

Chapitre 1

Commentaire d'introduction par la vérificatrice générale

Contenu

Introduction.....	3
Les réponses aux questions restées sans réponse.....	4
Conclusion.....	11

Commentaire d'introduction par la vérificatrice générale

Introduction

1.1 Dans le présent volume d'audit de performance de notre rapport de 2017, nous incluons notre examen spécial qui décrit en détail nos constatations et nos travaux exécutés pour traiter les questions qui étaient restées sans réponse dans notre rapport de 2015 intitulé « *Aide financière accordée à Atcon Holdings Inc. [Atcon] et à l'industrie* ». Le rapport de 2015 avait été préparé pour répondre à une motion unanime de l'Assemblée législative de juin 2013 nous demandant d'effectuer un audit dans ce domaine.

Les constatations importantes en 2015

1.2 Mon rapport de 2015 s'était concentré sur les événements entourant le processus décisionnel du gouvernement dans le cadre de l'octroi d'une aide financière de 63,4 millions de dollars à Atcon pendant la période allant de 2008 à 2010, ainsi que sur la manière d'améliorer le rendement du ministère du Développement économique. Voici les conclusions et constatations importantes que ce rapport de 2015 comprenait :

- a) *Le cabinet n'avait pas tenu compte des conseils des hauts fonctionnaires;*
- b) *La décision de modifier les modalités de la sûreté a été une décision cruciale qui a coûté des millions de dollars aux contribuables;*
- c) *Le Cabinet a fait preuve d'un mépris très troublant à l'égard de l'argent des contribuables;*
- d) *L'autorité juridique de modifier la sûreté n'était pas évidente;*
- e) *Une situation similaire pourrait se reproduire;*
- f) *Rien de ce que nous avons observé ne permettait de conclure que les décisions prises étaient raisonnables dans les circonstances;*
- g) *Il n'y avait aucune surveillance centrale de l'aide financière accordée à une seule société;*
- h) *Seulement 29 p. cent des recommandations formulées en*

2010 par la vérificatrice générale dans ce domaine ont été mises en œuvre;

i) *Le Ministère ne présente pas de résultats en matière de rendement.*

Des questions sont restées sans réponse

1.3 À la suite de la publication de ce rapport en mars 2015, mon bureau a continué à recevoir de nombreux appels téléphoniques, lettres et courriels concernant ce dossier. Après avoir achevé notre rapport initial de 2015, il est resté des questions comme :

- où sont allés les 63,4 millions de dollars de l'argent des contribuables;
- qui a bénéficié de l'aide financière accordée par le gouvernement;
- quels fournisseurs ont été payés dans le cadre de l'aide et des garanties de prêt consenties par le gouvernement.

D'autres travaux sur Atcon avaient été annoncés en 2015 (avec l'appui du gouvernement)

1.4 En décembre 2015, j'ai annoncé mon intention de poursuivre les travaux sur le dossier Atcon. Ma décision a été prise après avoir reçu en juin 2015 de la correspondance de la greffière du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet précisant [Traduction] « *Si, selon vous, un examen plus poussé de la question est nécessaire pour déterminer l'utilisation définitive des fonds de l'aide financière associée au dossier Atcon, le gouvernement a indiqué qu'il fournira son soutien et sa collaboration.* »

Les réponses aux questions restées sans réponse

1.5 Le présent rapport de 2017 a été préparé pour répondre à ces questions qui étaient restées sans réponse au sujet de l'aide financière que le gouvernement avait accordée à Atcon.

Où sont allés les 63,4 millions de dollars de l'argent des contribuables ?

1.6 Lorsqu'Atcon n'a pas remboursé ses prêts en mars 2010, les garanties ont été appelées et la province a été tenue de verser 50 millions de dollars à la Banque de Nouvelle-Écosse. En outre, en octobre 2010, un autre montant de 13,4 millions de dollars a été payé au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à l'égard de la garantie d'une lettre de crédit concernant le contrat d'un pont.

1.7 C'est la réponse simple à la question « où est allé l'argent ? » Cependant, nous voulions savoir ce qu'Atcon avait fait avec l'argent qui faisait l'objet de la garantie avant le manquement.

Quels fournisseurs ont été payés dans le cadre de l'aide et des garanties de prêt consenties par le gouvernement ?

1.8 Bien que nous ayons eu certaines limites importantes relatives aux données, nous avons été en mesure d'examiner de nombreux documents comptables et documents source d'Atcon comme il est expliqué en détail dans le chapitre suivant. En résumé, les 63,4 millions de dollars d'aide financière de la province ont été utilisés aux fins suivantes :

- 21,4 millions pour rembourser les emprunts à taux d'intérêt élevés;
- 14,6 millions pour rembourser la ligne de crédit d'exploitation;
- 13,4 millions versés au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour la garantie du pont Deh Cho;
- 9,9 millions pour financer les activités en cours d'Atcon;
- 2,9 millions pour payer divers frais et taxes;
- 1,2 million pour payer des privilèges et des jugements à des créanciers.

Les fonds accordés à Atcon ont été utilisés pour des activités liées à l'entreprise

1.9 Selon les renseignements que nous avons pu obtenir, nous avons constaté que les fonds accordés à Atcon ont été utilisés en grande partie pour des activités liées à l'entreprise.

Les pratiques discutables d'exploitation et d'information financière d'Atcon

1.10 Cependant, nous avons trouvé qu'Atcon avait plusieurs pratiques discutables en matière d'exploitation et d'information financière, qui sont décrites en détail dans le chapitre suivant. Voici quelques exemples :

- mauvaise gestion de l'actif et du passif d'Atcon, comme les travaux en cours, les créances et les créditeurs;
- mauvais contrôle des coûts de projet et mauvaises pratiques de gestion de projet;
- mauvaise gestion stratégique pour équilibrer la croissance de l'entreprise, le financement et les besoins de trésorerie;
- application discutable de méthodes comptables dans les états financiers audités qui amélioreraient (en apparence) les résultats d'Atcon;
- lien discutable entre la déclaration solennelle d'Atcon au sujet des paiements faits aux fournisseurs du Nouveau-Brunswick et les

documents financiers disponibles d'Atcon.

Des questions juridiques et de conduite professionnelle non résolues

1.11 Il existe également des questions non résolues concernant le dossier Atcon, dont :

- l'action en justice intentée par la province du Nouveau-Brunswick contre l'auditeur d'Atcon;
- l'action en justice intentée par la province du Nouveau-Brunswick pour poursuivre la garantie personnelle donnée par le président d'Atcon;
- la plainte de la province du Nouveau-Brunswick en matière de conduite professionnelle déposée auprès des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick.

Le financement de 50 millions de dollars n'aurait jamais été suffisant pour « sauver » Atcon

1.12 À la suite de notre examen des documents comptables d'Atcon et de sa situation financière, nous estimons que le financement de 50 millions de dollars n'aurait jamais été suffisant pour « sauver » Atcon. Nous croyons que les problèmes financiers d'Atcon s'expliquent en grande partie par des antécédents d'une mauvaise gestion du fonds de roulement et une insuffisance de capitaux pour financer la croissance rapide du volume des affaires à compter de 2007. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'analyse de la situation financière d'Atcon menée par le gouvernement aurait pu être renforcée à certains endroits, étant donné la somme importante en question et le risque élevé du dossier. Même si les fonctionnaires ont déconseillé l'approbation à maintes reprises, le Cabinet n'a pas été informé que les 50 millions de dollars ne suffiraient pas du tout à régler les problèmes d'Atcon.

1.13 Il est impossible de déterminer à l'heure actuelle si une analyse supplémentaire aurait changé le résultat de la décision du gouvernement d'accorder l'aide au moyen d'une garantie de prêt ou de renoncer le premier rang à l'égard des actifs d'Atcon donnés en garantie. Cependant, nous avons formulé des recommandations dans le présent rapport pour renforcer l'analyse financière fournie au Cabinet pour les décisions futures en matière d'aide financière.

Qui a bénéficié de l'aide financière accordée par le gouvernement ?

1.14 Étant donné le volume de correspondance que nous avons reçu concernant le dossier Atcon et l'important montant de financement octroyé, nous souhaitons déterminer qui avait bénéficié (possiblement de manière inappropriée) de l'aide financière accordée par le

gouvernement.

Un avantage inapproprié à certains membres du personnel d'Atcon

1.15 Pour nous aider à répondre à cette question, nous avons examiné de nombreux documents comptables d'Atcon. Comme il est expliqué dans le chapitre suivant, nous avons eu certaines limites importantes relatives aux données dans nos travaux; cependant, nous n'avons pas trouvé d'éléments démontrant un avantage inapproprié au personnel d'Atcon autres que ceux qui suivent :

- Certains membres de la famille des cadres supérieurs clés étaient des salariés avec très peu d'éléments probants indiquant qu'ils avaient fait un travail quelconque chez Atcon;
- Environ 700 000 \$ de dépenses personnelles d'un actionnaire ont été imputés aux comptes de l'entreprise.

1.16 Je suis d'avis que de tels avantages sont inappropriés étant donné le montant important d'aide financière que la province accordait à ce moment. Nous avons formulé des recommandations dans le présent rapport pour traiter de ces circonstances dans le cadre des décisions futures du gouvernement en matière d'aide financière.

La banque d'Atcon a été le principal bénéficiaire de l'aide financière du gouvernement accordée à Atcon

1.17 De manière plus générale à savoir qui a bénéficié de l'aide financière accordée par le gouvernement, Atcon et ses employés et fournisseurs ont pu en bénéficier à très court terme. Cependant, il est évident qu'avec le recul c'est la banque d'Atcon qui a été le principal bénéficiaire de l'aide financière du gouvernement.

Une décision cruciale : le renoncement au premier rang à l'égard des actifs d'Atcon donnés en garantie

1.18 De tous les événements qui se sont déroulés concernant la faillite d'Atcon, le Cabinet a pris une décision très cruciale qui a fait en sorte que la Banque de Nouvelle-Écosse est devenue le principal bénéficiaire à long terme de l'aide financière du gouvernement accordée à Atcon : le Cabinet a décidé de libérer la sûreté de premier rang à l'égard des actifs d'Atcon. Ainsi, lorsqu'Atcon a finalement manqué à ses obligations et que la province a dû verser 50 millions de dollars à la Banque de Nouvelle-Écosse pour régler la garantie, la province s'est alors retrouvée à recevoir beaucoup moins dans le cadre du processus de mise sous séquestre qu'auparavant en raison de cette décision cruciale de libérer la sûreté de premier rang au profit de la banque.

La province a recouvré seulement 4,5 % de ses pertes sur les 63,4 millions de dollars

1.19 Les avantages que la Banque de Nouvelle-Écosse a reçus à l'égard des décisions du Cabinet sont encore évidents lorsque nous examinons le pourcentage des fonds recouverts sur les pertes. Nous estimons que la banque a recouvré jusqu'à 78 % (77,2 millions de dollars) du montant qu'Atcon lui devait (99,2 millions). La province a recouvré seulement 4,5 % (2,8 millions de dollars) des 63,4 millions.

Cette décision unique du Cabinet aurait pu coûter à la province de l'ordre de 12 à 19 millions de dollars de plus au profit de la Banque de Nouvelle-Écosse

1.20 Il est très difficile d'estimer avec précision ce que la province aurait reçu si elle était demeurée au premier rang. Cependant, nous croyons que cette décision unique du Cabinet aurait pu coûter à la province de l'ordre de 12 à 19 millions de dollars de plus au profit de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Le Cabinet avait rejeté la modification du rang de la sûreté à deux reprises avant de l'approuver

1.21 La banque a pris des mesures pour atténuer ses pertes : elle a demandé un examen indépendant des finances d'Atcon par un autre cabinet comptable. Elle a également demandé à la province de renoncer à son premier rang sur la sûreté au profit de la banque; en contrepartie, la banque augmenterait la limite de crédit d'Atcon d'un autre 10 millions de dollars. Comme le soulignait notre rapport de 2015, le Cabinet avait rejeté la modification du rang de la sûreté à deux reprises avant de l'approuver (rejetée le 13 août et le 2 septembre et approuvée le 11 septembre 2009).

Le Cabinet a retiré les mesures pour protéger la province de pertes financières importantes

1.22 Finalement, il y a eu deux réactions très différentes aux problèmes financiers d'Atcon : la banque a manœuvré de façon très astucieuse pour atténuer ses pertes potentiellement importantes, tandis que le Cabinet a ignoré les conseils des fonctionnaires de protéger la province et a essentiellement retiré les mesures pour protéger la province contre la détérioration de la santé financière d'Atcon.

1.23 La banque a élargi le financement d'Atcon jusqu'au point où cette dernière était en violation des clauses restrictives de sa dette (prêts). Les approbations du Cabinet ont effectivement autorisé la banque à recouvrer 50 millions de dollars et, en outre, à obtenir le premier rang sur les actifs. Moins de sept mois plus tard, Atcon a été mis sous séquestre. Lors de la liquidation des actifs, la banque a recouvré un autre 27,2 millions de dollars.

Les six ministres du Cabinet interviewés n'ont présenté aucune justification claire pour appuyer la décision de libérer la sûreté

1.24 Dans le cadre de nos travaux entrepris dans ce domaine en 2017, nous avons interviewé individuellement les six ministres du Cabinet qui étaient aussi les ministres du Cabinet au moment de la prise de décision à l'égard d'Atcon. Bien que les ministres du Cabinet aient été coopératifs dans le processus d'entrevue et fourni une justification cohérente pour accorder l'aide financière, aucune justification claire n'a été présentée pour la décision de libérer la sûreté au profit de la banque.

Le public s'attend à juste titre à ce que les représentants élus fournissent une justification pour les décisions du gouvernement

1.25 À mon avis, le public s'attend à juste titre à ce que ces représentants élus soient transparents et fournissent une justification pour cette décision inexplicable de plusieurs millions de dollars.

Les mauvaises décisions du Cabinet continuent de coûter de l'argent aux contribuables

1.26 La décision du Cabinet d'accorder une garantie de 50 millions de dollars à Atcon et de libérer le premier rang sur les actifs donnés en garantie a eu des conséquences financières persistantes pour la province. Nous estimons les coûts supplémentaires de cette décision à au moins 2,9 millions de dollars, excluant d'autres coûts non inclus de notre calcul, comme le nombre incalculable d'heures que les fonctionnaires ont consacrées sur le dossier avant et après la décision. La pièce 1.1 présente une estimation de certains coûts supplémentaires relatifs à la décision d'accorder la garantie de 50 millions de dollars à Atcon.

Pièce 1.1 – Estimation de certains coûts supplémentaires relatifs à la décision d'accorder la garantie de 50 millions de dollars à Atcon et de libérer le premier rang sur les actifs donnés en garantie en 2009 (arrondis au millier de dollars près)

Estimation de certains coûts* supplémentaires relatifs à la décision d'accorder la garantie de 50 millions de dollars à Atcon en 2009 (arrondis au millier de dollars près)	
Investigation du commissaire aux conflits d'intérêts concernant l'ancien premier ministre, l'honorable Shawn Graham	225 000 \$ ⁽¹⁾
Frais juridiques pour l'honorable Shawn Graham à la suite de l'investigation du commissaire aux conflits d'intérêts	72 000 \$ ⁽²⁾
Frais (jusqu'en juin 2017) de la poursuite : PNB c. Grant Thornton (auditeurs d'Atcon)	1 166 700 \$ ⁽³⁾
Rapport de RSM Richter (rapport préparé à la demande de la province sur la situation financière d'Atcon)	765 000 \$ ⁽⁴⁾
Honoraires de consultation de Deloitte pour l'aide fournie à ONB dans la mise en œuvre des recommandations du VGNB dans le cadre d'Atcon I (en date de décembre 2016)	155 000 \$ ⁽⁵⁾
VGNB Atcon I	131 000 \$ ⁽⁶⁾
VGNB Atcon II	373 000 \$ ⁽⁶⁾
Total des coûts supplémentaires payés par la province du Nouveau-Brunswick (PNB)	2 887 700 \$

* Dans certains cas, le coût estimatif représente un montant minimum.

Source :

⁽¹⁾ Information fournie par le Bureau du greffier de l'Assemblée législative

⁽²⁾ Nouvelle de CBC « Shawn Graham's lawyer billed \$72K for conflict probe », affichée le 21 février 2014

⁽³⁾ Information fournie par le Bureau du procureur général

⁽⁴⁾ Comptes publics – Listes de fournisseurs supplémentaires non vérifiées de 2011 et de 2012

⁽⁵⁾ Information fournie par Opportunités NB

⁽⁶⁾ Totaux en date du 31 mars 2017 – VGNB avec les ressources budgétaires existantes et dépenses de 200 000 \$ supérieures au budget de 2016-2017

Tableau préparé par le VGNB

ONB et BCE – Mise en œuvre de nos recommandations antérieures

1.27 Dans le cadre notre examen, nous avons examiné la mise en œuvre de nos recommandations antérieures par Opportunités NB (ONB) et le Bureau du Conseil exécutif (BCE).

ONB a mis en œuvre seulement 4 des 19 (21 %) recommandations jusqu'à ce jour

1.28 Notre examen a révélé que seulement 4 des 19 recommandations ou 21 % avaient été mises en œuvre. Ceci est contraire à ce que nous nous attendions étant donné que l'auto-évaluation d'ONB indiquait que 15 des 19 recommandations avaient été mises en œuvre.

1.29 Dans l'ensemble, il semble qu'ONB tente de faire des changements positifs dans ses politiques et processus pour donner suite à nos recommandations; cependant, avec

seulement 4 des 19 recommandations qui ont été mises en œuvre, il est difficile de voir d'importantes améliorations à l'heure actuelle.

1.30 Nous avons aussi été déçus de constater qu'ONB a l'intention de mettre en œuvre nos recommandations touchant les rapports publics sur le rendement à l'égard de la valeur et des résultats de l'aide financière accordée à l'industrie seulement à l'avenir. Peu importe, compte tenu des efforts d'ONB en cours jusqu'à ce jour, nous avons bon espoir de voir des améliorations futures dans la mise en œuvre de nos recommandations antérieures par ONB.

1.31 En outre, nous avons constaté que le BCE avait déployé peu d'efforts pour s'assurer que nos recommandations sont appliquées à toutes les autres entités accordant de l'aide financière à l'industrie. Cette situation est regrettable, car depuis 2015, 313 millions de dollars ont été dépensés en aide financière accordée à l'industrie comme le montre la pièce 1.2.

Pièce 1.2 – Aide financière accordée à l'industrie depuis 2015 (en millions de dollars)

Aide financière accordée à l'industrie depuis 2015 (en millions de dollars)			
Entité	2016	2017	Total
Opportunités Nouveau-Brunswick	36,9	58,3	95,2
Société de développement régional	73,0	134,4	207,4
Provincial Holdings Ltd.	1,0	4,8	5,8
Autres	3,0	1,7	4,7
Grand total	113,9	199,2	313,1

Source : préparé par le VGNB

Conclusion

1.32 Bien que deux ans et demi se soient écoulés depuis mon rapport antérieur sur Atcon, il est malheureusement que je trouve pertinent et nécessaire de répéter encore une fois : « À notre avis, la perte financière substantielle qu'ont subie les contribuables était absolument inutile. À moins que le gouvernement juge approprié de modifier la façon dont l'aide financière accordée à l'industrie est approuvée au niveau du Cabinet, je crois qu'une situation similaire pourrait se reproduire. À l'heure actuelle, le seul empêchement pour les gouvernements actuels et futurs est qu'ils seront tenus responsables de leurs prises de décisions par l'électorat. »

Remerciements

1.33 Le personnel de mon bureau a travaillé très fort avec des ressources extrêmement limitées pour effectuer la grande quantité de travaux nécessaires pour la préparation du présent rapport. Ce rapport reflète leur niveau d'engagement, de professionnalisme et de diligence. Je tiens à leur exprimer ma reconnaissance pour leur apport et leur dévouement soutenu à la réalisation du mandat du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick.

La vérificatrice générale,



Kim MacPherson, CPA, CA, IAS.A