

Projet d'informatisation du régime d'enregistrement foncier (FIEF)

3.03

CONTEXTE

En 1980, le ministère mettait sur pied le FIEF (Fichier informatisé d'enregistrement foncier de la province de l'Ontario), un projet d'informatisation du régime d'enregistrement foncier de la province. Par le passé, les documents et les devis ayant une incidence sur les biens-fonds en Ontario avaient été conservés soit par l'entremise du régime d'enregistrement des actes, soit par celle du régime d'enregistrement des droits immobiliers. Avant la mise en œuvre du projet de FIEF, toutes les données consignées dans ces deux régimes étaient conservées exclusivement sur support papier ou sur microfilm dans des bureaux d'enregistrement des actes exploités par la province. Le projet de FIEF comporte la conversion progressive de tous les biens-fonds dans le régime d'enregistrement des actes au régime d'enregistrement des droits immobiliers et l'informatisation des dossiers pour permettre la recherche et l'enregistrement de documents sur les biens immobiliers par l'entremise d'ordinateurs. Avant le lancement de ce projet, environ 70 pour 100 des biens-fonds en Ontario figuraient dans le régime d'enregistrement des actes.

En 1991, la province a cédé la responsabilité financière et contractuelle de la mise en œuvre et de l'exploitation du FIEF aux Services d'information foncière Teranet Inc. (ci-après Teranet), une société à propriété conjointe à laquelle participent la province et une entreprise du secteur privé. Au moment de ce transfert, le ministère avait déjà converti les données sur environ 250 000 biens-fonds en format électronique. Aux termes des services fournis par Teranet, l'entreprise doit aussi permettre aux usagers d'avoir accès en direct et à distance à la base de données du FIEF et d'enregistrer les documents qui ont une incidence sur les droits immobiliers par voie électronique.

Dans le cadre de cette nouvelle initiative, le ministère remettait à Teranet un contrat de licence qui prévoyait le transfert de la propriété du FIEF à Teranet, y compris tous les logiciels, le matériel, les licences et les marques de commerce afférents au FIEF. Ce transfert excluait cependant les documents originaux liés à l'enregistrement foncier, l'information que renferment ces documents et les données tirées des levés et de la cartographie des parcelles de terrains.

Teranet détient une licence exclusive et conditionnelle pour la prestation de services automatisés d'enregistrement foncier et à ce titre reçoit des frais perçus par le ministère pour l'enregistrement foncier et les transactions connexes que le ministère effectue par l'entremise du FIEF. Teranet verse des redevances de 25 pour 100 au ministère pour des recettes liées à l'enregistrement foncier et de 5 pour 100 pour des services connexes autres que les recherches et d'autres services.

Le ministère détient 40 pour 100 des actions avec droit de vote dans l'entreprise, auxquelles s'ajoutent d'autres actions spéciales qui lui ouvrent droit à 50 pour 100 des dividendes et des distributions déclarées de Teranet. La province et le partenaire du secteur privé ont été obligés de verser à Teranet 29 millions de dollars chacun pour les intérêts qu'ils détiennent dans l'entreprise. Par ailleurs, lorsque la société a été constituée, le ministère s'est vu remettre des actions privilégiées (sans droit de vote, sans privilège de participation), échangeables contre 30 millions de dollars pour le travail qu'il avait déjà effectué dans le cadre de la réalisation du projet et du FIEF.

La convention des actionnaires stipule que le ministère et le partenaire du secteur privé ont chacun le droit de nommer quatre des 11 administrateurs de Teranet et peuvent aussi nommer conjointement trois autres administrateurs. En outre, la convention exige que certaines questions soient soumises à l'approbation de 75 pour 100 des administrateurs réunis et restreint la répartition des profits. Par ailleurs, si le partenaire du secteur privé transférait son titre, l'approbation du ministère serait en général exigée.

Au 31 mars 2000, les données sur environ 2,5 millions des quelque 4,3 millions de biens-fonds de la province avaient été pleinement converties en format électronique. Depuis 1991, le ministère a versé à Teranet à même le Trésor une somme de 235 millions de dollars qu'il a puisée dans des recettes générées par l'enregistrement foncier informatisé et des services connexes; de cette somme, Teranet a remis 45 millions de dollars en redevances au ministère. La plupart des recettes de Teranet, de même que des fonds obtenus par financement, ont servi à défrayer les coûts permanents du projet engagés à ce jour et à assurer l'exploitation et l'entretien du système informatisé.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L'EXAMEN

Au cours de l'examen des contrôles financiers du ministère, nous avons relevé des préoccupations et des problèmes majeurs relativement à l'état d'avancement du projet de FIEF et à l'entente conclue entre le ministère et Teranet. Notre examen visait à déterminer si le ministère avait évalué de façon adéquate les répercussions de son entente avec Teranet sur l'exploitation continue du régime d'enregistrement foncier et sur l'investissement de la province dans le projet.

La portée de notre examen, qui a pris fin dans une large mesure en avril 2000, englobait des entrevues avec des membres ciblés du personnel et une étude et une analyse de la documentation à laquelle le ministère avait accès. Notre examen s'est déroulé principalement à la Division de l'enregistrement du ministère. Nous ne nous sommes pas

fiés aux travaux de la Direction des services de vérification interne du ministère parce que ce groupe n'avait pas effectué d'examen récent qui aurait pu nous être utile dans le cadre de notre examen.

L'examen a été effectué conformément aux normes de missions de certification définies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait donc les tests et autres procédures que nous jugions pertinents compte tenu des circonstances.

3.03

CONCLUSIONS GLOBALES DE L'EXAMEN

Nous avons relevé un certain nombre de préoccupations majeures relativement à l'entente conclue entre le ministère et Teranet et à l'état d'avancement de son projet d'informatisation du régime d'enregistrement foncier de la province. En 1991, le coût estimatif original du projet de FIEF avait été établi à 275 millions de dollars et le projet devait être terminé en 1999. En avril 1999, Teranet annonçait au ministère que l'estimation des coûts pour terminer le projet était de plus de 700 millions de dollars et qu'elle prévoyait terminer le projet en 2010. Selon un consultant dont les services avaient été retenus par le ministère, en raison d'impondérables considérables dans les hypothèses formulées par Teranet, les coûts du projet pourraient atteindre plus de un milliard de dollars. Par conséquent, le risque, les coûts et les avantages qu'entraîne le projet ont changé de façon importante.

En septembre 1999, Teranet a donné en gage à titre de sécurité la plupart de son actif important pour un cautionnement de 280 millions de dollars qui devait servir principalement à rembourser des dettes et à financer la poursuite des travaux de mise en œuvre du projet. Cette restructuration financière entreprise par Teranet pourrait entraîner des coûts plus élevés si le ministère décidait de résilier son entente avec Teranet pour assumer lui-même la responsabilité des opérations et du contrôle du projet de FIEF.

Nous prévoyons assurer un suivi du projet d'informatisation du régime d'enregistrement foncier à l'avenir étant donné que le ministère n'a toujours pas décidé quel plan d'action conviendrait dans les circonstances.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE L'EXAMEN

DATE D'ACHÈVEMENT ET COÛTS DU PROJET

En 1991, une entente de mise en œuvre et d'opérations a été mise en place aux termes de laquelle Teranet était tenue d'atteindre certains objectifs en ce qui a trait à l'informatisation du régime d'enregistrement foncier. Plus précisément, l'entente stipule que Teranet doit

exécuter toutes les tâches nécessaires pour informatiser et convertir les données sur les biens-fonds en Ontario conformément à l'échéancier et à l'horaire des progrès réalisés cités dans l'entente.

L'entente de mise en œuvre et d'opérations originale prévoyait que l'informatisation des données sur tous les biens-fonds devait être terminée en novembre 1999. En décembre 1993, l'entente a été modifiée afin de proroger le délai fixé à l'origine jusqu'en novembre 2000. En janvier 1998, le ministère convenait de proroger encore une fois l'entente contractuelle et de reporter la date d'achèvement du projet jusqu'en mars 2004. Au moment de notre examen, le ministère était en train d'évaluer une prévision que Teranet lui avait remise en avril 1999 et dans laquelle l'entreprise demandait une prolongation supplémentaire jusqu'en 2010. Le ministère nous a fait savoir qu'il n'avait pas convenu d'apporter des modifications supplémentaires aux obligations contractuelles de Teranet pour permettre à l'entreprise de mener à terme le projet.

En décembre 1999, Teranet a mis fin à un contrat avec son principal sous-traitant qui avait été chargé de la conversion de l'information sur l'enregistrement foncier en format électronique. Comme suite à ce changement, le nombre de biens-fonds dont les données devaient être converties est passé de 23 000 par mois en 1999 à environ 12 000 en février 2000. Bien que le personnel du ministère nous ait avisés qu'il croit que Teranet sera en mesure d'atteindre les objectifs fixés aux termes de son contrat pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001, l'information que nous avons obtenue précise que Teranet ne pourra pas automatiser suffisamment de données pour respecter de telles cibles pour l'exercice qui prend fin le 31 mars 2002, ou pour les années subséquentes.

En outre, nous avons remarqué que les estimations de coûts liées à l'achèvement du projet ont augmenté de façon marquée. En 1991, l'estimation originale pour terminer le projet était de 275 millions de dollars. Cependant, en juin 1998, dans un rapport remis aux banquiers de l'entreprise, les vérificateurs de Teranet ont déclaré que les coûts prévus seraient de l'ordre de 560 millions de dollars. En avril 1999, Teranet prévoyait que le coût total du projet s'élèverait à plus de 700 millions de dollars, une estimation qui reposait sur l'hypothèse formulée par Teranet selon laquelle certaines mesures d'économie pourraient être mises en place.

En septembre 1999, le ministère a retenu les services d'un consultant pour revoir le projet de FIEF de Teranet et lui a demandé notamment de lui prêter conseil sur le risque financier couru par le ministère relativement au projet. Dans son rapport daté de novembre 1999, le consultant a présenté les remarques suivantes :

- L'estimation du coût total du projet de plus de 700 millions de dollars présentée par Teranet est un scénario parmi tant d'autres. Les hypothèses qui ont servi à calculer cette estimation comportent des impondérables non négligeables. Selon d'autres scénarios moins favorables, le coût total du projet pourrait dépasser le cap du milliard de dollars.
- Le coût lié à la conversion du 1,8 million de biens-fonds toujours à enregistrer calculé à partir des procédés et du déroulement du travail actuels dépasse les recettes prévues générées par les conversions.

3.03

- Teranet devrait réévaluer ses procédures d'estimation pour déterminer les coûts et les échéanciers des activités de conversion et le ministère devrait soumettre les procédures et les estimations de coûts de Teranet à un examen indépendant.

Le consultant a aussi formulé plusieurs recommandations visant à améliorer le processus de comptabilité de Teranet et à assurer que les questions opérationnelles et financières pertinentes soient portées à l'attention des principaux représentants du ministère en temps opportun.

Nous avons trouvé des éléments probants qui permettent de corroborer les risques mis en lumière par le consultant.

En outre, nous avons noté que le ministère avait prévu à l'origine que le transfert du projet de FIEF à Teranet aurait permis de maintenir le niveau de recettes du gouvernement. Néanmoins, pour l'exercice 1994-1995, les recettes du ministère, moins les dépenses liées aux transactions d'enregistrement foncier étaient de 38 millions de dollars; pour l'exercice 1999-2000, les recettes nettes du ministère, y compris les redevances versées par Teranet, avaient chuté à environ 13 millions de dollars. Par ailleurs, l'entreprise n'a pas déclaré de dividendes à ses actionnaires depuis sa création et au 31 mars 2000, elle avait accumulé un déficit de 44 millions de dollars.

AUTRES COÛTS

Dans le cas où le rendement de Teranet ne serait pas conforme aux modalités de son entente de mise en œuvre et d'opérations, par exemple si les progrès réalisés en vue de l'informatisation des données sur l'enregistrement foncier n'étaient pas satisfaisants, le ministère pourrait choisir d'émettre un avis de résiliation de l'entente qui le lie à Teranet. Dans un tel cas, la question serait soumise à l'arbitrage afin de déterminer si la résiliation est justifiée dans les circonstances. Si l'arbitre décide que le ministère a agi correctement, il pourra alors établir une compensation juste et équitable pour les deux parties compte tenu des circonstances du litige.

Nous avons souligné le fait que si des mesures d'urgence appropriées ne sont pas en place, la résiliation de l'entente pourrait compromettre davantage l'exploitation continue et ininterrompue du régime d'enregistrement foncier de la province. Cependant, le ministère a déclaré que s'il mettait fin à son entente avec Teranet, il y avait déjà des mesures de protection en place pour veiller à l'exploitation continue du régime d'enregistrement foncier de la province. Par exemple, il est prévu que dès la résiliation de l'entente, le ministère pourrait reprendre la responsabilité de l'exploitation et du contrôle du FIEF de façon ordonnée.

Nous avons aussi conclu que la récente restructuration financière entreprise par Teranet pourrait entraîner des coûts accrus pour le ministère s'il décidait de prendre en charge l'exploitation et le contrôle du système de FIEF. En septembre 1999, Teranet a émis des obligations au montant de 280 millions de dollars, qui arrivent à échéance le 8 septembre 2009. Teranet a utilisé le produit net de la vente de ces obligations principalement pour rembourser des prêts bancaires existants et pour financer les coûts de la mise en œuvre future de l'informatisation de l'enregistrement foncier. La province a investi 30 millions de dollars pour l'achat de ces obligations en échange des actions privilégiées de valeur égale qu'elle avait acquises lorsque Teranet a vu le jour.

À titre de garantie pour les obligations émises, Teranet a donné en gage la majorité de son actif important, y compris l'actif monétaire détenu par la société, des recettes et des sommes à recevoir, des logiciels informatiques, du matériel et des ententes. La licence et les ententes de mise en œuvre et d'opérations conclues entre Teranet et la province sont comprises dans ces garanties. Donc, si le ministère devait résilier son entente avec Teranet et reprendre l'exploitation et le contrôle du projet, elle devrait d'abord tenir compte des obligations de l'entreprise envers ses créanciers obligataires. En plus, il se peut que le ministère soit tenu de dédommager Teranet de la totalité ou d'une partie des coûts qu'elle a engagés. Par exemple, depuis 1991, Teranet a investi de façon considérable dans l'automatisation des documents sur l'enregistrement foncier et dans le développement continu du système de FIEF. Au 31 mars 2000, Teranet déclarait que ces coûts s'élevaient à plus de 300 millions de dollars.

SUIVIS À VENIR

Tel que nous l'avons précisé précédemment, le ministère nous a informés qu'il n'avait pas convenu de modifier encore une fois les obligations contractuelles de Teranet afin de permettre à l'entreprise de terminer le projet de FIEF. Le ministère nous a par ailleurs fait savoir qu'il avait entrepris d'évaluer les options possibles pour l'informatisation du régime d'enregistrement foncier, de mettre en œuvre des améliorations au processus de comptabilité des activités de Teranet et enfin de décider du plan d'action approprié à suivre. Nous prévoyons assurer un suivi des progrès réalisés par le ministère à cet égard au moment opportun.