sont accessibles que par avion ou par des routes de glace en hiver.
2. Il incombe aux 33 administrations communautaires de ces collectivités d'offrir à leurs citoyens divers services essentiels, dont l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets, la protection contre les incendies et la préparation aux situations d'urgence. Ces services, lorsqu'ils sont convenablement fournis, favorisent la santé et le bien-être des résidants. Inversement, si les administrations communautaires sont incapables de fournir adéquatement ces services essentiels, cela peut accroître les risques pour la santé et la sécurité publiques.
3. Vingt-quatre des 33 collectivités sont constituées en municipalités aux termes de l'une des quatre lois qui énoncent les responsabilités des administrations communautaires : la *Loi sur les cités, villes et villages*, la *Loi sur les hameaux*, la *Loi sur les collectivités à charte* et la *Loi sur le gouvernement communautaire Th̄chq* (voir la pièce 1). Ces lois établissent les pouvoirs et les fonctions des administrations locales, les fonctions du conseil et des employés municipaux, les exigences procédurales et les situations où le ministère des Affaires municipales et communautaires peut intervenir dans les activités des administrations communautaires. Les neuf autres collectivités, qui sont dirigées par une autorité désignée, sont des collectivités des Premières nations qui sont sous l'autorité de la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral, non pas des lois territoriales sur les municipalités.
4. Néanmoins, toutes les administrations communautaires – y compris celles qui sont dirigées par une autorité désignée – ont des responsabilités particulières à l'égard de la prestation de services essentiels en vertu d'autres lois, notamment la *Loi sur la santé publique*, la *Loi sur la sécurité*, la *Loi sur les mesures civiles d'urgence*, la *Loi sur les eaux* et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* du gouvernement fédéral.

5. Les collectivités sont fortement tributaires de l'aide du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour financer les services essentiels. Seulement 6 des 33 collectivités fixent leurs propres taux d'impôt foncier et perçoivent les impôts directement auprès des habitants. Le ministère des Finances perçoit les impôts fonciers au nom de 18 collectivités, puis transfère les impôts perçus aux administrations communautaires (les recettes fiscales de ces 18 collectivités sont minimales). Aucun impôt foncier n'est perçu pour les neuf collectivités restantes.

Pièce 1 Les collectivités des Territoires du Nord-Ouest n'ont pas toutes le même statut juridique



Source : Bureau du vérificateur général du Canada

6. Par ailleurs, les négociations en cours sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale viennent compliquer davantage la structure de gouvernance dans les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest négocient actuellement plusieurs ententes sur les terres, les ressources et l'autonomie gouvernementale et plusieurs autres ententes sur l'autonomie gouvernementale avec des groupes autochtones des Territoires. L'accord sur l'autonomie gouvernementale de Déljine est d'ailleurs entré en vigueur le 1^{er} septembre 2016. Vu que de plus en plus de groupes autochtones signent ce genre d'accord, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, notamment le ministère des Affaires municipales et communautaires, a de moins en moins de fondement législatif pour intervenir auprès des administrations communautaires, pour ce qui est de la prestation des services essentiels.

**Ministère des Affaires
municipales et
communautaires**

7. Le ministère des Affaires municipales et communautaires disposait de 100 employés et d'un budget d'un peu moins de 104 millions de dollars pour l'exercice 2015-2016. Il est chargé d'appuyer la création et le maintien d'administrations communautaires responsables qui répondent aux besoins des citoyens. Le Ministère doit notamment aider financièrement les collectivités pour qu'elles puissent offrir des services essentiels, veiller à ce que les administrations communautaires disposent des structures de gouvernance et des capacités en matière de gestion financière nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités et les aider à mettre en œuvre les programmes et services qui sont essentiels au bien-être des collectivités. Le mandat du Ministère comprend aussi la prestation de cours de formation et d'avis, grâce à son École de gestion communautaire, selon les besoins et les demandes des administrations communautaires.

8. En vertu des lois territoriales, des règlements et des politiques, les administrations communautaires ont la responsabilité de fournir des programmes et des services à leurs citoyens. L'Assemblée législative alloue des fonds au Ministère pour financer les collectivités. Si une administration communautaire n'est pas en mesure de gérer correctement ses propres activités ou services, le Ministère peut alors désigner une personne soit pour superviser les activités de l'administration communautaire, soit pour les gérer en son nom. Cependant, dans les collectivités dirigées par une autorité désignée, l'administration communautaire doit elle-même solliciter l'aide du Ministère et définir une stratégie acceptable pour les deux parties, car ces collectivités ne sont pas assujetties aux lois territoriales visant les municipalités.

9. Le Ministère transfère plus de 80 % de son budget annuel aux administrations communautaires aux termes d'**accords de contribution** pour qu'elles puissent assurer les services essentiels. Au cours de l'exercice 2015-2016, par exemple, le Ministère a affecté près de 18 millions de dollars aux administrations communautaires au titre des services d'approvisionnement en eau et d'égouts. Le Ministère gère également les sommes allouées dans le cadre du Fonds de la taxe sur l'essence et du Fonds Chantiers Canada. Grâce à ces programmes, il peut financer l'amélioration de l'infrastructure publique dans les collectivités en affectant les fonds reçus aux administrations communautaires en vertu d'accords de contribution.

10. Les services essentiels sont fournis dans un contexte juridique et réglementaire complexe. Les administrations communautaires jouent un rôle déterminant, car elles sont responsables de la prestation efficace des services essentiels financés par le ministère des Affaires municipales et communautaires, et doivent rendre des comptes à cet égard. Même si le Ministère s'est vu confier de lourdes responsabilités pour aider les administrations communautaires, d'autres ministères territoriaux doivent faire respecter les lois, en plus de surveiller et d'aider les administrations à fournir les services essentiels (voir la pièce 2).

Accord de contribution — Accord écrit précisant les modalités et les conditions qui doivent être respectées par les signataires, notamment le montant de la contribution, la date de début et de fin, les dépenses admissibles, les exigences en matière de reddition de comptes et d'établissement de rapports, les droits et devoirs en cas de manquement à l'accord [traduction].

Source : *Financial Administration Manual*, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Pièce 2 Lois, responsabilités et structures qui régissent la prestation de services essentiels dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest

Service essentiel	Lois en vigueur	Responsabilités des administrations communautaires	Responsabilités du ministère des Affaires municipales et communautaires et d'autres ministères	Structures au sein des collectivités qui appuient les services essentiels
<p>Approvisionnement en eau potable</p>	<p>La <i>Loi sur la santé publique</i> et le <i>Règlement sur les réseaux d'aqueduc</i> prévoient des exigences relatives à l'analyse de la qualité de l'eau, les spécifications des usines de traitement de l'eau et les modalités d'accréditation des opérateurs.</p>	<p>Il incombe aux administrations communautaires de gérer l'approvisionnement en eau, ainsi que le traitement et la distribution de l'eau potable.</p>	<p>Il incombe au ministère de la Santé et des Services sociaux de faire respecter la <i>Loi sur la santé publique</i> et le <i>Règlement sur les réseaux d'aqueduc</i>.</p> <p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires alloue des fonds aux administrations communautaires pour qu'elles puissent fournir ces services dans le respect des exigences législatives en vigueur. Il lui incombe aussi de les aider à renforcer suffisamment leurs capacités pour se conformer au <i>Règlement</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 30 usines de traitement de l'eau (3 collectivités reçoivent de l'eau par camion en provenance d'une collectivité avoisinante); • 31 opérateurs principaux d'usines de traitement de l'eau.

Pièce 2 Lois, responsabilités et structures qui régissent la prestation de services essentiels dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest (suite)

Service essentiel	Lois en vigueur	Responsabilités des administrations communautaires	Responsabilités du ministère des Affaires municipales et communautaires et d'autres ministères	Structures au sein des collectivités qui appuient les services essentiels
Gestion des déchets	<p>Il existe une multitude de lois territoriales et fédérales et d'autres règlements connexes qui réglementent l'élimination des déchets :</p> <p>La <i>Loi sur les eaux</i> et la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i> du gouvernement fédéral régissent l'utilisation de l'eau et l'enfouissement des déchets dans le but de protéger l'environnement. Elles établissent aussi les offices des terres et des eaux qui accordent les permis requis aux collectivités.</p> <p>Le <i>Règlement sur la salubrité publique</i> pris aux termes de la <i>Loi sur la santé publique</i> et le <i>Règlement sur les réseaux d'égouts publics</i> obligent les municipalités à gérer adéquatement l'élimination des déchets et les systèmes de collecte et d'évacuation des eaux usées pour protéger la santé humaine.</p>	<p>Il incombe aux administrations communautaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'obtenir des permis pour l'utilisation des eaux et de respecter les modalités et les conditions de ces permis, notamment de procéder à l'analyse d'échantillons d'eau, de publier les résultats des analyses et d'entretenir les installations; de gérer la collecte, le traitement et l'élimination des déchets solides et des eaux usées. 	<p>Le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles élabore, met en œuvre et assure l'application de bon nombre des règlements sur la gestion des déchets et des directives sur la protection de l'environnement.</p> <p>Le ministère de la Santé et des Services sociaux veille au respect du <i>Règlement sur la salubrité publique</i> pris aux termes de la <i>Loi sur la santé publique</i> et du <i>Règlement sur les réseaux d'égouts publics</i>.</p> <p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires alloue des fonds aux administrations communautaires pour qu'elles puissent fournir ces services dans le respect des exigences législatives en vigueur. Il lui incombe aussi de leur apporter son concours technique et de leur offrir des cours de formation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 32 sites d'enfouissement de déchets solides et 32 bassins d'épuration (2 collectivités partagent un site d'enfouissement et un bassin); 32 exploitants de sites d'enfouissement et de bassins d'épuration.

Pièce 2 Lois, responsabilités et structures qui régissent la prestation de services essentiels dans les collectivités des Territoires du Nord-Ouest (suite)

Service essentiel	Lois en vigueur	Responsabilités des administrations communautaires	Responsabilités du ministère des Affaires municipales et communautaires et d'autres ministères	Structures au sein des collectivités qui appuient les services essentiels
<p>Protection contre les incendies</p>	<p>Aucune loi n'oblige les administrations communautaires à établir un service d'incendie.</p> <p>Cependant, les services d'incendie qui sont créés sont régis par la <i>Loi sur la sécurité</i>.</p> <p>Les normes du ministère des Affaires municipales et communautaires définissant des services d'incendie prêts à intervenir s'appliquent également.</p>	<p>Il incombe aux administrations communautaires qui ont un service d'incendie :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'offrir le niveau de service qui a été retenu pour leur service d'incendie; • de veiller à avoir le nombre minimal de pompiers qualifiés dotés d'un équipement convenable, conformément au niveau de service retenu pour le service d'incendie. 	<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires alloue des fonds aux administrations communautaires pour qu'elles puissent assurer ces services dans le respect des exigences législatives en vigueur. Il lui incombe aussi de former et d'aider les collectivités à mettre sur pied leurs services d'incendie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 23 services d'incendie*; • 10 collectivités n'ont pas de service d'incendie*.
<p>Préparation aux situations d'urgence</p>	<p><i>Loi sur les mesures civiles d'urgence</i></p>	<p>Aux termes de la <i>Loi sur les mesures civiles d'urgence</i>, il incombe aux administrations communautaires d'établir et d'approuver des plans et des programmes d'urgence actualisés et validés.</p>	<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires alloue des fonds aux administrations communautaires pour qu'elles puissent assurer ces services dans le respect des exigences législatives en vigueur. Il doit entre autres aider les collectivités à élaborer et à mettre à jour leurs plans d'urgence. Il est aussi le ministère qui est chargé en premier lieu au sein du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de coordonner les mesures d'intervention pour l'ensemble du territoire en cas d'urgence civile ou de menace imminente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 10 collectivités ont des plans à jour et validés. • 22 collectivités ont des plans qui doivent être actualisés et validés. • Une collectivité n'a aucun plan.
<p>Source : Information fournie par le ministère des Affaires municipales et communautaires</p> <p>* Ce chiffre a été calculé par le Bureau du vérificateur général du Canada à partir de données fournies par les collectivités. Ces données n'ont pas été vérifiées par le ministère des Affaires municipales et communautaires et nous n'avons pu les vérifier de manière indépendante. Le Ministère a réalisé sa dernière évaluation au cours de l'exercice 2010-2011.</p>				

11. En avril 2007, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a amorcé la mise en œuvre d'un nouveau pacte pour les administrations communautaires des Territoires du Nord-Ouest (voir la pièce 3). Ce nouveau pacte était l'aboutissement direct de demandes formulées par les administrations communautaires. Celles-ci réclamaient plus de contrôle sur les affaires locales et plus d'autonomie. Le pacte a entraîné des changements considérables aux rôles des administrations communautaires et du ministère des Affaires municipales et communautaires. Le Ministère, qui intervenait auparavant directement dans les processus décisionnels des collectivités, ne fait désormais qu'apporter son concours aux administrations communautaires, lesquelles assument maintenant plus de responsabilités décisionnelles. Les lois régissant les administrations communautaires ont aussi été remaniées. Auparavant, elles étaient normatives, c'est-à-dire qu'elles prescrivaient des actions aux administrations communautaires. Maintenant, elles sont plus flexibles et permettent aux administrations communautaires de se gérer elles-mêmes, de manière indépendante. De même, le mode de financement par contribution globale a été adopté pour les programmes et les services. Les administrations communautaires ont donc maintenant la souplesse nécessaire pour établir leurs propres priorités.

Pièce 3 Chronologie du nouveau pacte pour les administrations communautaires

- **2004** : Le ministère des Affaires municipales et communautaires a annoncé son intention de conclure un nouveau pacte avec les administrations communautaires des Territoires du Nord-Ouest.
- **2004-2005** : Les lois régissant les villes, les municipalités, les villages, les hameaux, les communautés à charte et les communautés Tłı̨chq̓ ont été modifiées pour accroître les pouvoirs des administrations communautaires.
- **2007** : Les administrations communautaires avaient les pleins pouvoirs décisionnels pour gérer l'infrastructure publique dans les collectivités et chaque collectivité était tenue de planifier et de financer tous les projets. Aux termes des nouvelles politiques de financement, le Ministère a commencé à verser des paiements de transfert aux administrations communautaires selon une formule de financement des infrastructures et à leur céder les titres de propriété de la plupart de leurs actifs. La formule retenue tenait compte de la taille de la population et de la valeur des biens, mais pas des besoins des collectivités. Cependant, le financement octroyé au titre des services d'approvisionnement en eau et d'égouts tenait compte des coûts que devait engager chacune des collectivités pour le carburant, l'énergie et les besoins de la population.

Source : Ministère des Affaires municipales et communautaires

12. La mise en œuvre du nouveau pacte a entraîné certains défis. Selon une évaluation réalisée pour le compte du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en 2009, le pacte aurait permis aux collectivités de définir leurs propres priorités et de gérer leurs projets individuellement. Cependant, l'évaluation a révélé que bon nombre de collectivités n'étaient

pas prêtes ni outillées pour gérer les responsabilités qui leur avaient été confiées et qu'elles n'avaient pas les capacités nécessaires en matière de planification et de gestion de projets. Par conséquent, à la suite de l'évaluation, on recommandait la mise sur pied d'un programme de formation permanent destiné aux employés et aux cadres des administrations communautaires, l'examen de la formule de financement et l'affectation de ressources supplémentaires afin de permettre au Ministère d'accroître ses activités de soutien.

13. De même en 2009, le ministère des Ressources humaines a lancé son plan stratégique pour la fonction publique des Territoires du Nord-Ouest, intitulé « 20/20 : A Brilliant North », en vue de renforcer les capacités de la fonction publique. Le plan prévoyait une initiative qui était consacrée expressément au renforcement des capacités des administrations communautaires. Le ministère des Affaires municipales et communautaires s'est associé au ministère des Ressources humaines, à l'Association des collectivités des Territoires du Nord-Ouest et au Regroupement des gestionnaires des administrations locales des Territoires du Nord-Ouest pour piloter l'initiative visant à renforcer les capacités du secteur public des administrations communautaires (Public Sector Capacity Initiative for Community Governments).

Objet de l'audit

14. Le présent audit visait à déterminer si le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest avait apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour qu'elles assurent la prestation des services essentiels qu'il finance, soit l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets, la protection contre les incendies et la préparation aux situations d'urgence. Pour évaluer si le soutien du Ministère était adéquat, nous avons vérifié si celui-ci avait surveillé la prestation de ces services essentiels dans les collectivités situées aux quatre coins des Territoires du Nord-Ouest afin de déterminer si ces services avaient été convenablement fournis. Nous avons aussi examiné si le Ministère avait aidé les collectivités à fournir des services essentiels, notamment à atténuer les risques lorsque ces services n'étaient pas adéquats. De plus, nous avons examiné les efforts déployés par le Ministère en vue de renforcer les capacités des administrations communautaires grâce à son École de gestion communautaire.

15. Cet audit est important parce que, faute d'un soutien adéquat de la part du ministère des Affaires municipales et communautaires, les administrations communautaires ne pourraient peut-être pas toujours fournir les services essentiels requis, ce qui pourrait poser un risque pour la santé et le bien-être des habitants.

16. Nous n'avons pas examiné les autres services municipaux clés, comme l'entretien des routes ou l'aménagement urbain. Nous n'avons pas non plus examiné les administrations communautaires elles-mêmes, car elles ne faisaient pas partie de l'étendue de notre mandat. De plus, même si nous mentionnons divers autres ministères des Territoires du Nord-Ouest et Affaires autochtones et du Nord Canada, nous n'avons pas audité ces ministères.

17. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 50 à 53), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Soutien accordé à la prestation des services essentiels dans les collectivités

Message général



18. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas suffisamment aidé les administrations communautaires à améliorer la prestation de certains services essentiels au sein de leurs collectivités. Le Ministère savait, par exemple, que de nombreuses administrations communautaires mettaient en œuvre des pratiques de gestion des déchets inadéquates, notamment la manipulation et le stockage des déchets dangereux étaient effectués par des ouvriers mal formés, mais il ne les a pas suffisamment aidées à régler le problème. De même, le Ministère a peu fait pour aider les administrations communautaires à instaurer des services de protection contre les incendies efficaces disposant d'un nombre suffisant de pompiers qualifiés et d'équipements convenables de lutte contre les incendies.

19. Le *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires*, établi par le Ministère pour surveiller la prestation des services à l'échelle locale, a permis de renforcer de manière significative la reddition de comptes et la transparence en obligeant les administrations communautaires à présenter des rapports annuels sur la prestation des services essentiels au sein de leurs collectivités. Le Cadre n'avait cependant pas fourni suffisamment d'information de qualité pour permettre au Ministère de déterminer si le soutien qu'il accordait concordait avec les besoins les plus criants des collectivités. Le Ministère n'avait pas non plus utilisé d'autres mécanismes de suivi pour combler cette lacune.

20. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas pris les mesures adéquates pour atténuer les risques liés à la prestation des services essentiels dans les collectivités dirigées par une autorité désignée. Même si le Ministère savait que certaines de ces collectivités avaient de la difficulté à fournir certains services essentiels, il ne pouvait pas intervenir pour les aider, car les accords de contribution signés qui prévoyaient le financement de ces services ne précisait pas quand le Ministère pouvait le faire. L'absence de dispositions sur les mesures d'intervention dans les accords de contribution met en péril la prestation des services essentiels et le financement alloué par le Ministère à ces services.

21. Ces constatations sont importantes parce que de nombreuses collectivités comptent sur le Ministère pour améliorer la prestation de leurs services essentiels, surtout dans les secteurs de la protection contre les incendies et de la planification des mesures d'urgence. Un soutien adéquat et la participation des collectivités sont essentiels pour que les administrations communautaires puissent offrir aux citoyens des services essentiels de qualité et ainsi assurer leur santé et leur sécurité.

Contexte

22. Aux termes des lois, règlements et politiques territoriales, il incombe aux administrations communautaires de fournir à leurs citoyens les services essentiels, notamment l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets, la protection contre les incendies et la planification des mesures d'urgence. Le ministère des Affaires municipales et communautaires doit quant à lui surveiller et soutenir la prestation de ces services et, lorsqu'il le peut, intervenir lorsque ces services sont exposés à des risques.

Le Ministère n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires de manière à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels à leurs citoyens

Ce que nous avons constaté

23. Nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires de manière à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels clés à leurs citoyens, conformément aux dispositions des textes législatifs et réglementaires. Même si le Ministère disposait de certains renseignements sur les services essentiels offerts par les administrations communautaires dans certains des secteurs que nous avons examinés, il n'a pas suffisamment aidé les administrations communautaires à améliorer la prestation de ces services ni à atténuer les risques liés à une prestation inadéquate de tels services. Par manque de soutien de la part du Ministère, les collectivités ont été exposées à des risques en raison de la prestation inadéquate de services essentiels.

24. Nous avons constaté que le Ministère avait pu, grâce à sa surveillance, recueillir des renseignements clés sur les services essentiels, mais que ceux-ci présentent des lacunes. Par exemple, la surveillance exercée par le Ministère a permis de cerner les collectivités dont les mesures de protection de l'eau potable étaient possiblement inadéquates et celles qui ne disposaient pas de plans d'urgence à jour. Le Ministère n'a cependant pas surveillé adéquatement la gestion des déchets au sein des collectivités, ni vérifié si les collectivités qui possédaient un service d'incendie assuraient un tel service dans le respect des exigences législatives en vigueur. De plus, nous avons constaté que même pour les services ayant fait l'objet d'une surveillance, le Ministère avait raté des occasions d'obtenir des renseignements supplémentaires pour mieux surveiller les services municipaux.

25. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour les aider à atténuer les risques liés à la prestation inadéquate de services essentiels dans certains secteurs clés. Par exemple, le Ministère n'a pas offert assez de soutien pour atténuer les risques auxquels s'exposent les collectivités qui disposent de services inadéquats en matière de gestion des déchets, de préparation aux situations d'urgence et de protection contre les incendies. Un soutien dans ces secteurs pourrait aider les administrations communautaires à mieux s'acquitter de leurs responsabilités. Par ailleurs, le soutien accordé par le Ministère aux collectivités dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable était adéquat.

26. Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- notre évaluation sommaire du soutien accordé par le Ministère aux collectivités;
- l'approvisionnement en eau potable;
- la gestion des déchets;
- la protection contre les incendies;
- la préparation aux situations d'urgence.

Importance de cette constatation

27. Cette constatation est importante parce qu'il est primordial que les services essentiels soient fournis conformément aux exigences législatives et réglementaires pour assurer la santé et la sécurité des citoyens. Si le Ministère n'apporte pas un soutien adéquat aux administrations communautaires, les citoyens pourraient ne pas bénéficier de services adéquats en raison du manque de moyens de leur administration communautaire.

Recommandations

28. Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 41, 53, 63 et 69.

Analyse à l'appui de la constatation

29. **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait apporté un soutien adéquat pour aider les administrations communautaires à fournir des services essentiels. Pour ce faire, nous avons vérifié si le Ministère avait surveillé la prestation des services essentiels assurée par les administrations communautaires afin de déterminer si ces services étaient convenablement fournis. Nous avons aussi examiné si le Ministère avait adéquatement aidé les administrations communautaires à améliorer, au besoin, la prestation des services essentiels et s'il les avait aidées à atténuer les risques.

30. **Notre évaluation sommaire du soutien accordé par le Ministère aux collectivités** — Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour veiller à ce qu'elles fournissent des services essentiels conformément aux exigences législatives et réglementaires (voir la pièce 4). Les paragraphes ci-après présentent en détail les constatations sur le soutien apporté par le Ministère pour chacun des services essentiels offerts par les administrations communautaires.

Pièce 4 Le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour veiller à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels conformément aux exigences législatives et réglementaires

Service essentiel	Surveillance par le Ministère de la prestation des services essentiels par les administrations communautaires	Mesures prises par le Ministère pour aider les administrations communautaires et contribuer à atténuer les risques relatifs aux services essentiels	Évaluation effectuée dans le cadre de l'audit du soutien accordé aux administrations communautaires par le Ministère
<p>Approvisionnement en eau potable</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère ne disposait pas de renseignements complets sur les analyses de la qualité de l'eau. L'accréditation des opérateurs des usines de traitement de l'eau dans 16 collectivités sur 30 était conforme à la catégorie de l'usine exploitée dans la collectivité. 26 usines de traitement de l'eau sur 30 satisfaisaient aux dispositions du <i>Règlement sur les réseaux d'aqueduc</i>. 	<p>Le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> n'a rien fait pour combler le manque d'information sur les analyses de la qualité de l'eau; a renforcé sa surveillance dans les collectivités qui n'avaient pas d'opérateur possédant une accréditation adaptée à la catégorie de l'usine exploitée; a donné certains cours de formation aux opérateurs des usines de traitement de l'eau; a fourni un appui technique et de gestion de projet pour la rénovation des usines de traitement de l'eau afin les rendre conformes aux règlements en vigueur. 	<p>Adéquat*</p> <p>* Malgré les efforts déployés par le Ministère, il y avait des lacunes dans les renseignements sur les analyses de la qualité de l'eau et un manque d'opérateurs accrédités dans les usines de traitement de l'eau. Vu que ces lacunes posent des risques pour la qualité de l'eau potable, le Ministère doit continuer d'apporter son soutien aux administrations communautaires.</p>

Pièce 4 Le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour veiller à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels conformément aux exigences législatives et réglementaires (suite)

Service essentiel	Surveillance par le Ministère de la prestation des services essentiels par les administrations communautaires	Mesures prises par le Ministère pour aider les administrations communautaires et contribuer à atténuer les risques relatifs aux services essentiels	Évaluation effectuée dans le cadre de l'audit du soutien accordé aux administrations communautaires par le Ministère
Gestion des déchets	<p>Le Ministère avait une connaissance générale du problème posé par la gestion des déchets au sein des collectivités, jusqu'à ce qu'une étude sur les systèmes de gestion des déchets dans les Territoires du Nord-Ouest menée en 2016 confirme ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La plupart des collectivités (25 sur 31, 2 collectivités sont exemptées) avaient un permis pour réglementer la gestion des sites d'enfouissement de déchets solides et des bassins d'épuration sur leur territoire. Cependant, seulement six de ces collectivités respectaient les conditions des permis octroyés. • Les sites d'enfouissement de déchets solides dans sept collectivités avaient atteint la fin de leur durée de vie utile. • La situation de 26 bassins d'épuration n'était pas connue. • Environ les deux tiers des collectivités avaient de piètres pratiques de traitement et de stockage des déchets dangereux ou avaient des dépôts de déchets dangereux, mais seulement six disposaient d'un plan de gestion des déchets dangereux. 	<p>Le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • a élaboré des directives sur la conception et l'exploitation des sites d'enfouissement de déchets solides et des bassins d'épuration pour aider les collectivités à obtenir les permis requis et à améliorer leur conformité; • n'a pas offert des cours de formation suffisants aux exploitants de sites d'enfouissement et de bassins d'épuration; • a commencé à collaborer avec d'autres ministères du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour élaborer une stratégie de gestion des ressources et des déchets ainsi que des programmes et politiques de gestion des déchets. 	Inadéquat

Pièce 4 Le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour veiller à ce qu'elles puissent fournir des services essentiels conformément aux exigences législatives et réglementaires (suite)

Service essentiel	Surveillance par le Ministère de la prestation des services essentiels par les administrations communautaires	Mesures prises par le Ministère pour aider les administrations communautaires et contribuer à atténuer les risques relatifs aux services essentiels	Évaluation effectuée dans le cadre de l'audit du soutien accordé aux administrations communautaires par le Ministère
Protection contre les incendies	Le Ministère ne savait pas quelles collectivités étaient dotées d'un service d'incendie, ni si les services d'incendie existants satisfaisaient aux dispositions de la <i>Loi sur la sécurité</i> ou pouvaient être considérés comme « prêts à intervenir ». Par exemple, il ne savait pas quels services disposaient d'un nombre suffisant de pompiers qualifiés. La dernière évaluation menée par le Ministère dans ce secteur était au cours de l'exercice 2010-2011.	<p>Les seules mesures prises par le Ministère étaient les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préparation d'un document de discussion à la suite de son évaluation menée pendant l'exercice 2010-2011; • finalisation du plan communautaire de protection contre les incendies (Community Fire Protection Plan) en 2014 pour donner suite au document de discussion. Au moment de notre audit, la mise en œuvre du plan venait à peine de commencer. 	Inadéquat
Préparation aux situations d'urgence	Le Ministère a déterminé que 10 collectivités possédaient un plan d'urgence à jour et validé, que 22 collectivités disposaient d'un plan qui devait être actualisé ou validé, et qu'une collectivité n'avait aucun plan officiel.	<p>Les seules mesures prises par le Ministère étaient les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • diffusion au sein des collectivités d'information publique sur la préparation aux situations d'urgence; • tenue d'ateliers sur l'établissement ou la mise à jour des plans d'urgence dans sept collectivités seulement et réalisation d'exercices de simulation pour valider les plans dans seulement trois collectivités. 	Inadéquat

31. **L'approvisionnement en eau potable** — Il incombe au ministère de la Santé et des Affaires sociales de faire respecter la *Loi sur la santé publique* et le *Règlement sur les réseaux d'aqueduc*. Le ministère des Affaires municipales et communautaires a quant à lui pour mission d'appuyer les administrations communautaires pour leur donner les moyens de respecter la *Loi* et le *Règlement*. Nous avons donc vérifié si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait surveillé la prestation des services essentiels d'approvisionnement en eau potable afin de déterminer le soutien dont les administrations communautaires avaient besoin et tout risque menaçant les collectivités à cet égard. Nous avons aussi vérifié si le Ministère avait appuyé les efforts déployés par les administrations communautaires pour se conformer aux exigences réglementaires. Nous avons axé nos travaux sur :

- les analyses de la qualité de l'eau;
- l'accréditation des opérateurs des usines de traitement de l'eau;
- les spécifications des usines de traitement de l'eau.

32. Nous avons constaté que le Ministère avait fourni un soutien adéquat aux administrations communautaires pour les aider à satisfaire à ces trois exigences fondamentales prévues dans la réglementation sur l'eau potable et que les efforts qu'il a déployés pour atténuer les risques relatifs à la qualité de l'eau potable étaient adéquats. Cependant, le Ministère doit continuer d'apporter son soutien constant aux collectivités et d'améliorer sa surveillance dans ce secteur.

33. Selon les dispositions réglementaires sur l'analyse de la qualité de l'eau, quatre éléments de la qualité de l'eau doivent être régulièrement testés par les opérateurs des usines de traitement de l'eau pour garantir la salubrité de l'eau potable :

- analyses quotidiennes pour mesurer la concentration de chlore et les niveaux de turbidité (mesure d'opacité de l'eau résultant de particules) dans l'eau traitée;
- analyses bactériologiques hebdomadaires d'échantillons d'eau;
- analyses trimestrielles et annuelles de l'eau pour en déterminer la teneur en substances chimiques.

Selon le Ministère, les analyses quotidiennes pour mesurer la concentration de chlore et les niveaux de turbidité sont les tests les plus importants pour garantir la qualité de l'eau potable. Les résultats de toutes les analyses de l'eau doivent être transmis au ministère de la Santé et des Services sociaux.

34. Or, nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas reçu de renseignements complets sur les analyses de la qualité de l'eau de la part des administrations communautaires ou du ministère de la Santé et des Services sociaux. Il ne savait donc pas si les collectivités réalisaient toutes les analyses

requis et n'a donc pas pu déterminer le soutien dont avaient besoin les administrations communautaires dans ce secteur. Le ministère des Affaires municipales et communautaires n'a pas reçu automatiquement de la part des administrations communautaires ou du ministère de la Santé et des Services sociaux tous les résultats des analyses de la teneur en chlore et des niveaux de turbidité. Il s'est plutôt fié à l'information transmise officieusement par les agents en hygiène de l'environnement – du ministère de la Santé et des Services sociaux – qui collaborent avec les collectivités pour surveiller les analyses de l'eau. Il a donc été difficile pour le ministère des Affaires municipales et communautaires de déterminer si les administrations communautaires effectuaient les deux analyses clés requises.

35. Nous avons aussi noté qu'il y avait lieu de croire que certaines collectivités ne procédaient pas aux autres analyses de la qualité de l'eau requises. Par exemple, selon le tout dernier rapport du ministère des Affaires municipales et communautaires sur l'eau potable, qui donne un compte rendu des analyses de la qualité de l'eau effectuées en 2013, 11 collectivités n'auraient pas réalisé toutes les analyses bactériologiques hebdomadaires d'échantillons d'eau requises. Nous avons aussi analysé l'information contenue dans la base de données en ligne accessible au public sur la qualité de l'eau potable du Ministère et nous avons constaté que cette tendance se confirmait. Plus particulièrement, nous avons constaté qu'en 2014 et en 2015, les analyses bactériologiques et chimiques de l'eau n'avaient pas toujours été réalisées comme l'exige la réglementation.

36. Nous avons aussi examiné l'accréditation des opérateurs des usines de traitement de l'eau. Le *Règlement* exige que les opérateurs soient dûment accrédités en fonction de la catégorie de l'usine dont il s'occupe. Pour être accrédité, un opérateur doit posséder un niveau minimal d'expérience et réussir un examen qui correspond à la catégorie de l'usine exploitée. Il incombe au ministère des Affaires municipales et communautaires de donner aux opérateurs des usines de traitement de l'eau la formation dont ils ont besoin pour obtenir leur accréditation.

37. Nous avons constaté qu'en mai 2016, selon l'information détenue par le Ministère, seulement 16 des 30 collectivités avaient un opérateur principal d'usine de traitement de l'eau accrédité pour la catégorie de l'usine exploitée. (Trois collectivités ne disposaient pas d'usine parce que de l'eau déjà traitée leur était livrée par camion d'une collectivité avoisinante.) Le Ministère savait aussi que la plupart des opérateurs de remplacement, qui devaient remplir les fonctions des opérateurs principaux en leur absence, ne possédaient pas l'accréditation requise pour exploiter les usines. Des représentants du Ministère ont évoqué divers facteurs pour expliquer l'absence d'accréditation, notamment le manque de compétences de certains opérateurs et de formations offertes.

38. Des représentants du Ministère nous ont indiqué qu'ils avaient renforcé la surveillance et le soutien accordé dans les collectivités qui n'avaient pas d'opérateur dûment accrédité grâce au Programme de formation itinérante. Ce programme offre des cours de formation sur place et des directives pour aider les collectivités à gérer leurs systèmes de traitement de l'eau. Le Ministère a également appuyé les administrations communautaires en offrant aux opérateurs des cours sur l'assainissement de l'eau pour les aider à obtenir et à garder le niveau d'accréditation requis. Ainsi, selon les données du Ministère sur la formation, celui-ci a donné une formation sur l'assainissement de l'eau à 38 participants provenant de 16 collectivités au cours de l'exercice 2015-2016.

39. Nous avons aussi examiné les spécifications des usines de traitement de l'eau. Dès 2002, le Ministère a apporté un soutien aux collectivités pour les aider à rénover leurs usines de traitement de l'eau et à les rendre conformes au *Règlement sur les réseaux d'aqueduc*. Il a indiqué qu'en juin 2016, 26 des 30 usines répondaient aux spécifications établies. Le Ministère a aussi précisé qu'une nouvelle usine en construction devait être opérationnelle et conforme à la réglementation au plus tard en décembre 2016. Nous avons constaté que le Ministère avait établi un plan pour travailler avec le ministère des Travaux publics et des Services à la rénovation des trois autres usines.

40. À notre avis, le ministère des Affaires municipales et communautaires a déployé des efforts adéquats pour soutenir les administrations communautaires et atténuer les risques liés à la qualité de l'eau potable. Des représentants du Ministère se sont dits convaincus de la salubrité de l'eau potable dans les collectivités, surtout parce que les sources d'eau sont propres et que les activités agricoles et industrielles pouvant dégrader la qualité de l'eau sont limitées. Cependant, le manque d'information sur les analyses de la qualité de l'eau conjuguée à l'accréditation inadéquate d'un bon nombre d'opérateurs principaux d'usines de traitement de l'eau fait peser des risques permanents sur la qualité de l'eau potable. Cette situation justifie donc que le Ministère continue d'apporter son soutien constant aux collectivités. Sans une amélioration de la surveillance et un soutien constant dans ces secteurs, il est possible que des problèmes à cet égard affectent la santé des citoyens.

41. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait évaluer officiellement les lacunes dans les renseignements sur les analyses de la qualité de l'eau dont il dispose. Il devrait ensuite utiliser les renseignements améliorés pour déterminer, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Affaires sociales et les administrations communautaires, les types de soutien dont les collectivités ont besoin pour se conformer aux exigences relatives aux analyses de l'eau. Le Ministère devrait aussi travailler en collaboration avec les administrations communautaires afin de s'assurer que tous les opérateurs des usines de traitement de l'eau reçoivent la formation et l'aide requises pour obtenir le niveau d'accréditation approprié.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires donnera suite à la recommandation :*

- *en continuant de collaborer avec le Comité interministériel sur l'eau potable dont le mandat consiste à fournir un soutien coordonné au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour ce qui est des questions techniques ayant trait à l'eau potable et à la gestion des déchets au sein des Territoires du Nord-Ouest. Cela comprend les réseaux d'approvisionnement en eau potable, l'apport de soutien aux opérateurs d'usine d'approvisionnement en eau potable et de traitement des déchets, le maintien de données de qualité sur la qualité de l'eau et la gouvernance et la réglementation relativement à l'eau et aux déchets dans les Territoires du Nord-Ouest;*
- *en mettant en œuvre, au cours de l'exercice 2017-2018, une nouvelle base de données qui tient compte des besoins en matière d'information sur l'eau potable du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest;*
- *en étudiant, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, des façons d'élargir et d'officialiser le processus actuel de communication des résultats des analyses de l'eau. Cela comprendra l'établissement d'un protocole servant à déterminer l'état des résultats et permettant au ministère des Affaires municipales et communautaires d'apporter les changements nécessaires au soutien offert aux administrations communautaires, dont le Programme de formation itinérante;*
- *en continuant d'offrir de la formation pratique officielle, grâce au Programme de formation itinérante, des cours donnés par l'École de gestion communautaire ainsi qu'une formation individuelle pour appuyer les gouvernements communautaires et veiller à ce que leurs opérateurs obtiennent la formation et le niveau d'accréditation requis.*

42. **La gestion des déchets** — La gestion des déchets s'articule autour de la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets solides (ordures) et des eaux usées au sein des collectivités. Il y a 32 sites d'enfouissement de déchets solides et 32 bassins d'épuration dans les Territoires du Nord-Ouest (deux collectivités se partageaient ces services dans un cas). Les collectivités des Territoires du Nord-Ouest doivent surmonter diverses difficultés pour gérer leurs déchets : un accès routier limité selon la saison ou inexistant, la cherté du transport des déchets pour les petites collectivités et les difficultés techniques connexes et l'absence d'expertise communautaire en matière de gestion des déchets.

43. Il incombe en premier lieu à d'autres ministères et aux offices régionaux des terres et des eaux des Territoires du Nord-Ouest de définir les exigences réglementaires relatives à la gestion et à l'élimination des déchets et de les faire respecter. Le ministère des Affaires municipales et communautaires fournit quant à lui des fonds, un soutien technique et des cours de formation aux administrations communautaires afin

d'appuyer la gestion des déchets à l'échelle locale. Nous avons vérifié si le Ministère disposait d'information suffisante pour cerner et atténuer les risques posés sur les administrations communautaires dans ce secteur et s'il appuyait les efforts déployés par ces dernières pour se conformer aux exigences réglementaires relatives aux services essentiels. Notre audit a été axé sur :

- les permis d'utilisation des eaux;
- les sites d'enfouissement de déchets solides et les bassins d'épuration;
- la gestion et l'élimination des déchets dangereux.

44. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas appuyé adéquatement les administrations communautaires pour les aider à se conformer aux exigences relatives à la gestion des déchets dans ces trois secteurs et que les efforts qu'il avait déployés pour atténuer les risques liés à une mauvaise gestion des déchets étaient inadéquats.

45. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires avait accordé peu d'attention à la gestion des déchets par les administrations communautaires, même si le Ministère savait depuis longtemps que les pratiques de gestion des déchets des administrations n'étaient pas adéquates. Il n'avait pas surveillé les administrations communautaires comme il se devait pour pouvoir déterminer si elles se conformaient aux exigences réglementaires et si elles avaient besoin d'un soutien en particulier. Le Ministère a peu fait pour apporter un soutien adéquat aux administrations communautaires et les aider à atténuer les risques liés à une mauvaise gestion des déchets, et ce, malgré le fait que les résultats d'inspections réalisées par le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles pour vérifier la conformité des administrations communautaires aux conditions des permis d'utilisation des eaux étaient publiquement disponibles. Les inspections ont révélé que la conformité aux principales exigences était faible au sein de nombreuses collectivités. Une étude conjointe sur les systèmes de gestion des déchets des Territoires du Nord-Ouest, menée en 2016 par le ministère des Affaires municipales et communautaires et le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, a confirmé qu'il y avait des déficiences majeures dans la gestion des déchets de bon nombre de collectivités.

46. Pour ce qui est des permis d'utilisation des eaux, la *Loi sur les eaux* et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* du gouvernement fédéral réglementent l'utilisation des eaux et les dépôts de déchets et prévoient la création d'offices ayant pour mission d'octroyer les permis nécessaires aux administrations communautaires. Les permis visent à contribuer à la protection des sources d'eau potable locales. Ils précisent comment les administrations communautaires doivent éliminer les déchets solides, les eaux usées et les déchets dangereux pour éviter toute contamination des cours d'eau, notamment ceux qui fournissent

de l'eau potable. Pour obtenir un permis d'un office, les administrations communautaires doivent en faire la demande en précisant leurs méthodes d'élimination des déchets et les mesures d'atténuation prévues.

47. Nous avons constaté qu'en juin 2016, 25 des 31 administrations communautaires (2 étaient exemptées en raison de leur taille ou du fait qu'elles partageaient les services avec une autre administration) possédaient un permis d'utilisation des eaux qui réglementait la gestion des sites d'enfouissement de déchets solides et des bassins d'épuration. Cependant, selon l'étude conjointe de 2016, seulement six de ces administrations communautaires respectaient les conditions de leurs permis. Le rapport mentionnait les cas de non-conformité suivants : séparation incorrecte des déchets solides et stockage inapproprié des déchets dangereux. De même, des représentants du Ministère ont indiqué que les administrations communautaires qui n'avaient pas de permis ne disposaient pas des capacités nécessaires et que cela les empêchait d'en obtenir un. Elles ne disposaient pas notamment d'une expertise suffisante dans ce secteur.

48. Nous avons constaté que le Ministère avait élaboré des directives en 2013 à l'intention des collectivités sur la manière de concevoir et d'exploiter des sites d'enfouissement de déchets solides et qu'il avait aidé le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles et les offices des eaux du territoire en 2015 à élaborer des modèles visant à aider les administrations communautaires à obtenir un permis d'utilisation des eaux ou à en respecter les conditions. Cependant, les compétences et les capacités des administrations communautaires en matière de gestion de ces sites continuent de poser problème et nuisent à la conformité. Nous avons constaté que le Ministère avait peu fait pour atténuer les risques connexes. Par exemple, le programme pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées du Ministère ne prévoyait qu'un seul cours sur les déchets solides qui ne portait pas sur la gestion des déchets dangereux. Nous avons aussi noté qu'environ le tiers des exploitants de sites d'enfouissement de déchets solides avaient suivi un cours de formation donné par le ministère des Affaires municipales et communautaires. Cela veut donc dire que bien des employés qui exploitent ces sites – notamment qui se chargent de la gestion des déchets dangereux – n'avaient pas reçu de formation à cet égard.

49. Nous avons aussi examiné le soutien apporté par le ministère des Affaires municipales et communautaires à la gestion du cycle de vie des sites d'enfouissement de déchets solides. L'étude conjointe de 2016 a permis de confirmer que les sites d'enfouissement de déchets solides de 7 des 32 collectivités avaient atteint la fin de leur durée de vie utile et que celle de 26 bassins d'épuration n'avait pas encore été déterminée. Des représentants du Ministère nous ont toutefois indiqué que le Ministère savait depuis longtemps que les sites d'enfouissement de déchets solides posaient des problèmes, soit bien avant que les résultats de l'étude soient connus. Pourtant, nous avons constaté que le Ministère avait peu fait pour

apporter un soutien adéquat aux administrations communautaires ou les aider à gérer les risques. Des représentants du Ministère nous ont informés que les gestionnaires de la planification des immobilisations du Ministère avaient, par ailleurs, donné aux administrations communautaires des conseils sur la planification de nouveaux sites d'enfouissement. Les plans prévoyaient notamment l'aménagement de nouveaux sites ou le réaménagement de sites existants dans huit collectivités.

50. Selon les directives du Conseil de la comptabilité dans le secteur public qui portent sur la responsabilité à l'égard des sites contaminés, lesquelles ont été adoptées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en 2014, le ministère des Affaires municipales et communautaires est également tenu d'estimer la responsabilité environnementale au titre des sites d'enfouissement de déchets solides. Cependant, des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils ne savaient pas quel échelon du gouvernement était chargé de l'assainissement des sites. Nous avons constaté que le Ministère, en tant que membre de la Commission sur la responsabilité environnementale, contribuait à définir les responsabilités dans ce secteur.

51. Nous avons examiné le soutien fourni par le Ministère à la gestion et à l'élimination des déchets dangereux par les administrations communautaires. L'étude conjointe de 2016 a permis de confirmer que près des deux tiers des collectivités avaient accumulé des dépôts de déchets dangereux ou manipulaient et stockaient mal les déchets dangereux. Or, seulement six collectivités disposaient d'un plan de gestion des déchets dangereux. Selon l'étude, certaines collectivités étaient de ce fait préoccupées par la contamination des sols et des eaux souterraines ainsi que par les effets possibles sur la santé humaine. Pourtant, nous avons constaté que le Ministère avait peu fait pour venir en aide aux administrations communautaires et contribuer à atténuer les risques liés à la gestion des déchets dangereux. L'aide du Ministère s'est limitée à une collaboration récente avec le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles et d'autres intervenants en vue d'établir la stratégie de gestion des ressources et des déchets des Territoires du Nord-Ouest. Celle-ci visait entre autres à permettre de définir les priorités en matière de gestion des déchets.

52. Des représentants du Ministère nous ont dit que la gestion des déchets avait moins retenu l'attention que d'autres secteurs à risque élevé, comme l'eau potable, en raison notamment des changements apportés en 2009 au *Règlement sur les réseaux d'aqueduc*. Aux termes de ces changements, le Ministère est désormais tenu d'axer ses efforts sur la qualité de l'eau plutôt que sur d'autres secteurs, et ce, même si une gestion défectueuse des déchets peut avoir un effet sur l'eau potable.

53. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires, de concert avec le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, devrait collaborer avec les administrations communautaires pour recenser et apporter le soutien nécessaire et pour

renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent respecter la réglementation et les autres exigences régissant la gestion des déchets. Le Ministère devrait notamment fournir :

- le soutien dont chacune des administrations communautaires a besoin pour se conformer aux conditions des permis régissant la gestion des sites d'enfouissement de déchets solides et des bassins d'épuration;
- le soutien dont les administrations communautaires ont besoin pour bien gérer les sites d'enfouissement de déchets solides et bien traiter et éliminer les déchets dangereux.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'examen de 2014 du financement municipal, le ministère des Affaires municipales et communautaires a reconnu la nécessité d'améliorer le soutien offert aux administrations communautaires afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion des déchets solides. Le Ministère collaborera avec les autres membres du Comité interministériel de gestion de l'eau potable pour faire élargir son mandat dans le but de créer un sous-comité chargé de la gestion des déchets. Par l'entremise de ce sous-comité, le Ministère s'emploiera à officialiser sa compréhension de l'état actuel des sites d'enfouissement des déchets solides au sein des Territoires du Nord-Ouest et de tout problème de conformité connexe.*

Le Ministère collaborera aussi avec le sous-comité afin de recenser les ressources permettant d'améliorer la gestion des déchets solides, notamment en identifiant les meilleures pratiques et en offrant de la formation dans ce domaine aux administrations communautaires. Ces travaux seront également coordonnés avec la mise en œuvre de la stratégie de gestion des ressources pour dresser un inventaire complet des sites d'enfouissement des déchets solides, de la capacité de ces sites et documenter les problèmes connus à cet égard.

Enfin, le Ministère apportera des changements à sa Politique de financement des services d'aqueduc et d'égout au cours de l'exercice 2017-2018 de manière à prévoir un financement pour la gestion des déchets solides. En plus des efforts déployés pour financer pleinement un modèle de financement fondé sur les besoins, cela permettra de veiller à ce que les administrations communautaires reçoivent les fonds nécessaires pour exploiter et gérer adéquatement leurs sites d'enfouissement des déchets solides.

54. La protection contre les incendies — Comme c'est le cas pour bon nombre d'administrations du pays, les incendies constituent un risque important pour la santé et la sécurité publiques. Seulement en 2014, 276 incendies ont été signalés dans les Territoires du Nord-Ouest (sans compter les feux de forêt). Ces incendies ont coûté la vie à trois personnes. Il incombe au Ministère d'allouer des fonds, d'offrir de la formation et

d'apporter un soutien aux administrations communautaires pour qu'elles puissent établir des services d'incendie et disposer de services de pompiers à l'échelle locale. Même si aucune loi ne les oblige à avoir un service d'incendie, lorsqu'une collectivité dispose d'un tel service, celui-ci est régi par la *Loi sur la sécurité*.

55. Le Ministère a aussi établi des normes visant les services d'incendie, qui sont adaptées à chaque niveau de service de protection contre les incendies qu'une administration communautaire peut choisir d'offrir : standard, avancé et professionnel. Pour chaque niveau de service, ces normes énoncent les éléments particuliers que doit posséder un service d'incendie pour être considéré comme « prêt à intervenir » : c'est-à-dire que chaque service d'incendie possède les pouvoirs, les outils adaptés et les capacités nécessaires pour offrir à la collectivité le niveau de service de protection contre les incendies choisi. Parmi les éléments essentiels que doit présenter un service pour être jugé « prêt à intervenir », il faut mentionner l'adoption d'un règlement administratif ou d'une résolution d'un conseil de bande décrivant le niveau de service à offrir, des équipements en bon état et conformes aux normes minimales en vigueur et un nombre suffisant de pompiers qualifiés en fonction du niveau de service retenu. Nous avons évalué si le Ministère :

- savait si les services d'incendie existants répondaient aux normes et pouvaient être considérés comme « prêts à intervenir »;
- avait aidé les services d'incendie qui ne satisfaisaient pas aux normes à s'améliorer;
- avait aidé les administrations communautaires qui ne disposaient pas d'un service d'incendie.

56. Nous avons constaté que le soutien apporté par le Ministère aux administrations communautaires en matière de protection contre les incendies n'était pas adéquat, tout comme ses efforts pour atténuer les risques liés à des mesures défaillantes de protection contre les incendies au sein des collectivités.

57. Nous avons vérifié si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait déterminé si les services d'incendie existants répondaient aux normes afin d'être considérés comme « prêts à intervenir ». Nous avons constaté que le Ministère savait peu de choses sur l'état des services de protection contre les incendies des collectivités et qu'il n'avait pas été en mesure de nous dire lesquelles possédaient un service d'incendie fonctionnel. Par conséquent, en nous fondant sur les renseignements transmis par les administrations communautaires au moyen du cadre de reddition de comptes du Ministère, nous avons estimé qu'environ 23 collectivités possédaient un service d'incendie. Cependant, comme nous l'indiquons plus loin dans le présent rapport, la fiabilité de ces données pose problème. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne savait pas quels services d'incendie satisfaisaient aux normes, notamment

quelles collectivités disposaient d'un nombre suffisant de pompiers qualifiés. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que cela s'expliquait par le fait qu'une évaluation complète des services d'incendie n'avait pas été réalisée depuis l'exercice 2010-2011.

58. L'évaluation menée en 2010-2011 par le Bureau du commissaire des incendies, au sein du ministère des Affaires municipales et communautaires, visait l'équipement, la formation, le fonctionnement général et la gouvernance des services d'incendie dans 28 des 33 collectivités. Cette évaluation a révélé des lacunes et des déficiences importantes dans les services d'incendie existants, notamment le nombre insuffisant de pompiers, le manque de formation et de l'équipement désuet qui n'était pas conforme aux normes.

59. En 2013, le Ministère s'est fondé sur les résultats de cette évaluation pour rédiger un document de discussion ayant comme objectif d'amener les intervenants à définir une vision commune d'un service de protection contre les incendies efficace dans les collectivités. Ce document présentait 18 recommandations visant à corriger les lacunes et les déficiences relevées, à améliorer les services de protection contre les incendies et à réduire les menaces d'incendie. Pour donner suite à ce document, le Ministère a élaboré un plan communautaire de protection contre les incendies (Community Fire Protection Plan). Au moment de notre audit, cependant, il venait à peine de commencer la mise en œuvre de ce plan.

60. Aux termes de la *Loi sur la sécurité* et des normes du Ministère, les administrations communautaires qui possèdent un service d'incendie doivent s'assurer d'avoir le nombre minimal recommandé de pompiers et veiller à ce que ceux-ci aient suivi la formation requise et disposent de l'équipement nécessaire pour protéger leur santé et assurer leur sécurité. La *Loi* et les normes obligent également les administrations communautaires à établir des procédures d'exploitation normalisées pour leur service d'incendie. Ces procédures permettent de structurer et d'uniformiser la prise de décisions, particulièrement en ce qui a trait à la santé et à la sécurité à la fois des citoyens et des pompiers.

61. Nous avons examiné si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait aidé les services d'incendie qui ne satisfaisaient pas à ces exigences à s'améliorer. Nous avons ainsi constaté que le soutien du Ministère à cet égard n'était pas adéquat. Même si le Ministère a transmis aux administrations communautaires en 2014 un guide pour orienter leurs efforts de recrutement et de maintien en poste des pompiers volontaires et s'il a offert une série de cours de base sur la protection contre les incendies, il a éprouvé certaines difficultés. Par exemple, des représentants du Ministère nous ont indiqué que des personnes s'inscrivaient parfois à un cours sur la lutte contre les incendies, mais qu'elles n'y assistaient pas et que de nombreux services d'incendie ne

possédaient toujours pas le nombre minimal requis de pompiers qualifiés qui était recommandé pour la taille de la collectivité. De plus, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas aidé de façon adéquate les administrations communautaires à s'assurer qu'elles avaient le bon équipement ou à établir des procédures d'exploitation normalisées.

62. Nous avons aussi constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires avait eu peu de succès pour ce qui est de faire participer les administrations communautaires dépourvues d'un service d'incendie. Cela s'explique en partie par le fait que certaines collectivités n'avaient pas les capacités voulues pour traiter activement des questions relatives à la protection contre les incendies et par le fait que le Ministère avait déployé des efforts limités pour faire participer les administrations communautaires. Même si nous avons constaté que le Ministère leur avait communiqué certains renseignements généraux sur la prévention des incendies et la sécurité, la participation limitée de ces administrations communautaires a posé un risque fondamental pour la sécurité.

63. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait prendre des mesures immédiates pour déterminer si les administrations communautaires dotées d'un service d'incendie satisfont aux exigences prévues dans la *Loi sur la sécurité*. Il devrait collaborer avec les administrations communautaires dont les services ne sont pas conformes pour établir un plan afin de les aider à satisfaire aux exigences. Il devrait en outre collaborer avec les administrations communautaires qui n'ont pas de service d'incendie pour les aider à élaborer une stratégie de sécurité incendie.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Grâce aux efforts qu'il a déployés dans le cadre de son plan communautaire de protection contre les incendies (Community Fire Protection Plan), le ministère des Affaires municipales et communautaires met des outils et des mesures en place pour renforcer les services de protection contre les incendies des administrations communautaires. Il a notamment amorcé des consultations dans le but de mettre à jour la Loi sur la prévention des incendies et de mieux définir le rôle des administrations communautaires dans la protection contre les incendies.*

Le Ministère a également commencé à élaborer un outil d'évaluation des services d'incendie qui devrait être terminé d'ici le printemps 2017. Cet outil permettra d'évaluer les aspects administratifs des services d'incendie communautaires, y compris leur conformité à la Loi sur la sécurité. Dès que l'outil d'évaluation sera prêt, le Ministère fournira aux conseils et au personnel de l'information à son sujet et cherchera à obtenir leur engagement et leur volonté d'utiliser celui-ci afin de déterminer le niveau de service actuel et les lacunes ou les risques. Au fur et à mesure que les évaluations seront terminées, le Ministère collaborera avec les

administrations communautaires pour déterminer les mesures requises pour combler les lacunes, assurer la conformité à la Loi sur la sécurité et atteindre le niveau de service souhaité.

L'ensemble complet d'outils et de ressources, notamment des modèles de règlements, des procédures opérationnelles normalisées, des stratégies de formation et une campagne de sensibilisation du public, sera prêt d'ici l'hiver 2018.

Si une collectivité n'a pas de service d'incendie, les efforts seront axés sur la prévention des incendies dans le but de réduire les risques de blessures ou de dommages.

64. La préparation aux situations d'urgence — Aux termes de la *Loi sur les mesures civiles d'urgence*, les administrations communautaires sont chargées de préparer et d'approuver les plans d'urgence. Il incombe au ministère des Affaires municipales et communautaires de financer et d'aider les collectivités à élaborer et à valider ces plans. Les plans d'urgence pour les collectivités guident les interventions d'urgence en définissant les rôles et responsabilités des divers intervenants et en fournissant des renseignements comme les personnes-ressources en cas d'urgence et des listes de contrôle. Ils décrivent aussi les mesures précises à prendre dans les situations d'urgence les plus courantes : inondations, feux de forêt ou défaillance d'une infrastructure essentielle. Nous avons vérifié si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour les aider à élaborer et à valider leurs plans d'urgence.

65. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas aidé les administrations communautaires de manière adéquate pour s'assurer que les plans d'urgence sont à jour et pour atténuer les risques connexes.

66. Nous avons constaté que le Ministère avait déterminé que la plupart des collectivités disposaient de plans d'urgence, mais que bon nombre de ces plans n'étaient pas à jour, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas été actualisés ni validés. Le Ministère estimait qu'un plan était à jour et validé s'il avait été revu et mis à l'essai dans le cadre d'un exercice de simulation ou d'une intervention d'urgence réelle menés au cours des deux dernières années. En avril 2015 (mois de la dernière évaluation ministérielle des plans d'urgence), le Ministère avait déterminé ce qui suit : 10 collectivités disposaient de plans d'urgence à jour; 22 collectivités étaient dotées de plans qui nécessitaient une mise à jour ou une validation; et une collectivité n'avait aucun plan d'urgence officiel. Il est primordial pour les collectivités de disposer de plans actualisés si elles veulent être en mesure de répondre au mieux à une situation d'urgence. Les autorités locales pourront ainsi disposer de renseignements importants et à jour, notamment sur les infrastructures essentielles à protéger et les personnes à avertir en cas d'urgence.

67. Nous avons constaté que le Ministère avait peu fait pour soutenir les mesures de préparation aux situations d'urgence dans les collectivités. Le soutien apporté ne se résume qu'à l'organisation d'ateliers de planification pour aider les administrations communautaires à élaborer des plans d'urgence et qu'à la réalisation d'**exercices de simulation théoriques** pour valider les plans ainsi établis. Nous avons cependant constaté qu'un très petit nombre de collectivités avaient bénéficié de ces ateliers et exercices. De fait, le Ministère a donné seulement sept ateliers de planification et mené trois exercices de simulation théoriques au cours des exercices 2013-2014 et 2014-2015. Selon des représentants du Ministère, cela serait dû à des contraintes budgétaires. Nous avons estimé qu'à ce rythme, il faudrait plusieurs années au Ministère pour tenir des ateliers de planification et des exercices de simulation théoriques dans toutes les collectivités qui en ont besoin. Nous avons toutefois constaté que le Ministère avait préparé et diffusé des renseignements généraux sur la préparation aux situations d'urgence dans les collectivités.

68. Dans un rapport de 2015, le Ministère a évalué les mesures prises au cours de la saison des feux de forêt de 2014, qui a été sans précédent. L'examen soulignait l'importance pour toutes les collectivités de posséder des plans d'urgence convenables. Il concluait que le niveau de préparation aux situations d'urgence des collectivités variait grandement. Les collectivités qui disposaient de plans actualisés et validés étaient plus confiantes que les autres et mieux préparées à faire face aux répercussions des feux de forêt. Selon le rapport, les exercices de simulation théoriques menés récemment avaient contribué au succès des interventions des sapeurs-pompiers. L'une des recommandations formulées dans le rapport portait sur le renforcement de la résilience des collectivités en collaborant avec les administrations communautaires afin d'améliorer leurs connaissances en gestion des urgences, des menaces et des risques et sur l'adaptation et l'amélioration continues des plans d'urgence des collectivités. Dans sa réponse à ce rapport, le Ministère a indiqué qu'il comptait continuer de tenir des ateliers de planification et des exercices de simulation et de collaborer avec les collectivités en vue d'évaluer leur état de préparation aux situations d'urgence.

69. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait, de concert avec les administrations communautaires, apporter le soutien requis pour permettre à toutes les collectivités de disposer de plans d'urgence actualisés et de recevoir la formation requise pour les mettre en œuvre.

Exercice de simulation théorique — Simulation d'une situation d'urgence sans mise en scène réelle de la situation. Les participants se réunissent autour d'une table pour discuter de problèmes généraux et de procédures à mettre en œuvre dans le cadre d'un scénario d'urgence donné. Ces exercices sont axés sur la formation et la familiarisation des participants aux rôles, aux procédures et aux responsabilités.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires met à jour la Loi sur les mesures civiles d'urgence et s'attend à déposer la nouvelle loi à l'automne 2017. Ces travaux coïncideront avec les efforts déployés pour optimiser les mesures de soutien offertes à l'égard de l'élaboration et de la mise à jour des plans d'urgence et la formation. Le Ministère prévoit retenir les services d'employés additionnels pour l'aider à revoir les plans existants et mener des exercices de simulation théorique et ainsi permettre au personnel du Ministère d'aider les administrations communautaires à comprendre, à mettre en pratique et à actualiser leurs plans, au besoin (par exemple apporter des mises à jour mineures aux coordonnées des personnes-ressources). Le personnel actuel continuera à offrir un soutien pour l'élaboration de plans plus complets. Le Ministère passera en revue au moins cinq plans par année et tentera d'en réviser de huit à dix au cours de l'exercice 2017-2018 avec l'aide du personnel additionnel.*

Dans le cadre de ses efforts pour élargir les possibilités d'apprentissage, le Ministère affectera des ressources à la création d'un cours de base en gestion des urgences. Dès l'automne 2016, ces ressources devraient permettre d'offrir un cours en ligne sur les concepts de base de la gestion des urgences. En réussissant ce cours en ligne, en suivant des ateliers sur les plans d'urgence et en effectuant des exercices de simulation théorique, les représentants communautaires augmenteront de manière importante leur capacité à se préparer aux situations d'urgence et à y répondre.

Le cadre de reddition de comptes du Ministère était limité par sa conception et sa mise en œuvre

Ce que nous avons constaté

70. Nous avons constaté que le *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires* se voulait un outil conçu pour aider les autorités locales à surveiller leur rendement relatif à la prestation des services essentiels offerts dans les collectivités. Le Cadre a permis au ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest de faire le suivi du rendement des administrations communautaires, de présenter des rapports à cet égard et de les amener à déterminer le niveau de soutien dont elles ont besoin pour améliorer la prestation des services publics à l'échelle locale. Le Cadre a permis de renforcer grandement la reddition de comptes et la transparence dans le secteur de la prestation des services essentiels municipaux. Nous avons cependant constaté que des lacunes dans sa conception, notamment des faiblesses dans les processus utilisés par le Ministère pour confirmer l'exactitude de l'information transmise par les administrations communautaires, avaient limité l'utilité du Cadre.

71. Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la conception du Cadre de reddition de comptes;
- la mise en œuvre du Cadre de reddition de comptes.

Importance de cette constatation

72. Cette constatation est importante parce qu'il est primordial de posséder de l'information exacte sur les services essentiels pour favoriser l'atteinte des objectifs du Cadre de reddition de comptes et cibler les mesures de soutien et les ressources disponibles aux administrations communautaires.

Recommandations

73. Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 80, 81 et 86.

Analyse à l'appui de la constatation

74. **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si, de par sa conception et sa mise en œuvre, le *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires* contribuait à offrir une surveillance et un soutien adéquats aux administrations communautaires.

75. **La conception du Cadre de reddition de comptes** — En 2010, le Ministère a commencé à élaborer un cadre de reddition de comptes à titre d'outil pour aider les administrations communautaires à surveiller leur propre rendement. Le Ministère devait aussi se servir de ce cadre pour surveiller la prestation des programmes et des services dans les collectivités. Nous avons constaté que le Ministère avait consulté les administrations communautaires, des experts-conseils, des fonctionnaires de divers ministères et des intervenants externes lors de la conception du Cadre afin de déterminer les services publics essentiels pour les collectivités qui devaient faire partie du Cadre et définir des indicateurs adaptés pour surveiller la prestation de ces services.

76. Le Cadre a été conçu pour fournir des renseignements annuels sur une série d'indicateurs de rendement visant une gamme de services essentiels. Il s'articule autour de 14 indicateurs clés qui sont divisés en 4 catégories :

- bonne gouvernance;
- planification exhaustive;
- gestion financière et administration rigoureuses;
- des collectivités sûres, saines et dynamiques.

Ces indicateurs visent la plupart des services essentiels que doivent fournir les administrations communautaires : eau potable de qualité; composantes d'un système de gestion des déchets; service de protection contre les incendies et préparation aux situations d'urgence. Ils permettent aussi de

mesurer les aspects qui sont essentiels à l'efficacité d'une administration communautaire, comme la gouvernance, la gestion financière et la planification des immobilisations. La gestion des déchets solides et dangereux est le seul secteur pour lequel il n'y avait pas d'indicateur.

77. Pour chaque indicateur, le Ministère a élaboré une liste de contrôle annuelle comportant des questions fermées (auxquelles on ne peut répondre que par oui ou non) qui permettent à chaque administration communautaire d'évaluer son rendement pour l'exercice précédent et de présenter un rapport au Ministère. Le Ministère devait se servir de cette information pour évaluer le rendement des administrations communautaires par rapport à chacun des indicateurs et le noter comme étant satisfaisant, limité ou insatisfaisant. En conjuguant cette note aux renseignements obtenus d'autres sources, le Ministère devait ensuite établir un rapport annuel destiné à chaque administration communautaire pour souligner les secteurs prioritaires qui devaient retenir leur attention.

78. Cependant, nous avons constaté que des lacunes dans la conception du Cadre avaient nui à la fiabilité de l'information recueillie auprès des administrations communautaires. Par exemple, nous avons constaté que rien n'obligeait le Ministère à confirmer l'exactitude des listes de contrôle dûment remplies. Cette constatation est importante parce que le Ministère s'est fié à cette information pour guider ses propres activités, notamment cibler son soutien aux administrations communautaires. Cette information devait aussi constituer le fondement des rapports présentés à l'Assemblée législative sur des dossiers clés se rapportant aux services essentiels dans les collectivités.

79. De même, nous avons constaté que le libellé de certaines des questions contenues dans la liste de contrôle n'était pas clair. Des représentants du Ministère nous ont expliqué que les administrations communautaires interprétaient souvent mal les questions et ne présentaient donc pas la bonne information. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas défini les exigences auxquelles devait satisfaire une administration communautaire pour pouvoir répondre affirmativement à plusieurs questions. Il n'a pas non plus indiqué comment le rendement d'une administration communautaire serait évalué par rapport à un indicateur.

80. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait régulièrement revoir et modifier (au besoin) le libellé des questions dans le *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires* afin de s'assurer que ces dernières peuvent y répondre correctement.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Chaque année, le ministère des Affaires municipales et communautaires revoit les questions et les réponses des intervenants pour s'assurer que les questions sont comprises et que les représentants des administrations communautaires comprennent la nature des questions et de leurs réponses.*

Le Ministère a communiqué et rappelé aux intervenants que le Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires était un document évolutif et que, si cela s'avérait être nécessaire ou approprié, les questions et les indicateurs seraient mis à jour pour s'assurer que l'outil est utile aux administrations communautaires et au Ministère pour appuyer leur engagement à collaborer et leurs priorités en ce sens.

Pour donner aux administrations communautaires d'autres occasions de soumettre leurs commentaires, le Ministère a adapté le Cadre pour recueillir les données de 2015-2016. L'outil comporte maintenant un espace qui permet aux représentants des administrations communautaires de faire des commentaires ou des observations sur chaque indicateur. Ainsi, s'ils souhaitent faire part de problèmes relativement à une question ou donner une explication plus poussée, ils peuvent le faire. À mesure que le Ministère continuera d'améliorer l'outil, il cherchera des occasions de peaufiner les questions et de donner aux intervenants la chance de faire des commentaires.

81. Recommandation — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait élaborer des directives claires à l'intention des administrations communautaires et des fonctionnaires du Ministère sur la manière de, respectivement, remplir et évaluer les listes de contrôle du *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires* qui servent à évaluer le rendement. Ces directives devraient expliquer les critères qui se rattachent à chacune des questions et donner aux administrations communautaires des indications précises sur la manière de répondre à chaque question.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires élaborera un manuel pour le Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires.*

Ce manuel comportera deux volets. Le premier, qui sera achevé d'ici mars 2017, fournira aux intervenants des administrations communautaires de l'information sur le Cadre de reddition de comptes, notamment :

- *une explication sur l'outil et son objectif;*
- *de l'information sur le fonctionnement de l'outil, y compris sur la collecte de données en ligne;*
- *des renseignements sur les questions, leur objectif et ce à quoi pourrait ressembler une réponse cotée verte, jaune ou rouge (accessibles au moyen d'un bouton d'aide à l'intention des répondants, s'il est possible d'ajouter ce genre de bouton directement dans le logiciel en tant que tel);*
- *de l'information sur la façon dont les indicateurs sont notés et dont les réponses sont évaluées à l'aide des couleurs : vert, jaune et rouge;*
- *ce à quoi s'attendre du Ministère à l'égard de l'outil.*

Le deuxième volet du manuel, qui sera réservé à l'usage du Ministère, sera terminé d'ici septembre 2017. Il offrira au personnel du Ministère des indications sur la mise en œuvre de l'outil, y compris un calendrier de mise en œuvre, de l'information sur le suivi et la validation des questions liées aux indicateurs et des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre des rapports annuels aux administrations communautaires.

82. La mise en œuvre du Cadre de reddition de comptes — Le ministère des Affaires municipales et communautaires a commencé à mettre en œuvre le Cadre de reddition de comptes à l'automne 2013, et il l'a mis à l'essai pour mesurer le rendement des administrations communautaires au cours de l'exercice 2013-2014. Nous avons constaté que le Ministère avait fourni aux administrations communautaires de l'information et du soutien pour les aider à remplir les listes de contrôle servant à mesurer leur rendement. Par exemple, des fonctionnaires se sont rendus dans les collectivités pour expliquer le cadre et tenir des séances d'information à l'intention des employés des administrations communautaires. Le Ministère a également embauché cinq nouveaux superintendants régionaux adjoints. Ceux-ci étaient chargés de diriger la mise en œuvre du Cadre de reddition de comptes au niveau régional et d'offrir aux administrations communautaires le soutien dont elles avaient besoin.

83. Le ministère des Affaires municipales et communautaires a reçu les listes de contrôle dûment remplies de la plupart des administrations communautaires pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. Toutefois, des représentants du Ministère nous ont signalé que certaines des réponses soumises dans le cadre du projet pilote de 2013-2014 ne correspondaient pas à leur évaluation de la situation au sein de ces collectivités. Dans certains cas, cela est attribuable au fait que les administrations communautaires n'avaient pas compris la question et qu'elles avaient transmis de l'information inexacte. Dans d'autres cas, le Ministère n'était pas d'accord avec l'évaluation que l'administration communautaire avait faite de sa situation. Le Ministère a donc décidé de contre-vérifier l'information soumise pour l'exercice 2014-2015. Pour ce faire, les fonctionnaires de l'administration centrale et des bureaux régionaux ont discuté de l'information fournie et effectué un suivi auprès des administrations communautaires lorsque cela était nécessaire.

84. Nous avons testé la manière dont le ministère des Affaires municipales et communautaires avait contre-vérifié les réponses des administrations communautaires à partir d'un échantillon de questions sur les services essentiels et la gouvernance. Pour ce faire, nous avons passé en revue l'examen fait par le Ministère des réponses affirmatives. Nous avons constaté que le Ministère avait vérifié adéquatement l'exactitude des réponses pour environ la moitié des questions que nous avons examinées. Par exemple, nous avons constaté que dans certains cas le Ministère ne disposait pas de l'information requise pour contre-vérifier la réponse d'une administration communautaire, et que dans d'autres cas, il possédait cette information, mais ne s'en était pas servi. Cela signifie

que le Ministère n'a pas obtenu une assurance à l'égard de l'exactitude de l'information sur les services essentiels fournis dans ces collectivités, information sur laquelle il se fie pour cibler son soutien.

85. Nous avons constaté qu'en juin 2016, le Ministère avait remis un rapport annuel à l'Assemblée législative qui résumait le rendement des administrations communautaires par rapport aux indicateurs du Cadre pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. Toutefois, comme l'exactitude de l'information fournie par les administrations communautaires n'a pu être confirmée, l'utilité de ce rapport pourrait s'avérer limitée.

86. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait élaborer une stratégie pour vérifier l'exactitude de l'information soumise par les administrations communautaires conformément au *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires*. Cela favoriserait un engagement constructif de la part des administrations communautaires à l'égard des mesures de soutien requises et la prise de décisions judicieuses sur ses activités.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Au moment d'élaborer le manuel décrit dans la réponse à la recommandation qui se trouve au paragraphe 81, le ministère des Affaires municipales et communautaires examinera d'un œil critique les questions liées à chacun des indicateurs ainsi que la méthode employée pour vérifier chacune des réponses d'une administration communautaire.*

Lors de l'élaboration du manuel, le Ministère a l'intention de mettre au point un exercice d'établissement des priorités (ou de pondération) pour les questions liées à chacun des principaux indicateurs. Ce changement au Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires vise à faire correctement la distinction entre l'importance relative de différentes questions liées à un indicateur clé. La pondération des critères d'un indicateur permettra d'obtenir des résultats qui refléteront avec plus d'exactitude le rendement d'une administration communautaire.

Pour ce qui est de la vérification de l'exactitude, le Ministère s'assurera que des vérifications consignées par écrit sont disponibles pour les critères ayant un facteur de pondération plus élevé. Les questions dont le facteur de pondération est moins élevé pourront être vérifiées dans le cadre de discussions ou de réunions, et non au moyen d'un document ou d'un processus officiel. Comme le Cadre de reddition de comptes se veut un outil d'auto-évaluation initial sur le rendement d'une administration communautaire, le Ministère ne documentera pas et ne surveillera pas chacune des questions. Il se concentrera plutôt sur les critères les plus importants associés au rendement.

Le Ministère n'avait pas eu recours aux accords de contribution pour combler les lacunes en matière d'information sur la prestation des services essentiels par les administrations communautaires

Ce que nous avons constaté

87. Nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires avait eu recours de façon limitée aux accords de contribution pour surveiller la prestation des services essentiels par les administrations communautaires. Par exemple, les accords de contribution conclus entre le Ministère et les administrations communautaires, y compris celles conclues avec une autorité désignée, comprenaient des conditions liées à la production de rapports financiers, mais pas de dispositions relatives à l'information sur le rendement concernant les services essentiels. De telles dispositions auraient permis au Ministère de surveiller de plus près la prestation des services essentiels par les administrations communautaires. Nous avons toutefois constaté que le Ministère avait employé des moyens plus informels pour faire participer les administrations communautaires de façon continue.

88. Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les accords de contribution;
- la communication régulière avec les administrations communautaires.

Importance de cette constatation

89. Cette constatation est importante parce qu'une participation adéquate des administrations communautaires et un suivi continu sont essentiels pour permettre au Ministère d'offrir à ces administrations le soutien requis au bon moment. Cela peut contribuer à prévenir des problèmes graves dans certaines collectivités et faciliter la mise en œuvre des services essentiels.

Recommandations

90. Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 95 et 99.

Analyse à l'appui de cette constatation

91. **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le ministère des Affaires municipales et communautaires s'était servi des mécanismes à sa disposition pour surveiller la prestation des services essentiels, plus particulièrement les accords de contributions et la communication régulière avec les administrations communautaires.

92. **Les accords de contribution** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires conclut des accords de contribution annuels avec les administrations communautaires pour financer leurs services essentiels. Ces accords comportent des exigences liées à la

production de rapports financiers à l'intention des administrations communautaires ainsi que des dispositions générales permettant au Ministère de recueillir des renseignements supplémentaires auprès des bénéficiaires, y compris de l'information sur le rendement. Nous avons constaté que le Ministère ne s'était pas servi de cette disposition pour relever et recueillir plus d'information sur le rendement concernant les services essentiels, même si cette information aurait été utile pour déterminer l'efficacité de la prestation des services essentiels. Nous avons également constaté que le Ministère avait pris peu de mesures pour s'assurer de recevoir l'information financière requise de la part de toutes les administrations communautaires en temps opportun. Cela aurait pu contribuer à cerner les problèmes possibles ainsi que le soutien dont les administrations communautaires avaient besoin.

93. Nous avons évalué l'efficacité de la surveillance exercée par le Ministère relativement à la conformité aux exigences liées à la production de rapports financiers en examinant un échantillon aléatoire de 44 accords de contribution conclus avec 25 administrations communautaires au cours des exercices 2013-2014 et 2014-2015. En vertu de ces accords, les administrations communautaires devaient soumettre des rapports trimestriels sur leurs dépenses et faire auditer leurs états financiers annuels. Nous avons constaté que les administrations communautaires avaient soumis des rapports trimestriels au Ministère dans uniquement 42 % des cas (74 sur 176 rapports) et que 80 % de ces rapports avaient été soumis en retard. Nous avons constaté que chacune des 25 collectivités de notre échantillon avait soumis ses états financiers audités pour les exercices visés, mais qu'environ la moitié de ces états financiers avaient été soumis en retard.

94. Des représentants du Ministère ont indiqué qu'ils n'avaient pas assuré de suivi auprès des administrations communautaires lorsque les rapports trimestriels n'avaient pas été soumis ou avaient été soumis en retard. Pourtant, la remise de rapports trimestriels était une exigence qui avait été instaurée pour permettre une surveillance accrue afin de faire ressortir plus tôt les problèmes potentiels et d'y remédier avant qu'ils ne s'aggravent. Les représentants ont ajouté qu'une fois qu'une administration communautaire était en situation de déficit, il était très difficile d'éliminer ce déficit. Cela est particulièrement vrai pour les collectivités qui ne prélèvent pas d'impôts. Les représentants nous ont signalé que les administrations communautaires avaient rarement les capacités requises en gestion financière pour répondre à ce type d'exigences financières.

95. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait déterminer l'information type sur le rendement concernant les services essentiels qu'il pourrait exiger en vertu des accords de contribution. Il devrait également adopter une approche fondée sur les risques afin de repérer les collectivités à risque élevé pour lesquelles de l'information devrait être recueillie plus souvent.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires mettra en œuvre une approche élargie fondée sur les risques à l'aide d'outils pour adapter l'intervention auprès des administrations communautaires selon la nature des enjeux et du risque relatif pour le public ou leur organisation.*

Le Ministère collaborera avec des intervenants afin d'établir une approche échelonnée pour la mise en œuvre de cette stratégie.

- *Dans un premier temps, le Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires sera utilisé pour permettre aux administrations communautaires d'évaluer leur propre rendement. Par la suite, le Ministère pourra déterminer comment il peut contribuer à régler les problèmes relevés.*
- *Dans un deuxième temps, le Ministère utilisera un accord de contribution qui comportera des responsabilités bien définies. Il est possible de renforcer ce type d'accord, lorsqu'il est nécessaire, de manière à prévoir des mesures précises portant sur les services essentiels.*
- *Dans un troisième temps, le Ministère pourrait réaliser un examen opérationnel ou une inspection municipale dans le cadre duquel des employés du Ministère se rendent dans une collectivité et mènent une enquête sur un enjeu précis pour déterminer s'il existe un risque pour lequel une intervention officielle est requise.*
- *Le plus haut niveau d'intervention auprès des intervenants serait les cas de cogestion, de supervision ou de prise en charge des activités où le Ministère adopte une approche pratique pour surveiller une administration communautaire afin de s'assurer que les tâches essentielles sont effectuées à la satisfaction du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.*

96. La communication régulière avec les administrations

communautaires — Des représentants du Ministère nous ont indiqué qu'ils surveillaient les administrations communautaires surtout en communiquant régulièrement par courriel et par téléphone avec elles, ou en effectuant des visites sur place plutôt qu'en utilisant des mécanismes plus officiels. Par exemple, lorsque les administrations communautaires envisageaient de mener de grands projets d'immobilisations, elles faisaient souvent appel au Ministère pour obtenir une expertise technique. Le Ministère a également offert aux administrations, de façon continue, des avis et une orientation sur de nombreux sujets, notamment la gestion financière, les élections et l'approvisionnement. Enfin, nous avons constaté que la haute direction à l'administration centrale du ministère des Affaires municipales et communautaires ainsi que dans les bureaux régionaux se réunissait chaque semaine pour discuter de ce qui se passait au sein des collectivités et examiner les stratégies qui permettraient de résoudre les points préoccupants.

97. Nous avons noté que le Ministère avait dû intervenir auprès d'un petit nombre d'administrations communautaires qui avaient eu de la difficulté à gérer leurs affaires et où les services essentiels auraient pu être touchés. Le Ministère a mené des examens opérationnels pour évaluer la gestion financière d'une administration communautaire et a conclu des ententes de cogestion et, dans quelques cas extrêmes, a placé des administrations communautaires sous surveillance ou en a repris la gestion. Nous n'avons pas audité le recours du Ministère à ces mécanismes.

98. Nous avons également noté que le Ministère avait commencé à élaborer une liste de contrôle pour les activités opérationnelles fondée sur le modèle du gouvernement du Nunavut et à harmoniser cette liste de contrôle avec son Cadre de reddition de comptes. La liste de contrôle contenait des questions détaillées sur de nombreux aspects des activités d'une administration communautaire, notamment les services municipaux essentiels, la gestion financière et les ressources humaines. Une fois qu'il aura adapté cette liste, le Ministère prévoit l'utiliser pour obtenir plus de renseignements dans les cas où le Cadre de reddition de comptes relève des problèmes importants ou pour faciliter le processus de vérification lorsque les fonctionnaires remettent en question la validité des résultats.

99. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait revoir ses mécanismes de surveillance, notamment ses accords de contribution et le *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires*, afin de déterminer la meilleure façon de les utiliser pour faciliter la collaboration continue des administrations communautaires. Cela pourrait lui permettre de fournir aux administrations communautaires, en temps opportun, le soutien requis relativement à la prestation des services essentiels. Le Ministère devrait également continuer d'élaborer des outils visant à relever et à recueillir l'information essentielle pour soutenir les administrations communautaires.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires envisage de mettre en place et de documenter un processus en vertu duquel il facilitera la collaboration des administrations communautaires en utilisant des outils comme le Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires, les accords de contribution ainsi que d'autres rapports et activités. L'intervention du Ministère peut aller de la prestation de soutien et d'avis à l'augmentation des demandes officielles relatives à la conformité aux accords de contribution ou aux lois, jusqu'à la prise de mesures officielles comme la supervision ou la prise en charge de l'administration des municipalités.*

Le Ministère accordera une attention particulière à cet exercice afin d'identifier le type d'intervention correspondant à chaque outil et de déterminer de quelle manière cette intervention s'intensifierait si des problèmes et des risques étaient cernés.

Ce processus doit clairement définir les rôles et responsabilités respectifs des administrations communautaires et du Ministère. Par exemple, les accords de contribution devraient définir les attentes des administrations communautaires par rapport au financement accordé. Ces travaux concorderont avec le manuel et les exercices mentionnés précédemment et seront entièrement terminés d'ici septembre 2017.

Le Ministère consultera les intervenants au moment d'établir ces processus afin de s'assurer que les mesures et les attentes sont raisonnables, bien comprises et réalisées de manière efficace.

Le Ministère n'avait pas adéquatement tenu compte des risques propres aux collectivités dirigées par une autorité désignée

Ce que nous avons constaté

100. Nous avons constaté que le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas pris de mesures adéquates pour atténuer les risques propres à la prestation de services essentiels au sein des collectivités dirigées par une autorité désignée. Même s'il n'était pas habilité par la loi pour intervenir dans ces collectivités lorsque la prestation de services essentiels était inadéquate ou posait un risque pour le bien-être des citoyens, le Ministère n'a pas eu recours aux accords de contribution qui finançaient ces services pour préciser les critères de rendement et les situations qui pourraient le forcer à intervenir si la prestation des services était à risque.

101. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas établi de partenariats efficaces avec le ministère fédéral des Affaires autochtones et du Nord du Canada qui a la responsabilité de renforcer les capacités de gouvernance des collectivités des Premières nations dans le but de soutenir ces collectivités.

102. Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la gestion des risques possibles propres aux services essentiels;
- l'établissement de partenariats pour améliorer la gouvernance communautaire.

Importance de cette constatation

103. Cette constatation est importante parce qu'il incombe aux collectivités dirigées par une autorité désignée de fournir des services essentiels à leurs citoyens. Or, la surveillance exercée par le Ministère a permis de relever de graves lacunes dans les capacités de certaines de ces collectivités. Faute de conclure des accords de contribution qui lui permettraient d'intervenir en cas de besoin et de favoriser le renforcement des capacités de gouvernance de ces collectivités, le Ministère met en péril les fonds alloués aux collectivités et les services essentiels qu'ils servent à financer.

Recommandations

104. Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 109 et 112.

Analyse à l'appui de la constatation

105. **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le ministère des Affaires municipales et communautaires avait eu recours aux accords de contribution pour maîtriser les risques possibles propres aux services essentiels qu'il finançait dans les collectivités dirigées par une autorité désignée. Nous avons aussi examiné si le Ministère avait établi et mis en œuvre des processus de collaboration avec Affaires autochtones et du Nord Canada pour favoriser le renforcement des capacités de gouvernance de ces collectivités.

106. **La gestion des risques possibles propres aux services essentiels** — Dans les Territoires du Nord-Ouest, 9 des 33 collectivités relèvent de la *Loi sur les Indiens*. Le Ministère a aussi pour mission d'apporter un soutien à ces neuf collectivités, qui sont dirigées par une autorité désignée. Il doit donc les appuyer au même titre que les autres collectivités. Cependant, il ne dispose pas des pouvoirs législatifs requis pour intervenir dans ces collectivités lorsque leurs services essentiels sont à risque. Puisque ces neuf collectivités ne sont pas constituées en municipalités, les lois territoriales qui confèrent au Ministère ces pouvoirs ne s'appliquent pas.

107. Affaires autochtones et du Nord Canada a également des responsabilités à l'égard des collectivités dirigées par une autorité désignée. En vertu de la *Loi sur les Indiens* et de diverses politiques ministérielles, il incombe au Ministère de renforcer les capacités de gouvernance des gouvernements des Premières nations, y compris des collectivités dirigées par une autorité désignée. Sa *Politique de la prévention et gestion des manquements* lui permet d'intervenir si une autorité désignée gère mal les fonds alloués par Affaires autochtones et du Nord Canada ou si elle est incapable d'administrer les affaires de la collectivité qui sont financées avec les fonds fournis par le ministère (Santé Canada peut aussi intervenir en vertu de cette politique pour les fonds qu'il octroie). Toutefois, la politique ne permet pas à Affaires autochtones et du Nord Canada d'intervenir lorsque ce sont les fonds alloués par un ministère territorial qui sont mal gérés. Cette situation crée donc un vide : c'est-à-dire que ni le ministère des Affaires municipales et communautaires ni Affaires autochtones et du Nord Canada ne disposent des pouvoirs législatifs requis pour intervenir dans des situations où les services essentiels financés par le Ministère pourraient être à risque.

108. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas eu recours aux accords de contribution conclus avec ces administrations communautaires pour l'aider à relever et à gérer les risques propres aux services essentiels qu'il finançait et pour contribuer à combler la lacune. Par exemple, nous avons constaté que les accords de contribution conclus avec ces administrations communautaires ne comportaient pas de dispositions sur

la collecte d'information sur le rendement ni sur la prise de mesures correctives pour les services essentiels financés par le Ministère. Cela a donc posé problème puisqu'il était notoire que les services essentiels de certaines collectivités dirigées par une autorité désignée étaient à risque et que celles-ci auraient pu bénéficier d'un soutien accru de la part du Ministère.

109. **Recommandation** — Les accords de contribution que le ministère des Affaires municipales et communautaires conclut avec les collectivités dirigées par une autorité désignée devraient comporter des dispositions sur la prestation des services essentiels financés par le Ministère afin de lui permettre de recueillir de l'information sur le rendement et de prendre les mesures correctives nécessaires lorsque ces services essentiels sont à risque.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. En raison de la relation complexe avec les collectivités dirigées par une autorité désignée, il est nécessaire de revoir les accords de contribution et d'accroître leur efficacité en déterminant les critères de rendement requis ainsi que les conséquences du non-respect de ces critères. Le ministère des Affaires municipales et communautaires consultera Affaires autochtones et du Nord Canada dans le cadre de ce processus. Puisque les lois municipales ne s'appliquent pas aux autorités désignées, le ministère des Affaires municipales et communautaires doit trouver des moyens d'intervenir ou d'autres façons de s'assurer que les services sont offerts de manière à protéger la santé et la sécurité des citoyens – particulièrement en ce qui concerne la prestation des services essentiels.*

Le ministère des Affaires municipales et communautaires consultera également d'autres directions et ministères du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour s'assurer que la collaboration avec les autorités désignées cadre avec la Stratégie de participation des Autochtones. Il veillera à ce que les mesures à prendre dans le cadre de la surveillance des accords de contribution conclus avec des autorités désignées correspondent aux autres mesures prises par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et qu'elles sont appuyées, idéalement, par Affaires autochtones et du Nord Canada.

Le ministère des Affaires municipales et communautaires aura élaboré un nouveau format d'accord de contribution et l'aura examiné en vue de procéder à sa mise en œuvre en avril 2017.

110. **L'établissement de partenariats pour améliorer la gouvernance communautaire** — Les représentants du Ministère ont dit craindre que la lacune expose aussi bien ces collectivités que le financement du Ministère à des risques, puisque, selon sa *Politique de la prévention et gestion des manquements*, Affaires autochtones et du Nord Canada ne peut envisager intervenir que si le financement qu'il verse est à risque.

111. Nous avons constaté que le Ministère avait tenté à quelques reprises d'obtenir la collaboration d'Affaires autochtones et du Nord Canada à cet égard, compte tenu de la responsabilité qui lui incombe de renforcer les capacités de gouvernance des gouvernements des Premières nations. Toutefois, ces tentatives n'ont pas abouti à un accord officiel entre les deux ministères qui aurait établi la façon dont ils pourraient collaborer pour améliorer la gouvernance au sein de ces collectivités. Une saine gouvernance est essentielle au succès des administrations communautaires. De nombreux problèmes liés à la gestion des fonds et à la prestation de services peuvent découler des capacités de gouvernance limitées des collectivités des Territoires du Nord-Ouest.

112. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait consulter Affaires autochtones et du Nord Canada pour déterminer la façon dont les deux organisations pourraient collaborer plus efficacement en vue de renforcer la gouvernance au sein des collectivités dirigées par une autorité désignée.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires poursuivra ses efforts pour collaborer avec Affaires autochtones et du Nord Canada et s'efforcera de réaliser ce qui suit :*

- *Mettre au point une présentation ou un atelier de deux à trois heures à l'intention des élus municipaux qui expliquera le rôle d'Affaires autochtones et du Nord Canada, du ministère des Affaires municipales et communautaires et des administrations communautaires locales au sein des structures communautaires suivantes : corporation municipale (y compris une communauté à charte), gouvernement autonome et autorité désignée.*
- *Élaborer un protocole ministériel de prise de mesures auprès des autorités désignées lorsque le ministère des Affaires municipales et communautaires relève un risque ou un problème qui doit être réglé. L'identification de ce risque ou de ces problèmes peut se faire au moyen d'outils tels que le Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires et la revue d'états financiers ou d'accords de contribution, ou lors de la participation de l'administration communautaire, d'Affaires autochtones et du Nord Canada ou d'autres ministères. Le protocole doit présenter les mesures disponibles, qui peuvent aller jusqu'à la prise en charge de la gestion par un tiers ou la cogestion.*
- *Élaborer un plan à long terme visant à appuyer conjointement le renforcement des capacités des gouvernements des Premières nations des Territoires du Nord-Ouest. Ce plan prévoira notamment des mesures pour appuyer la prestation de cours de formation au personnel des gouvernements des Premières nations et aux conseils.*

Renforcement des capacités des administrations communautaires

Le Ministère avait déterminé les besoins en formation des administrations communautaires et avait offert des cours, mais l'efficacité de la formation était à risque

Message général



113. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'École de gestion communautaire du ministère des Affaires municipales et communautaires offrait une vaste gamme de cours de formation aux administrations communautaires, mais que certains de ces cours n'étaient pas tenus à jour ni examinés périodiquement pour s'assurer qu'ils satisfaisaient aux besoins de leur public cible. Les possibilités de rendre la formation plus accessible aux administrations communautaires, notamment en la donnant en ligne, n'ont pas été intégrées aux programmes de formation.

114. Cette constatation est importante parce que le Ministère a comme mandat d'aider les administrations communautaires à approfondir leur propre expertise en gestion des services essentiels. Or, l'École de gestion communautaire constitue l'un des rares moyens d'acquérir ces compétences au sein du territoire. Sans cours à jour et accessibles, les administrations communautaires pourraient ne pas acquérir les connaissances requises pour gérer les services essentiels et en assurer la prestation.

115. Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la détermination des besoins en formation des administrations communautaires;
- la prestation de cours de formation pour renforcer les capacités des administrations communautaires;
- l'adaptation des cours pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités;
- les modes de prestation de la formation.

Contexte

116. L'École de gestion communautaire du Ministère a été établie en 1999 pour appuyer le renforcement des capacités des représentants élus et du personnel des administrations communautaires. Elle offre de la formation et des occasions de perfectionnement, ainsi que des ressources liées aux responsabilités des représentants élus et du personnel. De plus, la formation est facultative. Au cours de l'exercice 2015-2016, l'École comptait neuf employés et disposait d'un budget de 3,2 millions de dollars, dont une subvention de 580 000 \$ versée par le ministère des Ressources humaines des Territoires du Nord-Ouest pour contribuer au renforcement des capacités des collectivités.

Recommandations

117. Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 128 et 129.

Analyse à l'appui de cette constatation

118. **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le Ministère avait répondu adéquatement aux besoins en formation des administrations communautaires. Nous n'avons pas évalué la qualité de la formation offerte ni examiné de matériel didactique en particulier.

119. **La détermination des besoins en formation des administrations communautaires** — Nous avons constaté que le Ministère avait utilisé diverses approches pour déterminer les besoins en formation des administrations communautaires. Son analyse a relevé que la formation à l'intention des cadres supérieurs des administrations communautaires était une priorité et, compte tenu du rôle essentiel de ces cadres, le Ministère s'est engagé à offrir des cours sur la gouvernance et les finances ainsi qu'une formation adaptée à leurs besoins. Pour déterminer les cours appropriés, le Ministère a misé sur la communication entre son personnel régional et les administrations communautaires ainsi que sur l'information recueillie au moyen du *Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires*. Il a examiné les lacunes dans les capacités tant individuelles que collectives des administrations afin de déterminer la formation requise pour les combler. Nous avons toutefois observé qu'il y avait des faiblesses dans la qualité de l'information recueillie au moyen du Cadre de reddition de comptes qui pouvaient nuire à l'exactitude du processus d'identification des lacunes au chapitre des capacités et des besoins en formation.

120. Des représentants du Ministère nous ont signalé que des efforts avaient été déployés pour adapter la formation aux besoins particuliers des collectivités en évaluant les exigences des postes et en personnalisant la formation offerte en conséquence. Cependant, ils ont noté que cela se faisait de façon ponctuelle et non pour l'ensemble des administrations communautaires. Selon nous, il s'agit d'une bonne pratique que le Ministère devrait songer à officialiser et à offrir à l'ensemble des administrations communautaires.

121. **La prestation de formations pour renforcer les capacités des administrations communautaires** — Après avoir déterminé les besoins en formation, l'École a dressé une liste de 109 cours et ateliers. Nous avons constaté que, chaque année, le Ministère établissait un calendrier des cours offerts pour l'exercice à venir. Ces cours constituaient un sous-ensemble des 109 cours et ateliers établis. Des représentants du Ministère ont indiqué que le Ministère échelonnait de façon intentionnelle les cours apparentés sur une période de deux à trois ans afin de permettre aux élus municipaux et à leur personnel de progresser dans leur programme de formation et d'obtenir des attestations.

122. Nous avons constaté que l'École de gestion communautaire offrait des cours liés à bon nombre des services essentiels que les administrations communautaires doivent offrir, y compris des cours sur la gouvernance, les finances et l'administration. Par exemple, nous avons constaté qu'au cours de l'exercice 2015-2016, l'École avait offert 56 cours et ateliers dans ces domaines. Elle a notamment donné une série d'ateliers visant tout particulièrement à aider les administrations communautaires à renforcer leurs capacités en matière de gouvernance. Ces ateliers ont été suivis par 82 personnes de diverses collectivités au cours de l'exercice 2015-2016.

123. Le Ministère a également offert une formation aux agents administratifs principaux, puisqu'il a déterminé que leur rôle était essentiel au bon fonctionnement des collectivités. D'après le Ministère, le taux de roulement du personnel administratif principal – le maintient en poste dure en moyenne deux ou trois ans – peut nuire aux activités des administrations communautaires. En 2009, l'École a établi un partenariat avec le ministère des Ressources humaines des Territoires du Nord-Ouest et des organismes non gouvernementaux pour offrir le programme d'avancement des gestionnaires des administrations communautaires. Ce programme visait à former, à appuyer et à maintenir en poste les futurs agents administratifs principaux dans le but d'assurer une fonction publique plus stable, locale et efficace au sein des administrations communautaires. Toutefois, même si le ministère des Affaires municipales et communautaires a consacré près de 3 millions de dollars à ce programme depuis 2009, nous avons relevé des problèmes quant à son efficacité. Par exemple, entre les exercices 2013-2014 et 2015-2016, environ un million de dollars de cette enveloppe budgétaire ont été consacrés à la formation de futurs agents administratifs principaux dans le but de pourvoir des postes vacants. Or, ce programme n'a produit que quatre diplômés. Les représentants du Ministère ont cité plusieurs raisons pour expliquer cela : le roulement élevé du personnel, une faible assiduité et le fait que les participants n'ont pu réussir tous les volets du programme de formation.

124. Nous avons également noté que les efforts de formation du Ministère avaient été affectés par un manque de capacités internes. Par exemple, des fonctionnaires nous ont indiqué que l'École de gestion communautaire avait dû annuler plusieurs cours prévus au cours des deux derniers exercices en raison d'un manque de financement, y compris des cours sur la prestation des services essentiels. Ils ont ajouté qu'ils avaient relevé des difficultés en ce qui a trait à la mise à jour de certains volets du programme de cours pour les rendre conformes à la législation en vigueur ou à d'autres changements, notamment aux nouveaux modes d'administration des eaux et des terres du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Ils nous ont indiqué que le Ministère n'avait pas l'expertise ni les ressources humaines requises pour entreprendre ces travaux.

125. **L'adaptation des cours pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités** — Nous avons constaté que même si le Ministère avait recueilli une quantité importante d'information sur la qualité de sa formation en sondant les participants après les cours, cette information avait peu servi pour évaluer les cours et améliorer les modes de prestation. Selon les représentants du Ministère, le manque de ressources expliquerait cet état de fait.

126. **Les modes de prestation de la formation** — Nous avons noté que l'École de gestion communautaire devait résoudre des contraintes logistiques importantes pour pouvoir donner ses cours dans les collectivités éloignées. Nous avons constaté que, pour remédier à ce problème, l'École avait commencé à utiliser de façon limitée l'enseignement à distance pour offrir un petit nombre de cours aux fonctionnaires des administrations communautaires et qu'elle prévoyait élargir la gamme de cours offerts en ligne. Par exemple, nous avons constaté que l'École avait collaboré avec le Regroupement des gestionnaires des administrations locales des Territoires du Nord-Ouest pour élaborer une série de cours de formation en ligne à l'intention des gestionnaires des administrations locales. Le Ministère prévoyait lancer ces cours de formation d'ici octobre 2016.

127. Au moment de notre audit, le Ministère envisageait également d'autres méthodes pour offrir aux administrations communautaires la formation nécessaire et les occasions de perfectionnement des compétences requises, notamment l'établissement d'un partenariat avec le Collège Aurora, qui serait chargé de donner les cours offerts par l'École.

128. **Recommandation** — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait évaluer de manière officielle la façon dont il détermine les besoins en formation des administrations communautaires et l'ensemble des cours offerts pour s'assurer de continuer à répondre aux besoins des administrations communautaires et à les aider à acquérir les capacités requises pour offrir des services essentiels.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires collaborera avec les intervenants, y compris l'Association des collectivités des Territoires du Nord-Ouest et le Regroupement des gestionnaires des administrations locales des Territoires du Nord-Ouest, pour déterminer si les approches actuelles répondent aux besoins des clients à l'égard de ce qui suit :*

- *la façon de déterminer les besoins en matière de formation;*
- *l'établissement du calendrier de cours;*
- *le caractère approprié du contenu des cours et la nécessité de revoir le programme de cours.*

Le Ministère recueille actuellement de l'information sur les éléments susmentionnés au moyen d'analyses des tendances tirées du Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements

communautaires, des demandes de formation soumises par les bureaux régionaux et des évaluations de cours remplies par les participants.

S'il est déterminé qu'une approche plus officielle est souhaitée, le Ministère envisagera de procéder à des sondages annuels, qui pourraient être harmonisés avec le Cadre de reddition de comptes ou le sondage sur la satisfaction de la clientèle ou être menés de façon indépendante, pour s'assurer qu'il recueille l'information permettant de déterminer si les programmes qu'il offre satisfont aux besoins du personnel des administrations communautaires et des conseils.

129. Recommandation — Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait étudier la possibilité d'utiliser la technologie d'enseignement à distance et les partenariats avec des établissements d'enseignement et d'autres organisations, le cas échéant, pour optimiser la prestation de ses programmes de formation.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires étudie divers moyens d'optimiser la prestation de ses programmes de formation.*

Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère mettra à l'essai un certain nombre de programmes de formation en ligne destinés aux élus ainsi qu'au personnel des administrations communautaires. Une fois qu'un modèle de prestation sera établi pour ce type de programmes, le Ministère continuera d'élargir la portée de ces programmes en prévoyant une approche pour d'autres programmes offerts par l'École de gestion communautaire. Parmi les programmes mis à l'essai au cours de l'exercice 2016-2017, il y a six modules sur la gouvernance municipale, six modules sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones et le programme sur les principes essentiels de gestion au sein d'une administration communautaire.

Le Ministère collabore avec bon nombre d'établissements d'enseignement dans le but d'autoriser l'accès aux programmes ainsi que l'obtention d'une attestation professionnelle. Le Ministère continuera d'étudier ce type de partenariat afin d'élargir les possibilités d'apprentissage et de certification du personnel des administrations communautaires des Territoires du Nord-Ouest. Les partenaires actuels du Ministère sont l'Université Royal Roads, le Collège des Rocheuses, l'Université de l'Alberta et le Collège Aurora.

En plus d'optimiser la prestation de ses programmes, le Ministère profitera de ces partenariats pour valider son programme de cours et s'employer à renforcer ses produits et à améliorer sans cesse la prestation de ses programmes et services.

Conclusion

130. Nous avons conclu que le ministère des Affaires municipales et communautaires n'avait pas apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour qu'elles puissent offrir les services essentiels qu'il finance. Même si le Ministère a effectué une surveillance de la prestation de certains services essentiels dans les collectivités, il n'a pas fourni un appui adéquat aux administrations communautaires pour les aider à fournir les services essentiels qu'elles sont tenues de fournir. Nous avons constaté que des risques subsistaient toujours relativement à la prestation de ces services et que les mesures prises par le Ministère pour atténuer ces risques n'étaient souvent pas suffisantes.

131. Il incombe aux administrations communautaires d'assurer la prestation des services essentiels au sein des collectivités. Cependant, le Ministère doit surveiller et soutenir adéquatement les administrations communautaires et les aider à gérer les risques liés à une prestation inadéquate des services.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général avait comme responsabilité d'effectuer un examen indépendant du soutien accordé aux collectivités pour assurer les services municipaux dans les Territoires du Nord-Ouest afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu la confirmation de la direction que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits.

Objectif

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest avait apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour qu'elles puissent assurer la prestation des services essentiels qu'il finance.

Étendue et méthode

L'audit a porté essentiellement sur les activités menées par le ministère des Affaires municipales et communautaires pour aider les administrations communautaires à assurer la prestation des services publics essentiels, notamment :

- l'approvisionnement en eau potable;
- la gestion des déchets;
- la protection contre les incendies;
- la préparation aux situations d'urgence.

Ces services ont été retenus aux fins de l'audit, car ils peuvent avoir un effet direct et important sur la santé et la sécurité des populations. Même si d'autres services (par exemple, ceux liés aux activités récréatives et à l'entretien des routes) sont aussi importants pour la qualité de vie des citoyens, leurs incidences potentielles immédiates sur la vie des habitants sont plus faibles.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons évalué les outils utilisés par le ministère des Affaires municipales et communautaires pour surveiller les administrations communautaires et la nature et l'étendue de la surveillance qu'il a exercée. Notre audit a aussi comporté une analyse visant à déterminer si le soutien accordé par le Ministère aux administrations communautaires pour les aider à régler des problèmes liés à la prestation des services (ceux cernés grâce aux activités de surveillance ou aux demandes des administrations) et pour atténuer les risques connexes était adéquat.

Nous avons aussi examiné les rôles et responsabilités du Ministère propres au soutien accordé aux collectivités dirigées par une autorité désignée et évalué les efforts déployés par le Ministère pour collaborer avec Affaires autochtones et du Nord Canada pour régler les problèmes liés à la prestation des services dans ces collectivités. Notre audit n'a pas porté sur Affaires autochtones et du Nord Canada.

Enfin, nous avons examiné les efforts déployés par le ministère des Affaires municipales et communautaires pour renforcer les capacités des administrations communautaires grâce à l'École de gestion communautaire, notamment comment le Ministère avait optimisé l'utilisation des ressources disponibles pour répondre au mieux aux besoins des administrations communautaires.

Nous n'avons pas examiné d'autres services municipaux clés, comme l'entretien des routes, les programmes récréatifs, l'application des règlements administratifs, le contrôle de l'utilisation des sols et la planification communautaire, ou les emprunts et la perception des taxes foncières. Nous n'avons pas non plus audité les administrations communautaires, ni les mesures qu'elles ont prises pour assurer les services publics, vu que notre mandat d'audit ne s'étendait pas aux administrations elles-mêmes. Notre audit n'a pas porté non plus sur le recours par le Ministère à des mécanismes pour intervenir dans les collectivités aux prises avec des difficultés de gestion. De plus, même si nous mentionnons divers autres ministères des Territoires du Nord-Ouest, notre audit a porté uniquement sur le rendement du ministère des Affaires municipales et communautaires. Nous n'avons pas audité de ministères fédéraux, nommément ni Affaires autochtones et du Nord Canada, ni Santé Canada. Enfin, nous n'avons pas audité les formules de financement utilisées pour financer la prestation des services essentiels dans les collectivités, ni vérifié si les collectivités avaient reçu des fonds suffisants pour assurer ces services.

Lors de notre examen du renforcement des capacités des administrations communautaires, nous n'avons pas évalué la qualité de la formation donnée, ni de matériel didactique en particulier.

Critères

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest a apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour qu'elles puissent assurer la prestation des services essentiels qu'il finance, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires conçoit de manière adéquate le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> et communique ses exigences aux administrations communautaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique d'établissement des Affaires municipales et communautaires</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère des Affaires municipales et communautaires des Territoires du Nord-Ouest a apporté un soutien adéquat aux administrations communautaires pour qu'elles puissent assurer la prestation des services essentiels qu'il finance, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires surveille adéquatement les administrations communautaires afin de déterminer si les programmes et les services publics essentiels qu'il finance étaient offerts de manière adéquate.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Administration Manual</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i> • <i>Politique de financement des administrations communautaires</i> • <i>Politique d'établissement des Affaires municipales et communautaires</i> • <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> • <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires – Autorités désignées</i> • Canada-Territoires du Nord-Ouest – Entente-cadre en matière d'infrastructure • <i>Entente administrative sur le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral</i>
<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires prend des mesures correctives pour apporter le soutien nécessaire aux administrations communautaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique d'établissement des Affaires municipales et communautaires</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i> • <i>Loi sur les cités, villes et villages</i> • <i>Loi sur les collectivités à charte</i> • <i>Loi sur les hameaux</i> • <i>Loi sur le gouvernement communautaire Tłı̨chǫ</i>
<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires établit et met en œuvre des processus pour collaborer avec Affaires autochtones et du Nord Canada afin d'apporter un soutien adéquat aux collectivités dirigées par une autorité désignée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique d'établissement des Affaires municipales et communautaires</i>
<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires cerne et offre des possibilités de renforcement des capacités aux fonctionnaires des administrations communautaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique d'établissement des Affaires municipales et communautaires</i>

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur les activités menées par le ministère des Affaires municipales et communautaires du 1^{er} avril 2013 au 30 juin 2016. Les travaux d'audit liés au Cadre de reddition de comptes du GTNO ont porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2016. Les travaux d'audit menés aux fins du présent rapport ont été terminés le 24 août 2016.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette

Directeur principal : Glenn Wheeler

Directrice : Maria Pooley

Première vérificatrice : Erin Jellinek

Amélie Beaupré-Moreau

Makeddah John

Margaret Sciortino

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations formulées dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Soutien accordé à la prestation des services essentiels dans les collectivités	
<p>41. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait évaluer officiellement les lacunes dans les renseignements sur les analyses de la qualité de l'eau dont il dispose. Il devrait ensuite utiliser les résultats de cette évaluation pour déterminer, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Affaires sociales et les administrations communautaires, les types de soutien dont les collectivités ont besoin pour se conformer aux exigences relatives aux analyses de l'eau. Le Ministère devrait aussi travailler en collaboration avec les administrations communautaires afin de s'assurer que tous les opérateurs des usines de traitement de l'eau reçoivent la formation et l'aide requises pour obtenir le niveau d'accréditation approprié. (23-40)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires donnera suite à la recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en continuant de collaborer avec le Comité interministériel sur l'eau potable dont le mandat consiste à fournir un soutien coordonné au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour ce qui est des questions techniques ayant trait à l'eau potable et à la gestion des déchets au sein des Territoires du Nord-Ouest. Cela comprend les réseaux d'approvisionnement en eau potable, l'apport de soutien aux opérateurs d'usine d'approvisionnement en eau potable et de traitement des déchets, le maintien de données de qualité sur la qualité de l'eau et la gouvernance et la réglementation relativement à l'eau et aux déchets dans les Territoires du Nord-Ouest; • en mettant en œuvre, au cours de l'exercice 2017-2018, une nouvelle base de données qui tient compte des besoins en matière d'information sur l'eau potable du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; • en étudiant, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, des façons d'élargir et d'officialiser le processus actuel de communication des résultats des analyses de l'eau. Cela comprendra l'établissement d'un protocole servant à déterminer l'état des résultats et permettant au ministère des Affaires municipales et communautaires d'apporter les changements nécessaires au soutien offert aux administrations communautaires, dont le Programme de formation itinérante; • en continuant d'offrir de la formation pratique officielle grâce au Programme de formation itinérante, des cours donnés par l'École de gestion communautaire ainsi qu'une formation individuelle pour appuyer les gouvernements communautaires et veiller à ce que leurs opérateurs obtiennent la formation et le niveau d'accréditation requis.

Recommandation	Réponse
<p>53. Le ministère des Affaires municipales et communautaires, de concert avec le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, devrait collaborer avec les collectivités pour recenser et apporter le soutien nécessaire et pour renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent respecter la réglementation et les autres exigences régissant la gestion des déchets. Le Ministère devrait notamment fournir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le soutien dont chacune des administrations communautaires a besoin pour se conformer aux conditions des permis régissant la gestion des sites d'enfouissement de déchets solides et des bassins d'épuration; • le soutien dont les administrations communautaires ont besoin pour bien gérer les sites d'enfouissement de déchets solides et bien traiter et éliminer les déchets dangereux. <p>(42-52)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'examen de 2014 du financement municipal, le ministère des Affaires municipales et communautaires a reconnu la nécessité d'améliorer le soutien offert aux administrations communautaires afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion des déchets solides. Le Ministère collaborera avec les autres membres du Comité interministériel de gestion de l'eau potable pour faire élargir son mandat dans le but de créer un sous-comité chargé de la gestion des déchets. Par l'entremise de ce sous-comité, le Ministère s'emploiera à officialiser sa compréhension de l'état actuel des sites d'enfouissement des déchets solides au sein des Territoires du Nord-Ouest et de tout problème de conformité connexe.</p> <p>Le Ministère collaborera aussi avec le sous-comité afin de recenser les ressources permettant d'améliorer la gestion des déchets solides, notamment en identifiant les meilleures pratiques et en offrant de la formation dans ce domaine aux administrations communautaires. Ces travaux seront également coordonnés avec la mise en œuvre de la stratégie de gestion des ressources pour dresser un inventaire complet des sites d'enfouissement des déchets solides, de la capacité de ces sites et documenter les problèmes connus à cet égard.</p> <p>Enfin, le Ministère apportera des changements à sa Politique de financement des services d'aqueduc et d'égout au cours de l'exercice 2017-2018 de manière à prévoir un financement pour la gestion des déchets solides. En plus des efforts déployés pour financer pleinement un modèle de financement fondé sur les besoins, cela permettra de veiller à ce que les administrations communautaires reçoivent les fonds nécessaires pour exploiter et gérer adéquatement leurs sites d'enfouissement des déchets solides.</p>

Recommandation	Réponse
<p>63. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait prendre des mesures immédiates pour déterminer si les collectivités dotées d'un service d'incendie satisfont aux exigences prévues dans la <i>Loi sur la sécurité</i>. Il devrait collaborer avec les collectivités dont les services ne sont pas conformes pour établir un plan afin de les aider à satisfaire aux exigences. Il devrait en outre collaborer avec les collectivités qui n'ont pas de service d'incendie pour les aider à élaborer une stratégie de sécurité incendie. (54-62)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Grâce aux efforts qu'il a déployés dans le cadre de son plan communautaire de protection contre les incendies (Community Fire Protection Plan), le ministère des Affaires municipales et communautaires met des outils et des mesures en place pour renforcer les services de protection contre les incendies des administrations communautaires. Il a notamment amorcé des consultations dans le but de mettre à jour la <i>Loi sur la prévention des incendies</i> et de mieux définir le rôle des administrations communautaires dans la protection contre les incendies.</p> <p>Le Ministère a également commencé à élaborer un outil d'évaluation des services d'incendie qui devrait être terminé d'ici le printemps 2017. Cet outil permettra d'évaluer les aspects administratifs des services d'incendie communautaires, y compris leur conformité à la <i>Loi sur la sécurité</i>. Dès que l'outil d'évaluation sera prêt, le Ministère fournira aux conseils et au personnel de l'information à son sujet et cherchera à obtenir leur engagement et leur volonté d'utiliser celui-ci afin de déterminer le niveau de service actuel et les lacunes ou les risques. Au fur et à mesure que les évaluations seront terminées, le Ministère collaborera avec les administrations communautaires pour déterminer les mesures requises pour combler les lacunes, assurer la conformité à la <i>Loi sur la sécurité</i> et atteindre le niveau de service souhaité.</p> <p>L'ensemble complet d'outils et de ressources, notamment des modèles de règlements, des procédures opérationnelles normalisées, des stratégies de formation et une campagne de sensibilisation du public, sera prêt d'ici l'hiver 2018.</p> <p>Si une collectivité n'a pas de service d'incendie, les efforts seront axés sur la prévention des incendies dans le but de réduire les risques de blessures ou de dommages.</p>

Recommandation	Réponse
<p>69. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait, de concert avec les administrations communautaires, apporter le soutien requis pour permettre à toutes les collectivités de disposer de plans d'urgence actualisés et de recevoir la formation requise pour les mettre en œuvre. (64-68)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires met à jour la <i>Loi sur les mesures civiles d'urgence</i> et s'attend à déposer la nouvelle loi à l'automne 2017. Ces travaux coïncideront avec les efforts déployés pour optimiser les mesures de soutien offertes à l'égard de l'élaboration et de la mise à jour des plans d'urgence et la formation. Le Ministère prévoit retenir les services d'employés additionnels pour l'aider à revoir les plans existants et mener des exercices de simulation théorique et ainsi permettre au personnel du Ministère d'aider les administrations communautaires à comprendre, à mettre en pratique et à actualiser leurs plans, au besoin (par exemple apporter des mises à jour mineures aux coordonnées des personnes-ressources). Le personnel actuel continuera d'offrir un soutien pour l'élaboration de plans plus complets. Le Ministère passera en revue au moins cinq plans par année et tentera d'en réviser de huit à dix au cours de l'exercice 2017-2018 avec l'aide du personnel additionnel.</p> <p>Dans le cadre de ses efforts pour élargir les possibilités d'apprentissage, le Ministère affectera des ressources à la création d'un cours de base en gestion des urgences. Dès l'automne 2016, ces ressources devraient permettre d'offrir un cours en ligne sur les concepts de base de la gestion des urgences. En réussissant ce cours en ligne, en suivant des ateliers sur les plans d'urgence et en effectuant des exercices de simulation théorique, les représentants communautaires augmenteront de manière importante leur capacité à se préparer aux situations d'urgence et à y répondre.</p>
<p>80. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait régulièrement revoir et modifier (au besoin) le libellé des questions auxquelles doivent répondre les administrations communautaires dans le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> afin de s'assurer qu'elles peuvent y répondre correctement. (70-79)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Chaque année, le ministère des Affaires municipales et communautaires revoit les questions et les réponses des intervenants pour s'assurer que les questions sont comprises et que les représentants des administrations communautaires comprennent la nature des questions et de leurs réponses.</p> <p>Le Ministère a communiqué et rappelé aux intervenants que le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> était un document évolutif et que, si cela s'avérait être nécessaire ou approprié, les questions et les indicateurs seraient mis à jour pour s'assurer que l'outil est utile aux administrations communautaires et au Ministère pour appuyer leur engagement à collaborer et leurs priorités en ce sens.</p> <p>Pour donner aux administrations communautaires d'autres occasions de soumettre leurs commentaires, le Ministère a adapté le Cadre pour recueillir les données de 2015-2016. L'outil comporte maintenant un espace qui permet aux représentants des administrations communautaires de faire des commentaires ou des observations sur chaque indicateur. Ainsi, s'ils souhaitent faire part de problèmes relativement à une question ou donner une explication plus poussée, ils peuvent le faire. À mesure que le Ministère continuera d'améliorer l'outil, il cherchera des occasions de peaufiner les questions et de donner aux intervenants la chance de faire des commentaires.</p>

Recommandation	Réponse
<p>81. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait élaborer des directives claires à l'intention des administrations communautaires et des fonctionnaires du Ministère sur la manière de, respectivement, remplir et évaluer les listes de contrôle du <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> qui servent à évaluer le rendement. Ces directives devraient expliquer les critères qui se rattachent à chacune des questions et donner aux administrations communautaires des indications précises sur la manière de répondre à chaque question. (70-79)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires élaborera un manuel pour le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i>.</p> <p>Ce manuel comportera deux volets. Le premier, qui sera achevé d'ici mars 2017, fournira aux intervenants des administrations communautaires de l'information sur le Cadre de reddition de comptes, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une explication sur l'outil et son objectif; • de l'information sur le fonctionnement de l'outil, y compris sur la collecte de données en ligne; • des renseignements sur les questions, leur objectif et ce à quoi pourrait ressembler une réponse cotée verte, jaune ou rouge (accessibles au moyen d'un bouton d'aide à l'intention des répondants, s'il est possible d'ajouter ce genre de bouton directement dans le logiciel en tant que tel); • de l'information sur la façon dont les indicateurs sont notés et dont les réponses sont évaluées à l'aide des couleurs : vert, jaune et rouge; • ce à quoi s'attendre du Ministère à l'égard de l'outil. <p>Le deuxième volet du manuel, qui est réservé à l'usage du Ministère, sera terminé d'ici septembre 2017. Il offrira au personnel du Ministère des indications sur la mise en œuvre de l'outil, y compris un calendrier de mise en œuvre, de l'information sur le suivi et la validation des questions liées aux indicateurs et des conseils sur l'élaboration et la diffusion de rapports annuels aux administrations communautaires.</p>
<p>86. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait élaborer une stratégie pour vérifier l'exactitude de l'information soumise par les administrations communautaires conformément au <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i>. Cela favoriserait un engagement constructif de la part des administrations communautaires à l'égard des mesures de soutien requises et la prise de décisions judicieuses sur ses activités. (82-85)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Au moment d'élaborer le manuel décrit dans la réponse à la recommandation qui se trouve au paragraphe 81, le ministère des Affaires municipales et communautaires examinera d'un œil critique les questions liées à chacun des indicateurs ainsi que la méthode employée pour vérifier chacune des réponses d'une administration communautaire.</p> <p>Lors de l'élaboration du manuel, le Ministère a l'intention de mettre au point un exercice d'établissement des priorités (ou de pondération) pour les questions liées à chacun des principaux indicateurs. Ce changement au <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> vise à faire correctement la distinction entre l'importance relative de différentes questions liées à un indicateur clé. La pondération des critères d'un indicateur permettra d'obtenir des résultats qui refléteront avec plus d'exactitude le rendement d'une administration communautaire.</p> <p>Pour ce qui est de la vérification de l'exactitude, le Ministère s'assurera que des vérifications consignées par écrit sont disponibles pour les critères ayant un facteur de pondération plus élevé. Les questions dont le facteur de pondération est moins élevé pourront être vérifiées dans le cadre de discussions ou de réunions, et non au moyen d'un document ou d'un processus officiel. Comme le Cadre de reddition</p>

Recommandation	Réponse
<p>95. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait déterminer l'information type sur le rendement concernant les services essentiels qu'il pourrait exiger en vertu des accords de contribution. Il devrait également adopter une approche fondée sur les risques afin de repérer les collectivités à risque élevé pour lesquelles de l'information devrait être recueillie plus souvent. (87-94)</p>	<p>de comptes se veut un outil d'auto-évaluation initial sur le rendement d'une administration communautaire, le Ministère ne documentera pas et ne surveillera pas chacune des questions. Il se concentrera plutôt sur les critères les plus importants associés au rendement.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires mettra en œuvre une approche élargie fondée sur les risques à l'aide d'outils pour adapter l'intervention auprès des administrations communautaires selon la nature des enjeux et du risque relatif pour le public ou leur organisation.</p> <p>Le Ministère collaborera avec des intervenants afin d'établir une approche échelonnée pour la mise en œuvre de cette stratégie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans un premier temps, le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> sera utilisé pour permettre aux administrations communautaires d'évaluer leur propre rendement. Par la suite, le Ministère pourra déterminer comment il peut contribuer à régler les problèmes relevés. • Dans un deuxième temps, le Ministère utilisera un accord de contribution qui comportera des responsabilités bien définies. Il est possible de renforcer ce type d'accord, lorsqu'il est nécessaire, de manière à prévoir des mesures précises portant sur les services essentiels. • Dans un troisième temps, le Ministère pourrait réaliser un examen opérationnel ou une inspection municipale dans le cadre duquel des employés du Ministère se rendent dans une collectivité et mènent une enquête sur un enjeu précis pour déterminer s'il existe un risque pour lequel une intervention officielle est requise. • Le plus haut niveau d'intervention auprès des intervenants serait les cas de cogestion, de supervision ou de prise en charge des activités où le Ministère adopte une approche pratique pour surveiller une administration communautaire afin de s'assurer que les tâches essentielles sont effectuées à la satisfaction du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Recommandation	Réponse
<p>99. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait revoir ses mécanismes de surveillance, notamment ses accords de contribution et le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i>, afin de déterminer la meilleure façon de les utiliser pour faciliter la collaboration continue des administrations communautaires. Cela pourrait lui permettre de fournir aux administrations communautaires, en temps opportun, le soutien requis relativement à la prestation des services essentiels. Le Ministère devrait également continuer d'élaborer des outils visant à relever et à recueillir l'information essentielle pour soutenir les administrations communautaires. (96-98)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires envisage de mettre en place et de documenter un processus en vertu duquel il facilitera la collaboration des administrations communautaires en utilisant des outils comme le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i>, les accords de contribution ainsi que d'autres rapports et activités. L'intervention du Ministère peut aller de la prestation de soutien et d'avis à l'augmentation des demandes officielles relatives à la conformité aux accords de contribution ou aux lois, jusqu'à la prise de mesures officielles comme la supervision ou la prise en charge de l'administration des municipalités.</p> <p>Le Ministère accordera une attention particulière à cet exercice afin d'identifier le type d'intervention correspondant à chaque outil et de déterminer de quelle manière cette intervention s'intensifierait si des problèmes et des risques étaient cernés.</p> <p>Ce processus doit clairement définir les rôles et responsabilités respectifs des administrations communautaires et du Ministère. Par exemple, les accords de contribution devraient définir les attentes des administrations communautaires par rapport au financement accordé. Ces travaux concorderont avec le manuel et les exercices mentionnés précédemment et seront entièrement terminés d'ici septembre 2017.</p> <p>Le Ministère consultera les intervenants au moment d'établir ces processus afin de s'assurer que les mesures et les attentes sont raisonnables, bien comprises et réalisées de manière efficace.</p>
<p>109. Les accords de contribution que le ministère des Affaires municipales et communautaires conclut avec les collectivités dirigées par une autorité désignée devraient comporter des dispositions sur la prestation des services essentiels financés par le Ministère afin de lui permettre de recueillir de l'information sur le rendement et de prendre les mesures correctives nécessaires lorsque ces services essentiels sont à risque. (100-108)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. En raison de la relation complexe avec les collectivités dirigées par une autorité désignée, il est nécessaire de revoir les accords de contribution et d'accroître leur efficacité en déterminant les critères de rendement requis ainsi que les conséquences du non-respect de ces critères. Le ministère des Affaires municipales et communautaires consultera Affaires autochtones et du Nord Canada dans le cadre de ce processus. Puisque les lois municipales ne s'appliquent pas aux autorités désignées, le ministère des Affaires municipales et communautaires doit trouver des moyens d'intervenir ou d'autres façons de s'assurer que les services sont offerts de manière à protéger la santé et la sécurité des citoyens – particulièrement en ce qui concerne la prestation des services essentiels.</p>

Recommandation	Réponse
<p>112. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait consulter Affaires autochtones et du Nord Canada pour déterminer la façon dont les deux organisations pourraient collaborer plus efficacement en vue de renforcer la gouvernance au sein des collectivités dirigées par une autorité désignée. (110 et 111)</p>	<p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires consultera également d'autres directions et ministères du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour s'assurer que la collaboration avec les autorités désignées cadre avec la Stratégie de participation des Autochtones. Il veillera à ce que les mesures à prendre dans le cadre de la surveillance des accords de contribution conclus avec des autorités désignées correspondent aux autres mesures prises par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et qu'elles sont appuyées, idéalement, par Affaires autochtones et du Nord Canada.</p> <p>Le ministère des Affaires municipales et communautaires aura élaboré un nouveau format d'accord de contribution et l'aura examiné en vue de procéder à sa mise en œuvre en avril 2017.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires poursuivra ses efforts pour collaborer avec Affaires autochtones et du Nord Canada et s'efforcera de réaliser ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre au point une présentation ou un atelier de deux à trois heures à l'intention des élus municipaux qui expliquera le rôle d'Affaires autochtones et du Nord Canada, du ministère des Affaires municipales et communautaires et des administrations communautaires locales au sein des structures communautaires suivantes : corporation municipale (y compris une communauté à charte), gouvernement autonome et autorité désignée. • Élaborer un protocole ministériel de prise de mesures auprès des autorités désignées lorsque le ministère des Affaires municipales et communautaires relève un risque ou un problème qui doit être réglé. L'identification de ce risque ou de ces problèmes peut se faire au moyen d'outils tels que le <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i> et la revue d'états financiers ou d'accords de contribution, ou lors de la participation de l'administration communautaire, d'Affaires autochtones et du Nord Canada ou d'autres ministères. Le protocole doit présenter les mesures disponibles, qui peuvent aller jusqu'à la prise en charge de la gestion par un tiers ou la cogestion. • Élaborer un plan à long terme visant à appuyer conjointement le renforcement des capacités des gouvernements des Premières nations des Territoires du Nord-Ouest. Ce plan prévoira notamment des mesures pour appuyer la prestation de cours de formation au personnel des gouvernements des Premières nations et aux conseils.

Recommandation	Réponse
Renforcement des capacités des administrations communautaires	
<p>128. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait évaluer de manière officielle la façon dont il détermine les besoins en formation des administrations communautaires et l'ensemble des cours offerts pour s'assurer de continuer à répondre aux besoins des administrations communautaires et à les aider à acquérir les capacités requises pour offrir des services essentiels. (118-127)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires collaborera avec les intervenants, y compris l'Association des collectivités des Territoires du Nord-Ouest et le Regroupement des gestionnaires des administrations locales des Territoires du Nord-Ouest, pour déterminer si les approches actuelles répondent aux besoins des clients à l'égard de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la façon de déterminer les besoins en matière de formation; • l'établissement du calendrier de cours; • le caractère approprié du contenu des cours et la nécessité de revoir le programme de cours. <p>Le Ministère recueille actuellement de l'information sur les éléments susmentionnés au moyen d'analyses des tendances tirées du <i>Cadre de reddition de comptes du GTNO pour les gouvernements communautaires</i>, des demandes de formation soumises par les bureaux régionaux et des évaluations de cours remplies par les participants.</p> <p>S'il est déterminé qu'une approche plus officielle est souhaitée, le Ministère envisagera de procéder à des sondages annuels, qui pourraient être harmonisés avec le Cadre de reddition de comptes ou le sondage sur la satisfaction de la clientèle ou être menés de façon indépendante, pour s'assurer qu'il recueille l'information permettant de déterminer si les programmes qu'il offre satisfont aux besoins du personnel des administrations communautaires et des conseils.</p>

Recommandation	Réponse
<p>129. Le ministère des Affaires municipales et communautaires devrait étudier la possibilité d'utiliser la technologie d'enseignement à distance et les partenariats avec des établissements d'enseignement et d'autres organisations, le cas échéant, pour optimiser la prestation de ses programmes de formation. (118-127)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Affaires municipales et communautaires étudie divers moyens d'optimiser la prestation de ses programmes de formation.</p> <p>Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère mettra à l'essai un certain nombre de programmes de formation en ligne destinés aux élus ainsi qu'au personnel des administrations communautaires. Une fois qu'un modèle de prestation sera établi pour ce type de programmes, le Ministère continuera d'élargir la portée de ces programmes en prévoyant une approche pour d'autres programmes offerts par l'École de gestion communautaire. Parmi les programmes mis à l'essai au cours de l'exercice 2016-2017, il y a six modules sur la gouvernance municipale, six modules sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones et le programme sur les principes essentiels de gestion au sein d'une administration communautaire.</p> <p>Le Ministère collabore avec bon nombre d'établissements d'enseignement dans le but d'autoriser l'accès aux programmes ainsi que l'obtention d'une attestation professionnelle. Le Ministère continuera d'étudier ce type de partenariat afin d'élargir les possibilités d'apprentissage et de certification du personnel des administrations communautaires des Territoires du Nord-Ouest. Les partenaires actuels du Ministère sont l'Université Royal Roads, le Collège des Rocheuses, l'Université de l'Alberta et le Collège Aurora.</p> <p>En plus d'optimiser la prestation de ses programmes, le Ministère profitera de ces partenariats pour valider son programme de cours et s'employer à renforcer ses produits et à améliorer sans cesse la prestation de ses programmes et services.</p>