



RAPPORT FINAL

Vérification de l'entente de contribution de Eastern Arm

Projet n° : 454/98

Équipe du projet

Directeur général : J.K. Martin

Directeur de la vérification : G. Duclos

Décembre 1998



TABLE DES MATIÈRES

1.0	CONTEXTE	1
2.0	CONCLUSION.....	6
3.0	RECOMMANDATION	7

1.0 CONTEXTE

On a demandé au Bureau de vérification interne d'examiner la façon dont les agents de DRHC ont fait respecter l'entente de contribution conclue avec Eastern Arm Enterprises Ltd. dans le cadre des partenariats pour la création d'emplois, et de présenter un rapport à ce sujet. Certaines lacunes au chapitre des processus de consultation et d'approbation ont déjà été relevées.

Le présent rapport se rapporte à tout le cycle du projet, à partir de l'approbation initiale, en novembre 1996, jusqu'au remboursement de la dernière dépense réclamée, en août 1997. Une deuxième entente couvrant la période qui va de septembre 1997 à février 1998 a été incluse dans l'examen après que l'on eut établi qu'il s'agissait d'une prolongation de la première entente.

L'examen s'est attaché aux processus et n'a pas exigé que les vérificateurs se rendent sur place. Les vérificateurs ont eu accès à toute la documentation pertinente au projet initial, que détenait DRHC, et ont obtenu de Eastern Arm les preuves à l'appui qui leur avaient été demandées.

Les conclusions sont accompagnées des critères utilisés pendant l'examen.

Conclusions

1- Approbation : La demande est appuyée par un plan d'affaires adéquat, des consultations appropriées ont été menées, et les motifs de recommander le projet sont clairement définis dans le dossier du projet.

Les faits

Le 19 novembre 1996, le président de Eastern Arm Enterprises Ltd. a envoyé directement à l'agent de projet une description en deux pages d'un projet intitulé « Eastern Arm Enterprises Ltd. Tourist Resort ». Le projet visait la construction d'un hôtel, d'un terrain de golf, d'un parc pour véhicules récréatifs, d'aires pour des activités de jour, d'un sentier de randonnée pédestre, d'un petit village et d'une marina. On comptait embaucher, lorsque toutes les installations seraient fonctionnelles, huit personnes pour l'hôtel et dix pour le terrain de golf.

Le promoteur a demandé à DRHC 120 000 \$ pour couvrir les salaires des participants, et 30 000 \$ pour couvrir les frais généraux. La demande ne précisait pas la nature des frais généraux pour lesquels une contribution était demandée.

L'agent de projet a envoyé une copie de la proposition au gestionnaire du bureau de Rocky Harbour, en ajoutant les commentaires suivants :

« Je joins un aperçu des plans du centre touristique dont je viens de discuter avec vous. Ce sera impressionnant!!! [Le président] a demandé que le dossier reste strictement confidentiel à DRHC (l'agent de projet souligne deux fois). Je l'ai assuré qu'aucune information ne filtrerait de notre bureau. »

Le dossier du projet contient une copie de la proposition envoyée par le président de Eastern Arm au ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve et du Labrador. Le Ministère a répondu, le 6 juillet 1996, que la construction du terrain de golf n'exigeait pas d'étude d'impact environnemental. Toutes les autres pièces relatives au projet, qui se trouvent dans le dossier, sont postérieures à la signature du contrat original.

Notre évaluation : les critères d'examen n'ont pas tous été respectés

- Le demandeur a présenté une description générale du projet, et non pas un plan d'affaires. Il n'y fait aucune mention d'une étude de faisabilité, et n'indique pas de quelle façon le projet sera financé, ni par qui. Le ministère du Développement et du Réaménagement rural de la province a écrit au président de Eastern Arm pour lui faire savoir que « des informations critiques pertinentes à la prise de décisions » manquaient à sa proposition, mais le projet avait déjà été accepté et le contrat, signé.
- Le dossier n'inclut pas la justification de la recommandation du projet. Il semble que l'agent de projet a discuté du projet avec le gestionnaire de Rocky Harbour, où le projet se déroulera, mais la teneur de ces discussions n'est pas connue.

2- Consultations : Des politiques et des protocoles ont été définis pour la consultation des parties intéressées aux propositions du projet, et ils ont été respectés.

Les faits

Le dossier ne mentionne aucunement la consultation de personnes de DRHC ou d'ailleurs avant l'approbation initiale du projet. Au moins deux facteurs peuvent l'expliquer.

- Le projet de Eastern Arm a été l'un des premiers projets de contribution pour lequel le contrat a été établi en vertu des règles relatives aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Dans le cadre de la Planification de l'emploi, la consultation du sous-ministre n'était pas obligatoire, mais elle l'était dans le cadre des PEMS. Il est possible que l'agent de projet qui s'est occupé du projet initial n'ait pas eu connaissance de cette exigence.
- La demande du président de Eastern Arm visait à ce que la proposition de projet envoyée à l'agent de projet reste confidentielle et ne quitte pas le bureau.
- Le projet a été signé avant que la politique sur les ententes de développement du marché du travail rendent obligatoires la consultation de la province en ce qui touche tous les nouveaux projets de contribution réalisés dans le cadre de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Notre évaluation : Les critères de l'examen n'ont pas été respectés puisque le député n'a pas été consulté, comme il se devait, pour les raisons que nous venons de donner. Le Ministère a déjà admis ces faits et pris des mesures afin que cette situation ne se reproduise plus.

<p><u>3- Établissement des contrats</u> : Un contrat valide établissant clairement les droits et les obligations des parties, et précisant la nature des services qui seront offerts et les dépenses admissibles, a été approuvé à l'échelon approprié.</p>

Les faits

- Une entente de contribution de Partenariats pour la création d'emplois, d'une valeur de 150 000 \$, a été signée dans le cadre des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) par DRHC et Eastern Arm Enterprises Ltd. (EAE); Elle a été signée par le bénéficiaire (nommé le « président ») (signature illisible) le **6 décembre 1996**, et par l'agent de programme le **18 décembre 1996**. L'entente initiale couvre la période commençant le **9 novembre 1996** et se terminant le 25 avril 1997.
- Plusieurs autres annexes ont été ajoutées (sous le nom d'annexe A) dans le but de prolonger la durée du projet et d'élever le montant maximum de la contribution, comme le montre le tableau suivant :

Signature	Durée	Ministère	Frais généraux	Allocation
29 nov. 1996	9/11/1996 à 24/4/1997	J. Parsons, gest.	20 000 \$	130 000 \$
25 fév. 1997	non indiquée	J. Parsons, gest.	60 000 \$*	90 000 \$
27 mars 1997	9/11/1996 à 31/7/1997	J. Parsons, gest.	110 000 \$**	190 000 \$

* Le motif du changement indiqué dans l'appendice est le suivant :

« Redistribuer (montant effacé) des allocations vers les frais généraux. Il a fallu recourir à la sous-traitance pour la plomberie et l'électricité. Les travailleurs ne pouvaient être rémunérés à même les allocations. »

** Le motif du changement indiqué dans l'appendice est le suivant :

« Augmenter les dépenses pour permettre des activités supplémentaires. »

- Les dossiers du projet ne comprennent aucun appendice (nommés, en général, « appendice B », dans les ententes de contribution) décrivant les dépenses pour lesquelles le promoteur était autorisé à demander un remboursement.
- Les prévisions d'encaisse, préparées par l'agent de projet, ont été modifiées afin de refléter l'augmentation de 20 000 \$ à 110 000 \$. Les modifications ne comportent ni date, ni initiales.

Déc.	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Total
5 000	5 000	5 000	5 000 45 000 75 000	5 000 10 000	5 000 10 000	5 000	5 000	110 000 20 000

- En septembre 1997, une deuxième entente est signée avec Eastern Arm pour un montant initial d'allocation de 60 000 \$, à verser directement aux participants dans le cadre des parties I et (ou) II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le montant a été augmenté à 95 970 \$ le 6 février 1998, puis à 119 970 \$ le 26 février 1998. Cette nouvelle entente comprenait un « appendice B », selon lequel la contribution complète serait payée directement aux participants sous forme d'allocation, sauf pour une somme de 20 000 \$ qui devait couvrir la sous-traitance du travail d'électricité et de plomberie.

Notre évaluation : Les critères ont été respectés en partie, puisque le contrat original et le contrat ultérieur étaient valides et approuvés au niveau approprié; cependant, un appendice important manquait au premier contrat. De plus, le dossier ne justifie pas clairement la modification des contrats et l'augmentation du montant de la contribution.

- Comme le premier contrat ne contient pas d'appendice B, le promoteur peut demander le remboursement de dépenses de toute nature, et cela peut avoir pour conséquence une utilisation inadéquate des fonds de la contribution.
- Le projet initial n'a pas changé profondément entre septembre 1996 et juin 1998, et la raison pour laquelle la contribution initiale de 150 000 \$ a gonflé jusqu'à plus de 420 000 \$ n'est pas clairement établie. Les nouveaux appendices parlent de la « poursuite de la création d'un centre touristique de classe internationale », mais la description des activités fait toujours état de la construction d'un hôtel de 20 unités et d'un terrain de golf.

4- Gestion : Le projet est étudié et contrôlé de façon régulière; ainsi, on peut vérifier si les modalités du contrat sont respectées et si les résultats escomptés sont atteints.

Les faits

L'agent de projet s'est rendu plusieurs fois sur place, et le promoteur a fait des rapports réguliers sur l'état d'avancement de la construction de l'hôtel et du terrain. Toutefois, l'absence d'une définition claire des dépenses admissibles (« appendice B ») dans l'entente initiale a fait en sorte que le contrôle financier n'avait pas de but, puisque toutes les dépenses liées au projet étaient admissibles. En outre, l'agent de projet n'a pas souligné l'écart observé entre les dépenses mensuelles réclamées et les mouvements d'encaisse réels du projet, malgré le fait qu'un rapport de contrôle mentionne que « ...jusqu'ici, les dépenses s'appuient sur des factures ou des documents pertinents. »

Notre évaluation : Les critères sont en partie respectés puisque des contrôles réguliers ont été réalisés, mais l'absence d'une description conventionnelle des dépenses autorisées en vertu de la contribution a fait que les visites de contrôle se résument à l'évaluation des progrès de la construction.

5- Remboursement des dépenses : Les demandes de remboursement des dépenses sont examinées et approuvées conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Les faits

Comme nous l'avons déjà dit, la proposition initiale n'établissait pas clairement les dépenses que DRHC avaient accepté de rembourser. La demande originale faite par le promoteur parlait principalement de soutien aux **salaires**. Les prévisions des mouvements d'encaisse préparées par l'agent de projet mentionnaient les **frais généraux**, à l'exclusion du coût en capital. Par la suite, toutes demandes de remboursement présentées par Eastern Arm faisaient faussement mention de **salaires des participants**.

Les factures présentées par Eastern Arm révèlent que les dépenses dont le promoteur demandait le remboursement ne correspondent pas aux mouvements d'encaisse du projet. Par exemple, entre décembre 1996 et avril 1997, les montants réclamés dépassent les dépenses réelles. Le montant des demandes de remboursement mensuelles faites par le promoteur n'a jamais été remis en question, et a toujours été remboursé.

Malgré ces écarts, le promoteur a fourni des factures de dépenses qui dépassent le montant total des demandes de remboursement faites à DRHC. Pendant une visite de contrôle ultérieure, le promoteur a expliqué à l'agent de projet que son comptable a simplement demandé le remboursement de toutes les sommes dépensées au cours d'un mois particulier, et que DRHC devait s'occuper de rajuster les sommes qui avaient été avancées.

Notre évaluation : Les critères sont respectés en partie puisque les sommes totales dont on demandait le remboursement sont étayées par des documents acceptables. Toutefois, les différences au chapitre des dates et de la description des dépenses réclamées et remboursées auraient dues être repérées et corrigées dans les premiers temps du projet.

2.0 CONCLUSION

La conclusion générale est que le projet a souffert de plusieurs lacunes, à partir du traitement de la demande initiale jusqu'au remboursement final. Par contre, il est évident que le promoteur a utilisé l'argent des contributions pour la réalisation de son centre touristique, et que ses dépenses correspondent au montant du remboursement demandé.

L'imprécision des modalités de l'entente et l'absence d'une définition claire des dépenses admissibles ont débouché sur une situation sur laquelle DRHC a très peu de contrôle en regard des fonds de contribution utilisés par le promoteur. Presque toutes les dépenses qui peuvent être liées au projet et qui ont réellement été engagées sont admissibles, même si cela peut ne pas être la façon la plus efficace ni la plus appropriée d'utiliser cet argent dans les circonstances. Il est peu probable que des vérifications plus poussées fassent surgir des renseignements supplémentaires pertinents.

On observe des écarts entre les dates des demandes de remboursement mensuelles et les mouvements d'encaisse réels du projet; la description de certaines dépenses qui figurent sur la demande ne correspond pas à la définition des dépenses qui ont réellement été engagées. Il est possible, sur ces bases, d'établir un plus-payé, mais la confusion juridique et technique qui entoure les dépenses admissibles, l'absence de zèle dans la gestion et le contrôle du projet et le fait qu'il n'est pas possible d'accuser le promoteur de mauvaise foi font que cette option n'est pas à considérer.

3.0 RECOMMANDATION

Nous recommandons que les leçons tirées de ce projet soient portées à la connaissance d'autres agents de projet et gestionnaires qui s'occupent de la gestion et de la réalisation des projets de contribution. Nous ne recommandons pas l'établissement d'un plus-payé.