

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Rapport sur la gestion et la responsabilisation : les nouveaux organismes de transport

**Regulatory Consulting Group Inc.
Ottawa**

Avril 2001

Partie I : Le cadre de gestion et de responsabilisation.....	5
A. Introduction.....	5
1. Examen de la <i>Loi sur les transports au Canada</i>	5
B. La gestion et la responsabilisation des nouvelles entités de transport	14
1. Qu'est-ce que la gestion et la responsabilisation?	14
2. Responsabilisation à l'égard de qui et types de responsabilisation	16
C. Analyse de la responsabilisation dans le cadre de la relation mandant-mandataire. 19	
1. Cadre de référence	19
2. Structuration du système de responsabilisation : Six questions importantes.....	21
a. Qui rend des comptes à qui?	22
b. Qui décide de l'existence d'une relation de responsabilisation?	23
c. De quoi le mandataire est-il responsable?.....	23
d. Quelles sont les responsabilités du mandataire?.....	24
e. Quelles sont les responsabilités du mandant?.....	25
f. Dans quelle mesure est-il important pour le mandant de répondre aux évaluations du mandataire?.....	27
g. Un mandataire peut-il être tenu responsable à l'égard de mandants multiples?.....	27
D. Autres critères de qualité de la gestion et de la responsabilisation.....	28
1. Les principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise	28
2. Rapport du Comité de la Bourse de Toronto (rapport Dey)	31
3. The Business Roundtable : Déclaration sur le gouvernement d'entreprise	33
4. Principes directeurs qui sous-tendent la gestion des sociétés d'État	35
5. Thèmes de gouvernement communs.....	36
E. Caractéristiques des différents types d'organisations.....	37
1. Introduction.....	37
2. Structure ministérielle.....	37
a. Structure de gestion ministérielle type.....	37
b. Lois ministérielles, ministre et administrateur général	39
c. Responsabilisation politique et bureaucratique.....	41
3. Sociétés d'État	48
a. Structure de gestion des sociétés d'État	48
b. Mécanismes de responsabilisation des sociétés d'État	51

Gestion et responsabilisation

4. Sociétés à but lucratif.....	52
a. Structure de gestion des sociétés à but lucratif	52
b. Mécanismes de responsabilisation.....	54
5. Sociétés sans but lucratif.....	55
a. Structure de gestion des sociétés sans but lucratif	55
b. Mécanismes de responsabilisation.....	48
c. Réserves relatives aux sociétés sans but lucratif.....	59
6. Comparaison	60
7. Cadre	63

Partie II : Études de cas.....

A. Administrations portuaires canadiennes	65
1. Contexte	65
2. Conseil d'administration.....	68
3. Fonctions des administrateurs.....	70
4. Responsabilités des administrateurs	71
5. Rapports au ministre	72
6. Pouvoirs du ministre	73
7. Limites s'appliquant aux activités des ports	74
8. Droits.....	76
9. Évaluation des risques.....	76
10. Autres obligations imposées aux APC.....	77
11. Administration portuaire de Vancouver.....	78
a. Port	78
b. Lettres patentes	80
c. Sommaire des mécanismes de gestion	87
12. Administration portuaire de Halifax	91
(a) Le port	91
(b) Lettres patentes.....	92
13. Évaluation globale	95
B. Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.....	96
1. Introduction.....	96
2. La Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.....	100
3. Structure de la Corporation.....	102
4. Analyse.....	112
C. Nav Canada.....	114
1. Introduction.....	114

2. Mission (buts) de la Corporation: lettres patentes et règlements.....	119
3. Analyse.....	131
D. Modèle utilisé pour les autorités aéroportuaires locales.....	136
1. Introduction.....	136
2. Les AAL.....	138

Partie III : Évaluation et conclusions

A. Introduction.....	145
B. Recours au modèle de la société à but non lucratif et à d'autres solutions.....	161
C. Filiales à but lucratif.....	164
D. Responsabilités des gestionnaires.....	165
E. Responsabilités du gouvernement et des utilisateurs.....	166
F. Conclusions et observations relatives à la responsabilisation et à la gestion des nouveaux organismes de transports.....	168

Partie I : Le cadre de gestion et de responsabilisation

A. Introduction

1. Examen de la *Loi sur les transports au Canada*

La *Loi sur les transports au Canada* (« la Loi » ou « LTC »)¹ a été mise en vigueur le 29 mai 1996 dans le but de promouvoir un réseau de transports « sécuritaires, économiques, efficaces et adéquats » pour les expéditeurs, les consommateurs et les voyageurs canadiens. Le Ministre, agissant en application de l'article 53 de la LTC, a institué un examen exhaustif de la Loi et de toute autre loi dont il est responsable et qui concerne la réglementation économique des modes de transport et des activités de transport qui relèvent des pouvoirs législatifs du Parlement. Dans ce contexte, l'examen portera sur la gestion de plusieurs entités reliées aux transports qui ont été créées au cours des dernières années.

Les ministres et le Parlement ont constitué de nouvelles modalités institutionnelles qui sont essentielles aux services de transport fournis aux Canadiens et aux Canadiennes (ainsi qu'aux usagers des transports internationaux). En créant ces nouvelles mesures, le gouvernement agissait en partie pour satisfaire aux exigences de la « nouvelle gestion des affaires publiques » et pour répondre au souhait de libérer certaines activités des contraintes et des problèmes d'efficacité probables associés à la possession et à la gestion par les pouvoirs publics, et en partie pour réduire les dépenses gouvernementales et la taille de la fonction publique. La souplesse, la capacité de réagir rapidement aux possibilités ou aux exigences, l'exonération de la fonction publique des politiques en matière de recrutement et des limites salariales, la capacité de « mettre à profit » les ressources et le savoir-faire du secteur privé et le désir d'exploiter les possibilités de s'étendre au-delà des limites de compétence faisaient partie des caractéristiques attractives des nouvelles modalités. De plus, de grandes dépenses d'investissement allaient être requises pour un certain nombre de réseaux de transports, dont les principaux aéroports et le système de navigation aérienne. Les nouvelles entités allaient être

responsables des améliorations, des agrandissements et des modernisations. Elles ont obtenu les moyens de réunir des fonds (capacité d'emprunt et de perception de droits) et, dans certains cas, le pouvoir de se livrer à des activités commerciales non essentielles, lorsqu'on espérait qu'elles seraient rentables.

Parmi ces nouvelles modalités institutionnelles figuraient les dispositions régissant les aéroports, les ports, la voie maritime du Saint-Laurent et le système de navigation aérienne du Canada. Plus précisément :

- Un certain nombre d'aéroports se sont vu accorder des degrés variables d'autonomie, depuis la vente complète d'un bien aéroportuaire jusqu'à la « cession » en vertu d'un bail accordé à des pouvoirs nouvellement créés. En 1992, le gouvernement fédéral approuvait le transfert de l'exploitation des aéroports fédéraux de Vancouver, de Calgary, d'Edmonton et de Montréal (Dorval et Mirabel) à des administrations aéroportuaires locales (AAL) situées dans chacune de ces villes. Le terrain demeurait la propriété du gouvernement fédéral et un bail de 60 ans, assorti d'une option de renouvellement de 20 ans, était conclu avec les AAL. Plus tard, en 1996, le gouvernement entamait le transfert des aéroports aux administrations aéroportuaires canadiennes (AAC), qui sont exploitées selon des principes de gestion différents de ceux qui visent les AAL. Comme c'est le cas pour les AAL, le gouvernement conservait la propriété du terrain et concluait un bail d'une durée de 60 ans. Ces ententes de location prévoyaient que le gouvernement serait rémunéré sous forme de loyers. La propriété du terrain et des installations des aéroports modestes a été transférée aux administrations locales. Dans certains cas d'aéroports modestes, l'accord avec Transports Canada incluait des subventions pour un certain nombre d'années.
- La *Loi maritime du Canada*² a institué une structure pour « rendre le système des ports canadiens plus compétitif, efficace et axé sur les objectifs commerciaux ». La

¹ LC de 1996, chapitre 10

² LC de 1998, chapitre 10

Loi permettait la délivrance de lettres patentes à des administrations portuaires sans capital-actions. Elle énonçait des modèles de gestion des ports, dont les critères de nomination des conseils d'administration, les exigences d'un code de déontologie, les limites aux pouvoirs de l'administration portuaire de conclure des contrats à titre de mandataire de Sa Majesté et aux pouvoirs de celle-ci de créer des filiales pour se livrer à d'autres activités. En vertu de ces modalités, un certain nombre d'administrations portuaires canadiennes ont été créées pour les grands ports canadiens. D'autres ports ont été désignés ports régionaux ou locaux et inscrits sur une liste de ports à céder. Les ports désignés ports saisonniers devaient continuer à être exploités par Transports Canada. À la fin de l'année financière 2000, au total 358 des 549 installations de Programmes portuaires et Cession du Canada avaient été transférées ou retirées de l'inventaire de Transports Canada. Des lettres d'intention d'entreprendre des négociations en vue d'une cession avaient été signées pour 102 sites.

- NAV CANADA a été constitué en société sans capital-actions et sans but lucratif aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* le 26 mai 1995. Les responsabilités de la nouvelle société ont trait au système de navigation aérienne civile, à la fourniture des services de contrôle du trafic aérien civil, aux services d'information de vol (p. ex., bulletins météorologiques), ainsi qu'à un réseau d'aides à la navigation. Le service est assuré par des centres de contrôle régional, des tours de contrôle du trafic aérien, des stations d'information de vol et un système national de radars et de communications. En vertu de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*³, NAV CANADA conserve un monopole sur la fourniture de services de contrôle du trafic aérien civil et de services d'information aéronautique. Transports Canada conserve la responsabilité de la réglementation en matière de sécurité et de la supervision du système.
- La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent a été constituée en société sans but lucratif en 1998. Elle est responsable du mouvement sécuritaire et

³ Cité

efficace du trafic maritime par l'intermédiaire des installations de la voie maritime canadienne. Les biens mobiliers, le fonds de roulement et les biens intangibles de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, une société d'État, ont été transférés à la nouvelle administration. Le gouvernement du Canada a pris possession des biens immobiliers (écluses, ponts, etc.).

Le secteur du transport fédéral constitue un exemple de premier plan d'application concrète de la nouvelle philosophie de gestion des affaires publiques et de la diversification des modes de prestation des services. On peut difficilement relativiser l'importance du secteur pour l'économie canadienne. Des changements cruciaux d'organismes clés ont été réalisés dans un secteur où les objectifs de la politique publique continueront à jouer un rôle important.

Compte tenu de ces faits et d'autres événements relatifs à l'infrastructure et à la gestion d'installations cruciales, le Comité d'examen de la LTC a invité les consultants à étudier et à évaluer les mécanismes et les structures de responsabilisation et de gestion qui ont été mis en place pour les nouveaux organismes. Lorsqu'on étudie ces organismes, on y relève plusieurs problèmes importants. Ils sont structurés sous forme de sociétés sans capital-actions et sans but lucratif (explicitement ou implicitement); l'adhésion des membres (éventuels) peut obéir à des critères régionaux (p. ex., autorités locales) ou dépendre de leur participation à l'industrie (représentants de l'industrie, principaux utilisateurs). Les membres ou administrateurs peuvent être nommés par le gouvernement fédéral ou d'autres entités (p. ex., une province, une municipalité ou un groupe d'utilisateurs) pour assurer un élément de supervision d'« intérêt public ». En tant qu'entités sans capital-actions, elles ne peuvent réunir des capitaux en vendant des actions, mais doivent plutôt financer leurs activités en prélevant des droits et en s'endettant. Dans certains cas, les biens ont été transférés du gouvernement aux nouvelles administrations et dans d'autres cas, les biens sont loués au gouvernement. Nombre de ces sociétés ont (ou estiment avoir) les pouvoirs de constituer des filiales actionnaires à but lucratif pour réaliser des fonctions reliées à leurs activités de base ou utilisant un savoir-faire similaire.

Ces organismes ont entre autres pour caractéristique importante d'assurer des fonctions qui ont un volet « intérêt public » important, qu'il s'agisse d'enjeux en matière de sécurité ou de contrôle d'une infrastructure critique. La fourniture de services visant à contribuer à l'intérêt public n'est pas du ressort exclusif des pouvoirs publics, mais dans ces cas, il existe une tradition d'intervention et de contrôle des pouvoirs publics. De plus, certains éléments de monopole, établis de fait ou par la législation, caractérisent certains de ces organismes. Dans de tels cas, les obstacles à l'entrée sont élevés ou impénétrables en raison de la géographie ou de la nature du service offert (p. ex., aéroports). Dans d'autres cas (p. ex., NAV Canada), une décision de politique publique a voulu qu'un fournisseur unique soit préférable, fort vraisemblablement en raison de la possibilité de problèmes de coordination de la sécurité. Les ports fonctionnent toutefois dans un cadre plus compétitif dans la plupart des cas. Un organisme de réglementation économique, comme l'Office des transports du Canada, joue un rôle plus modeste à l'égard du fonctionnement de ces organismes d'un point de vue global.

Une nouvelle forme d'organisation utilisée pour assurer les services d'infrastructure critiques doit faire l'objet d'un examen sous plusieurs angles. Le présent document sera axé sur la gestion et la responsabilisation d'organismes d'infrastructure choisis. En particulier, nous examinerons le modèle d'administration portuaire canadienne et deux ports (port de Vancouver et port de Halifax); la Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent et NAV Canada⁴. Chacun de ces organismes assure des fonctions cruciales au sein d'une région ou d'un mode de transport, voire les deux. Avant leur remaniement, ils étaient assujettis à un degré de contrôle plus strict par l'intermédiaire d'un système traditionnel de prestation des services ministériels, ou ils étaient soumis aux contrôles imposés aux sociétés d'État fédérales. Même si les mécanismes de responsabilisation associés aux ministères et sociétés d'État font l'objet de critiques, il existe des paradigmes et des institutions bien pensés pour régler la question de la responsabilisation. Cela inclut les rapports au Parlement, la transparence

⁴ D'autres documents ont été préparés pour l'examen de la LTC, sur la question des aéroports, p. ex., Michel Boucher.

relative des décisions, le contrôle budgétaire et les normes de gestion financière et, fréquemment, l'application des *Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*, et de la *Loi sur le vérificateur général*⁵. En tant qu'entités gouvernementales ou quasi gouvernementales, il arrive qu'elles aient été sujettes dans le passé à la Charte des droits et libertés⁶ et à un examen judiciaire. Dans certains cas, ces lois de surveillance peuvent encore s'appliquer. En règle générale, toutefois, on met à profit une combinaison de mécanismes de responsabilisation du droit corporatif et de relations contractuelles avec les ministères du gouvernement pour assurer que tant les objectifs de la politique publique que les objectifs du secteur privé sont atteints.

2. Existe-t-il un risque de perte de responsabilisation?

Il existe des risques que la responsabilisation disparaisse et que la gestion soit diluée lorsque la société (dans ce cas, le gouvernement fédéral) :

- crée de nouveaux modes d'organisation pour assurer ses fonctions;
- demande à d'autres personnes d'assurer des fonctions dont elle s'occupait auparavant;
- change le mode d'organisation par l'intermédiaire duquel les fonctions ou activités seront assurées.

Tous ces critères ont été remplis lors de la cession, de la privatisation, de la commercialisation et de la délégation des activités gouvernementales dans le secteur des transports. Des inquiétudes ont été formulées quant à la responsabilisation des organismes auxquels des pouvoirs ou biens du gouvernement ont été délégués, loués, privatisés ou réattribués. Le vérificateur général du Canada, par exemple, soulignait dans son rapport de 1999, *La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée*, que le « Parlement a des moyens limités, selon ces [nouveaux mécanismes de régie] – parfois, ces moyens sont inexistantes – de demander au gouvernement de rendre des comptes sur les fonctions fédérales à assurer ou les objectifs fédéraux à accomplir »⁷.

⁵ Citations

⁶ Cité

⁷ Rapport du vérificateur général du Canada, novembre 1999, chapitres 23 à 23-5.

La question que nous souhaitons poser est la suivante : les formes constituées aux termes des nouveaux régimes institutionnels assurent-elles un degré adéquat de responsabilisation, essentiellement du point de vue de la politique publique. Est-il possible d'évaluer si les objectifs de la politique publique sont accomplis? Les pouvoirs de réunir des fonds (c.-à-d., imposition et négociation commerciale) des nouvelles entités sont-ils utilisés de manière responsable? Le gouvernement en sait-il (ou veut-il en savoir) suffisamment sur la façon dont les pouvoirs ou biens qu'il a délégués ou loués sont utilisés? Existe-t-il des mécanismes de rapports? L'information est-elle suffisante pour permettre au gouvernement de juger de la situation et de prendre des mesures pour améliorer le rendement ou la responsabilisation? Nous sommes convaincus que certaines de ces questions doivent être examinées. Le présent document n'évalue pas si les objectifs de la politique publique sont accomplis au sens strict du terme, mais il met l'accent sur l'existence d'une infrastructure qui permettrait d'accomplir ces objectifs tout en rendant des comptes.

La responsabilisation est également susceptible de devenir problématique, lorsque la nouvelle entité possède un monopole juridique ou de fait, qui n'est assujéti à aucune réglementation ou supervision par un organisme indépendant. Des problèmes sont également possibles lorsque les intérêts publics et privés sont mélangés au sein d'un mode d'organisation précis; même si ces intérêts ne sont pas toujours nécessairement diversifiés, ils ne sont pas plus nécessairement concordants. Comme nous l'avons souligné, les activités de ces entités comportent une forte dimension « intérêt public », qui attire autant l'attention sur leur efficacité (sujet d'un autre document) que sur leurs mécanismes de responsabilisation et de gestion.

Nous évaluerons notre inquiétude relativement à la possibilité de disparition de la responsabilisation ou au risque qu'elle se voit accorder moins d'importance lorsqu'un gouvernement effectue un changement notable de l'organisation de ses activités et lorsqu'il utilise une forme juridique qui a été conçue essentiellement pour d'autres types d'activités. Ainsi, des problèmes seront possibles lorsque le gouvernement crée une société sans but lucratif pour réaliser des activités commerciales à grande échelle, en

Gestion et responsabilisation

espérant que la forme sans but lucratif assurera la responsabilisation et la protection de l'intérêt public, objectif pour lequel elle n'a jamais été prévue. La forme de structure de gestion de l'organisme qui en découle risque de créer une dilution des responsabilités qui réduit l'efficacité du modèle de gestion.

Dans le présent document, nous évaluerons dans un premier temps la responsabilisation et la gestion sur un plan plus général, puis nous préciserons les critères qui peuvent être mis à profit pour instituer un cadre de responsabilisation. En mettant à profit ce cadre, nous examinerons un certain nombre de formes d'organisation et nous préciserons les mécanismes de responsabilisation associés. Ils incluront les structures ministérielles traditionnelles, le modèle de la société d'État, la société à capital-actions, à but lucratif, constituée aux termes de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, et les sociétés sans capital-actions et sans but lucratif, constituées aux termes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Il convient de souligner que ces modèles ne sont pas statiques, pas plus que les entités réelles ne correspondent exactement aux normes prescrites du modèle. Tant le cadre juridique qui les définit que les pratiques habituelles selon lesquelles elles sont exploitées ont évolué et continueront de le faire au fur et à mesure de l'acquisition d'expérience.

Les critères d'efficacité des systèmes de gestion et de responsabilisation seront définis en mettant à profit des codes et modèles de gestion d'entreprise efficace institués dans le monde entier. Les détails diffèrent, mais certains thèmes communs reviennent : accès des parties pertinentes à l'intégralité de l'information (p. ex., administrateurs, actionnaires, membres, parties prenantes); traitement équitable des différentes catégories d'actionnaires ou de membres, conseil dévoué aux meilleurs intérêts de la société et à ses objectifs, et systèmes de responsabilisation et de conformité intégrés à la structure de la société.

Les études de cas d'organismes d'infrastructures de transport choisis seront présentées comme suit : description générale et historique; structure organisationnelle (conseils, membres et pouvoirs); mécanismes de gestion intégrés à la structure; obligations

Gestion et responsabilisation

contractuelles sur des questions comme le compte rendu, les mesures du rendement et les systèmes de gestion financière; et limites qui pourraient être imposées par les forces du marché ou les exigences réglementaires.

Les études de cas se concluront sur une évaluation et une analyse des forces et des faiblesses de chaque organisation, ce qui inclut les mandats conflictuels, les limites caractérisant le compte rendu et d'autres facteurs de limitation de la responsabilisation ou d'affaiblissement de la gestion.

La section finale du document traitera des conclusions d'ensemble relatives aux modèles, tant individuellement qu'en fonction de certains principes ou observations de portée générale. Nous formulerons des suggestions de renforcement de la responsabilisation.

B. La gestion et la responsabilisation des nouvelles entités de transport

1. Qu'est-ce que la gestion et la responsabilisation?

La responsabilisation est un ingrédient essentiel de tous nos systèmes de gestion du gouvernement, de justice, et de la démocratie elle-même. Sans cette notion de responsabilisation, il nous reste juste la coquille vide de l'espoir, et le rêve de ce qui aurait pu se concrétiser⁸.

La responsabilisation est essentielle au gouvernement démocratique et elle légitime la délégation et l'utilisation du pouvoir qu'on retrouve au sein des pouvoirs publics, comme le précisait le Rapport Lambert il y a plus de 20 ans : « La responsabilisation est le principe directeur de notre système parlementaire ainsi qu'un processus dont le fonctionnement efficace est essentiel à notre gouvernement démocratique »⁹. La responsabilisation est également un enjeu dans toutes les relations où une entité réalise quelque chose pour le compte d'une autre ou utilise les biens d'une autre entité (réels ou moins tangibles, comme une réputation). Cela suppose une relation dans le cadre de laquelle l'une des parties rend des comptes à l'autre sur la façon dont elle s'acquitte d'une fonction ou se comporte. Dans un sens plus étroit, la responsabilisation peut avoir trait au comportement en matière financière et à la tenue de registres comptables adéquats. Dans un sens plus large, elle suppose assumer la responsabilité de ses propres actions.

La gestion est une façon de décrire un système de responsabilisation, comme la responsabilisation de la direction à l'égard des actionnaires d'une société. Dans son sens le plus large, elle peut décrire un réseau de relations qui ont trait au leadership, à l'affectation des ressources et à l'utilisation de celles-ci. Elle peut également renvoyer aux grandes fonctions de ceux qui supervisent les affaires d'une société et aux moyens par lesquels ils rendent des comptes à l'égard de leur gestion. Ainsi, la gestion

⁸ Sen. M. Pitfield, « Déclaration sur le projet de loi C-2 », débats du Sénat, le 16 décembre 1997 à 818.

⁹ Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Rapport Lambert) (Ottawa : Ministère des approvisionnements et services, 1979) à 369.

Gestion et responsabilisation

d'entreprise s'applique à la supervision et à la direction d'une société, par opposition à la gestion des affaires courantes de celle-ci. La gestion d'une société oblige les administrateurs de celle-ci à l'égard des points suivants :

- Assurer l'élaboration et la mise en œuvre d'orientations stratégiques pour la survie et la prospérité de la société;
- Évaluer les risques et veiller à ce que des mécanismes de contrôle efficaces soient en place;
- Superviser le rendement des principaux dirigeants;
- Superviser étroitement les résultats commerciaux de la société; et
- Rendre des comptes sur les affaires de la société à ses actionnaires, employés, clients, fournisseurs, organismes de réglementation, et à la collectivité¹⁰.

Nous pourrions décrire la gestion comme la combinaison des personnes, des processus et des règles par l'intermédiaire desquels une organisation est créée, structurée et dirigée; la façon dont elle met en œuvre sa raison d'être; et la façon dont ses ressources sont mobilisées pour accomplir les objectifs. La responsabilisation permet de vérifier l'efficacité avec laquelle ceux qui sont en charge de l'organisation utilisent leurs pouvoirs de gestion et assument la responsabilité de leurs actions. Le vérificateur général du Canada, par exemple, a instauré un cadre de gestion pour les « nouveaux mécanismes », ce qui inclut les organismes examinés dans le cadre du présent document. Ce cadre précise que le système de responsabilisation des « nouvelles modalités » devrait inclure les éléments suivants :

Pour assurer un *compte rendu* crédible :

Clarifier les objectifs publics.

Concrétiser les attentes en matière de rendement.

Mesures du rendement et systèmes de rapports adéquats.

¹⁰ Les points qui précèdent sont tirés de Priest et al., *Directors' Liability in Canada : Managing Risk* (Scarborough: CCH Canada Limited, 1995).

Pour assurer des mécanismes efficaces de *responsabilisation* :

- Clarifier les rôles et responsabilités.
- Attentes en matière de rendement compatibles avec les capacités.
- Structure de gestion bien définie.
- Système de contrôle adéquat.
- Mécanismes de résolution des différends entre les partenaires.
- Dispositions précises en matière d'évaluation.
- Procédures de traitement des cas d'inexécution.
- Systèmes de vérification adéquats.

Pour assurer une *transparence* adéquate :

- Accès du public à l'information.
- Communication de l'information sur les grandes politiques et décisions.

Pour protéger l'*intérêt public* :

- Mécanismes de plainte et de recours des citoyens.
- Mécanismes de consultation/rétroaction du public.
- Politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

Nous allons étudier certains modèles de gestion d'entreprise constitués par un certain nombre de sources de référence, ce qui inclut l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Bourse de Toronto. Nombre des éléments du cadre du vérificateur général figurent implicitement ou explicitement dans ces normes.

2. Responsabilisation à l'égard de qui et types de responsabilisation

Lorsqu'on examine les mécanismes et relations de responsabilisation, il peut être utile d'analyser deux sous-volets de la notion de responsabilisation : 1) quel est le type de responsabilisation étudié et 2) responsabilisation à l'égard de qui¹¹. Un certain nombre d'auteurs font la distinction entre plusieurs types de responsabilisation dans le contexte

¹¹ Cette partie du rapport s'inspire fortement des travaux réalisés par Priest et Stanbury, « An Accountability Framework Based on the Principal-Agent Paradigm », Ottawa, 2000, première version d'un document préparé à l'origine pour le Centre canadien de gestion, Ottawa, 1998.

du gouvernement. Par exemple, Day et Klein définissent plusieurs types de responsabilisation : politique, financière, professionnelle, de gestion et juridique¹².

La responsabilisation *politique* suppose la délégation (généralement par voie d'élection) à ceux qui constituent et gèrent un gouvernement. Les représentants élus ont une obligation constante d'expliquer et de justifier leur conduite auprès du public. Il nous semble également que la responsabilisation politique inclut la réponse aux besoins et aux préférences des citoyens entre les élections.

Une autre forme de responsabilisation bien connue est la *responsabilité financière* ou *fiscale*. Cette responsabilisation met l'accent sur l'obligation des mandataires ou subordonnés de rendre des comptes sur les fonds utilisés. Elle est reliée à la gestion d'un patrimoine ou à la notion de gestion de biens confiés à la garde de quelqu'un. Dans tous les cas où des objectifs de politique publique sont concernés, toutefois, la préoccupation relative à l'utilisation des biens du public contribuable ou consommateur jouera un rôle important.

Une grande partie du travail de l'État moderne, voire des organisations en général, est accomplie par des professionnels qui sont membres de groupes autorisés ou accrédités. Aussi, la responsabilisation *professionnelle* peut jouer un rôle important. Ces personnes sont tenues à une double fidélité : à leur profession et à ses valeurs; et aux supérieurs de la hiérarchie, ce qui inclut une structure gouvernementale ou corporative. En règle générale, les professionnels estiment devoir rendre des comptes à leurs homologues et non au public en général. En fait, nombre de professions s'autorégissent, l'examen des pairs et la discipline faisant partie inhérente de la structure professionnelle. L'organisme professionnel détermine les études et la formation requises pour obtenir le permis ou l'accréditation. Il instaure également des normes de déontologie des membres.

Toutefois, les valeurs inculquées par les professions incluent généralement la fidélité à l'intérêt du client – peu importe l'identité de celui qui paie pour les services. Une

¹² Patricia Day et Rudolph Klein, *Accountabilities: Five Public Services* (London : Tavistock, 1987).

Gestion et responsabilisation

« vraie » profession a entre autres pour marque de commerce de fonctionner sous forme de relation mandant-mandataire avec le client, qui est le mandant¹³. Toutefois, le mandataire dans ce cas a une connaissance supérieure (du droit ou de la médecine, par exemple) et le client peut être en position vulnérable vis-à-vis du professionnel. L'éthique de ces professions exige donc que le professionnel n'exploite pas le client.

La responsabilisation *juridique* a trait à l'obéissance à la loi et au respect de la « règle du droit ». Dans le contexte gouvernemental, la responsabilisation juridique signifie, certainement, que les ministres et leurs fonctionnaires sont comptables de la légitimité de leurs agissements, légitimité déterminée par les tribunaux. Dans les faits, cette légitimité peut également être évaluée par leurs homologues ou l'électorat. Pour une société ou la direction d'une entreprise, il convient également de rendre des comptes à l'égard de la légitimité du comportement, même si le jugement des actionnaires et du marché peut jouer le rôle le plus déterminant en rappelant à l'ordre les « délinquants ».

La responsabilisation *de gestion* met l'accent sur la reddition de comptes par les personnes à qui ont été délégués les pouvoirs de réaliser des tâches particulières. Il existe généralement une hiérarchie formelle de supérieurs et de subordonnés, ce qui indique une division du travail en rapport avec l'accomplissement des objectifs de l'organisation.

Dans le présent document, nous nous préoccupons essentiellement de la responsabilisation politique, juridique et financière. La responsabilisation de gestion a épousé une nouvelle forme aux termes des nouvelles modalités. D'un point de vue général, le gouvernement n'est plus en mesure d'exercer une autorité de gestion sur ces organismes, même s'il existe des attentes implicites et explicites à l'égard de la réalisation de certains objectifs de politique publique et si les moyens nécessaires pour accomplir certaines fins sont peut-être disponibles. Le caractère adéquat des mécanismes de substitution de la responsabilisation constituera un volet important de notre analyse.

¹³ Voir Ontario Professional Organizations Committee, *Report* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1986).

La question de « la responsabilisation à l'égard de qui » n'a pas de réponse facile, aux termes des nouvelles modalités institutionnelles. Dans nos études de cas, nous étudierons l'existence ou le potentiel de mandataires multiples exigeant des comptes. Une société, par exemple, rend des comptes aux actionnaires ou membres, alors que la principale responsabilité des administrateurs est la fidélité à la société elle-même. Une société d'État a des obligations à l'égard du gouvernement du jour, du Parlement et de ses mandataires, des valeurs de la fonction publique et de la règle du droit. Ces organismes combinent des responsabilités du secteur public et du secteur privé, et ils doivent posséder des mécanismes pour assumer ces responsabilités. Nous effectuerons des comparaisons entre les mécanismes de responsabilisation du secteur privé et du secteur public tout au long du document.

C. Analyse de la responsabilisation dans le cadre de la relation mandant-mandataire

1. Cadre de référence

La relation mandant-mandataire est l'une des conceptions de la responsabilisation qui sera implicite dans notre analyse. Le paradigme mandant-mandataire s'est avéré utile à la compréhension de la diversité des phénomènes au sein des organismes privés et publics¹⁴. Il fournit un cadre pour examiner la responsabilisation, dans le contexte où une entité (le mandataire) est chargée d'exécuter les directives d'autres parties (le mandant) ou utilise les ressources d'autrui ou doit accomplir des objectifs fixés par d'autres intervenants. En demandant au mandataire de rendre des comptes, on assure la fidélité aux intérêts du mandant et on assure que le mandataire respecte les critères de rendement fixés par le mandant. En règle générale, c'est le gouvernement fédéral qui a fixé par voie de législation les grands objectifs des organismes étudiés. Dans la plupart des cas, la législation précise et habilite d'autres parties (p. ex., municipalités, intérêts de l'industrie,

¹⁴ Voir S.A. Ross, « The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem » (1973) 63 *Amer. Econ. Rev.* 134; E. F. Fama, « Agency Problem and the Theory of the Firm » (1980) 88 *J. Pol Economy* 288; J.E. Stiglitz, « Principal and Agent » dans J. Eatwell et al. (eds.) *The New Palgrave* (New York : The Stockton Press, 1987) 966; M. Horn, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector* (New York: Cambridge University Press, 1995); et J. Pratt & R. Zeckhauser (eds.) *Principal and Agents : The Structure of Business* (Boston : Harvard Business School Press, 1985).

Gestion et responsabilisation

autres organismes de réglementation) à déterminer les objectifs de gestion et à fixer des orientations. D'autres parties prenantes peuvent être considérées (par elles-mêmes, au minimum) comme des mandants supplémentaires. Les organismes qui exploitent les aéroports, les ports, la voie maritime du Saint-Laurent et Nav Can sont, au moins dans une certaine mesure, les mandataires. Les membres sont les mandants des administrateurs; les administrateurs sont les mandants de la haute direction, qui, quant à elle, est la mandante des employés. Aussi, il sera important d'examiner les relations de gestion et de responsabilisation dans les études de cas, pour faire la distinction entre les différentes relations, ainsi qu'entre les mandants et les parties qui ont d'autres intérêts dans les activités des sociétés.

Selon nous, la relation mandant-mandataire inclut six éléments :

- 1) Le mandant délègue au mandataire des *pouvoirs* d'agir au nom du mandant.
- 2) Le mandant peut également fournir des *directives* au mandataire sur la façon d'accomplir les fonctions.
- 3) Le mandant peut (*exempté*) préciser des *critères* en fonction desquels le rendement du mandataire sera évalué.
- 4) Le mandant obtient de l'*information* sur les actions du mandataire (rendement) auprès du mandataire ou d'autres intervenants.
- 5) Le mandant *évalue* le rendement du mandataire.
- 6) Enfin, le mandant *récompense* ou *sanctionne* le mandataire en conséquence ou effectue d'autres ajustements des directives, ressources, pouvoirs, etc., puis il ferme la « boucle de responsabilisation ».

Le système de responsabilisation instauré par une relation mandant-mandataire possède certaines caractéristiques :

- Il existe une sphère de responsabilité définie au sein de laquelle le mandataire a reçu du mandant le pouvoir d'agir en son nom. Au sein de cette sphère, le mandant peut donner d'autres directives quant à la façon dont le mandataire doit effectuer le travail

ou il peut lui laisser liberté sur ce plan. Dans tous les cas, la portée des pouvoirs délégués au mandataire est délimitée (même si elle peut être augmentée ou diminuée par le mandant).

- Les critères d'évaluation du rendement du mandataire sont fixés *ex ante*. Ils peuvent être le résultat de négociations entre le mandant et le mandataire, ou simplement précisés par le mandant. Les critères peuvent inclure des normes de déontologie d'une profession.
- Il existe un flux d'information entre le mandataire et le mandant sur le rendement du mandataire, mais le mandant peut obtenir de l'information d'autres sources. Le mandant peut avoir recours à un vérificateur pour vérifier l'information fournie par le mandataire ou des tiers peuvent évaluer le rendement du mandataire et faire rapport au mandant (et à d'autres parties).
- Le mandant évalue le rendement du mandataire en fonction des critères précisés précédemment. L'évaluation du rendement du mandataire par le mandant a des conséquences positives et négatives.

Il convient de souligner que les responsabilités mutuelles du mandant et du mandataire peuvent s'appliquer même dans les cas où il n'existe pas de relation *juridique* mandant-mandataire, c.-à-d. lorsqu'un organisme a été déclaré par la législation comme n'étant *pas* un mandataire de Sa Majesté. Même dans ces cas, le paradigme mandant-mandataire est utile, en tant qu'outil d'analyse.

2. Structuration du système de responsabilisation : six questions importantes

Pour approfondir l'analyse, il importe d'arrêter la structure du système de responsabilisation et de préciser ses grandes caractéristiques. En termes plus généraux, la responsabilisation est une relation précise entre au moins deux personnes, dont l'une est censée rendre des comptes à l'autre. Il est fréquent de voir cette dyade comme une hiérarchie, le mandant étant placé au-dessus. Dans ce contexte, toutefois, il n'est pas sage

d'accorder trop d'importance à la notion de hiérarchie. L'une des façons utiles d'analyser les relations de responsabilisation consiste à mettre l'accent sur un nombre limité de grandes questions.

a. Qui rend des comptes à qui?

L'identité de la personne qui rend des comptes et de ceux qui reçoivent les comptes est particulièrement importante dans un contexte non traditionnel à l'extérieur des ministères fédéraux ou provinciaux. Par exemple, les tribunaux d'arbitrage et les organismes de réglementation doivent rendre des comptes sur leur fidélité à leurs lois d'habilitation et sur l'efficacité de leur administration. Pourtant, les tribunaux joueront un rôle encore plus important sur le plan de l'exécution du premier mandat, alors que le vérificateur général pourrait être plus attentif au second.

Dans le cas des organismes autoréglementés, une industrie ou une profession étant réglementée par une organisme qui représente les membres et ses pouvoirs étant délégués par le gouvernement, l'industrie ou la profession peut être considérée comme un mandant tout comme les mandants institués par la hiérarchie gouvernementale (p. ex., législature, cabinet, ministres). Dans ce cas, les intérêts des multiples mandants ne sont pas nécessairement identiques. Pour nombre d'organismes autoréglementés, on ignore précisément si les intérêts de l'industrie ou de la profession, ou encore l'intérêt du public, sont prioritaires. Lorsque le gouvernement est un assureur ou un prestataire de services (p. ex., services médicaux ou aide juridique), les conflits peuvent être ouverts.

Dans le cas de sociétés sans but lucratif, les administrateurs ont des obligations à l'égard de la société et de ses membres. Les objectifs de la société sont souvent strictement définis et l'accomplissement efficace de ces objectifs moyennant un coût raisonnable constitue la principale mesure du succès, en l'absence de mesures commerciales comme les cours des actions et les bénéfices. Les membres sont les mandants, alors que les administrateurs sont les mandataires. Tant la législation que les lettres patentes de l'organisme fournissent les directives et les pouvoirs aux administrateurs et à la direction.

Les mandataires reconnaissent que leur mandant ne peut contrôler toutes leurs activités. Ils sont également reconnaissants d'une certaine « latitude » (peut-être excessive) dont ils jouissent pour desservir leurs propres intérêts, qui peuvent être différents de ceux du mandant. L'importance accordée à ses propres intérêts est essentiellement fonction de la personnalité et des aspects intangibles des relations entre le mandant et le mandataire – et non des possibilités théoriques d'exercer des intérêts divergents.

b. Qui décide de l'existence d'une relation de responsabilisation?

C'est le mandant qui décide de l'instauration d'une relation de responsabilisation car il serait insensé de déléguer des pouvoirs sans exiger également au mandataire de rendre des comptes sur leur utilisation. Les pouvoirs légitimes sont une ressource précieuse et ils ne doivent être ni gaspillés ni utilisés abusivement. Le mandant devra également gérer la responsabilisation, étant donné qu'il demeure responsable (même au minimum en termes politiques) des actions du mandataire.

Il est possible qu'une relation de responsabilisation entre A et B soit instaurée par C qui délègue des pouvoirs à A et confie également à B le mandat d'être le mandataire de B. Par exemple, la législature pourrait créer un organisme de réglementation de supervision et un organisme de réglementation qui rend des comptes à l'organisme de supervision. La législature pourrait même définir de manière extrêmement détaillée les pouvoirs de l'organisme de réglementation, qui est officiellement un mandataire de l'organisme de supervision. La Bourse de Toronto, dont les pouvoirs sont définis par la loi et dont les règles peuvent être rejetées par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, en constitue un exemple.

c. De quoi le mandataire est-il responsable?

En termes très généraux, le mandataire doit rendre des comptes sur l'utilisation (ou la non-utilisation) des pouvoirs qui lui ont été accordés. Dans de nombreux cas, le mandant énonce de manière plus ou moins détaillée les attentes; dans d'autres cas, la délégation peut être générale et vaguement définie. Toutefois, lorsque le mandant n'est *pas* sélectif

quant à ce qui compte (et à la quantité en termes relatifs) et quant à la façon dont les priorités doivent être fixées, le mandataire pourrait ne pas agir adéquatement, du point de vue du mandant.

On oublie souvent l'axiome qui veut qu'un mandant peut déléguer des pouvoirs, mais pas les responsabilités relatives aux activités du mandataire. Dans la plupart des cas, le mandant demeure responsable des actions du mandataire (sauf dans des conditions très limitées, p. ex., comportement criminel du mandataire que le mandant a cherché à prévenir). Aussi, d'une certaine façon, le mandant est dans les mains du mandataire. C'est pourquoi il est important que les mandants choisissent soigneusement leurs mandataires, et surveillent leur comportement de manière suivie (même s'ils ne doivent pas pour autant être abusifs à leur égard, ni s'exposer à des coûts excessifs).

Les pouvoirs accordés au mandataire peuvent être vastes ou limités. Même lorsque les pouvoirs concédés sont vastes, le mandant peut fournir des directives très détaillées sur la façon dont ils doivent être exercés. Le degré de discrétion confié (disponible) au mandataire dépend du degré de pouvoir qui lui est délégué et de la nature et du volume des directives fournies par le mandant au mandataire. La nature des tâches à accomplir et les relations personnelles entre le mandant et le mandataire détermineront également la portée des pouvoirs et le degré de détail des directives. Lorsque les directives sont peu nombreuses et que les pouvoirs délégués sont importants, le mandant peut préciser ses aspirations en spécifiant les critères en fonction desquels le rendement du mandataire doit être évalué et les récompenses ou sanctions connexes.

d. Quelles sont les responsabilités du mandataire?

Les actions du mandataire sont au centre de la plupart des analyses consacrées au paradigme mandant-mandataire. Pourquoi? Parce que le problème de la relation de mandataire ne se pose que lorsqu'une personne en emploi en agit une autre pour qu'elle agisse en son nom sur certaines questions. Le mandataire est tenu à ce qui suit : suivre fidèlement les directives du mandant; travailler consciencieusement en respectant les limites des pouvoirs délégués; et faire preuve de discrétion à l'usage des pouvoirs qui lui

sont concédés et les directives du mandant, et de manière à refléter au mieux les intérêts du mandant dans les circonstances.

De plus, le mandant est tenu d'obéir à la loi (une obligation déterminante); de faire face aux urgences; et d'éviter les interventions contraires aux intérêts du mandant. De plus, le mandataire doit rendre compte sur la gestion des ressources acquises et utilisées; fournir l'information supplémentaire requise par le mandant; expliquer les écarts entre les résultats souhaités et réels; et formuler des commentaires au mandant sur les changements importants du contexte qui pourraient justifier la modification des pouvoirs délégués ou la publication de nouvelles directives. Bien entendu, cette longue liste d'obligations représente le monde *idéal*.

e. Quelles sont les responsabilités du mandant?

La relation mandant-mandataire fait beaucoup plus de place aux responsabilités du mandataire à l'égard du mandant qu'aux responsabilités du mandant à l'égard du mandataire. Pourtant, tant le mandant que le mandataire doivent unir leurs efforts pour assurer que les résultats souhaités par le mandant sont accomplis. À tout le moins, le mandant doit assurer que les directives au mandataire sont claires. Dans le contexte des nouvelles sociétés de transport sans but lucratif, cela suppose la nécessité d'une législation et d'objectifs clairs dans les lettres patentes ou les documents de constitution en société.

Le mandant doit également assurer que les pouvoirs (autorité) délégués au mandataire sont adéquats et de portée compatible avec les responsabilités qui lui ont été attribuées. Les ressources ou l'accès aux ressources doivent également être suffisants. Les gouvernements qui délèguent des pouvoirs aux mandataires du secteur privé ou qui demandent au secteur privé d'accomplir des objectifs de la politique publique doivent fournir les pouvoirs et les ressources adéquats (ou l'accès à ces ressources) pour que les mandataires puissent assumer les responsabilités qui leur sont imposées.

Nous pouvons résumer en disant que les responsabilités du mandant incluent ce qui suit :

- Fournir une description claire des pouvoirs délégués au mandataire;
- Fournir des directives (et peut-être imposer des contraintes) à propos des façons dont les pouvoirs délégués doivent être utilisés;
- Indiquer *ex ante* quel sera le processus de responsabilisation, et solliciter l'assentiment du mandataire quant à la pertinence et à la justesse de ce qui est proposé;
- Assurer que le mandataire a ou peut obtenir les ressources suffisantes pour accomplir ce qui est prévu;
- Préciser les résultats souhaités que doit produire le mandataire – souvent après discussion avec celui-ci;
- Indiquer l'information que doit fournir le mandataire pour rendre compte sur les pouvoirs délégués; et
- Embaucher l'auditeur qui vérifiera l'information fournie par le mandataire (ou d'autres sources).

Un mandant peut avoir un comportement opportuniste à l'égard d'un mandataire et vice versa. Pourtant, le « problème de la relation de mandataire » conventionnel met uniquement l'accent sur le comportement opportuniste du mandataire. Les intérêts du mandant peuvent également diverger de ceux du mandataire lorsque le mandant cherche, par exemple, à éviter la responsabilité des actions du mandataire, ou lorsque l'échec du mandataire est favorable aux intérêts du mandant. Le mandant peut également avoir un comportement opportuniste sous plusieurs autres formes : a) défaut d'énoncer les bases « réelles » de l'évaluation (et de la récompense ou de la sanction) du rendement du mandataire, b) rejet sur le mandataire de la responsabilité du rendement insuffisant, alors que ce dernier est clairement imputable à des facteurs qui échappent au contrôle du mandataire, et c) refus d'accorder au mandataire suffisamment de pouvoirs ou de ressources pour qu'il réponde aux attentes du mandant. L'opportunisme d'un mandant est

un problème dont la gravité peut être accrue par le fait que le mandataire a peu de possibilité de mettre fin à la relation et de trouver un autre mandant.

f. Dans quelle mesure est-il important pour le mandant de répondre aux évaluations du mandataire?

Lorsque le mandant n'est pas disposé ou prêt à agir pour récompenser, sanctionner ou répondre sous une forme quelconque au mandataire après une évaluation soignée du rendement, la boucle de responsabilisation ne sera pas fermée. Aussi, il est moins probable que les résultats souhaités soient accomplis dans l'avenir. Le défaut de récompenser un rendement supérieur peut provoquer une détérioration du rendement du mandataire; peut-être que des personnes clés quitteront l'organisation à la recherche de récompenses à la hauteur de leur rendement exceptionnel. Le défaut de réagir à un rendement inférieur permet la poursuite du problème et envoie comme message que les intérêts du mandant ou les responsabilités du mandataire n'ont pas à être prises au sérieux.

D'autres réactions peuvent être adéquates ou nécessaires : ajustement des directives, des pouvoirs délégués, des ressources (ou de l'accès aux ressources) et des attentes à la suite d'une évaluation ou d'une analyse des activités du mandataire. L'achèvement de la boucle de responsabilisation suppose en dernier lieu la réaction adéquate du mandant à l'égard de l'information acquise dans le cadre du compte rendu et de l'évaluation.

g. Un mandataire peut-il être tenu responsable à l'égard de mandants multiples?

La relation la plus simple à analyser est celle qui met en jeu un organisme rendant des comptes à un autre organisme sur l'exécution de certaines tâches définies. Ainsi, un mandataire, un mandant, des tâches clairement définies avec des balises faciles à définir, de la transparence et une relation hiérarchique claire avec des conséquences bien précises du succès ou de l'échec constituent les ingrédients du scénario idéal. Dans la vie réelle, bien entendu, la situation peut s'avérer plus complexe et il est nécessaire d'analyser les composants. Par exemple, le simple fait que l'organisme ait la responsabilité du choix

d'une personne qui exécutera certaines tâches ne signifie pas pour autant que cette personne rende des comptes à l'organisme sur le respect des directives. Les modèles organisationnels examinés dans le présent document permettent une diversité d'influences et de rapports qui ne constituent pas nécessairement des liens de responsabilisation. Ils peuvent toutefois imposer des exigences de transparence, assurant ainsi que l'autre organisme possède l'information relative aux conséquences de ses choix. Aussi, les administrateurs nommés par les groupes d'intérêts pourront avoir certaines responsabilités à l'égard des personnes qui les ont nommés, principalement à l'égard de la transparence, mais elles ne devront pas pour autant rendre des comptes sous l'angle de leur assujettissement aux directives et du respect de ces directives.

Aussi, il est possible qu'existent plusieurs mandants, même si le mandataire pourrait ne rendre des comptes à chaque mandant que sur une partie de ses fonctions. Les multiples mandants ne signifient pas nécessairement un conflit. Il importe toutefois de ne pas définir toutes les relations supposant des obligations quelconques comme des relations donnant lieu à une responsabilisation, avec ses attentes, le respect de directives, le compte rendu et des conséquences.

D. Autres critères de qualité de la gestion et de la responsabilisation

1. Les principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise¹⁵

Les principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise ont pour objet d'aider les gouvernements des pays membres et des pays non membres à évaluer et à améliorer le cadre juridique, institutionnel et réglementaire régissant, à l'échelon national, l'organisation du pouvoir dans l'entreprise, et de proposer des orientations et des suggestions aux autorités boursières, aux investisseurs, aux sociétés et à d'autres parties prenantes intervenant dans le processus d'élaboration d'un système efficace du gouvernement d'entreprise. Les principes visent principalement les sociétés cotées en bourse, mais ils peuvent également s'appliquer aux sociétés à capital social privées et aux entreprises publiques, ainsi qu'à d'autres formules corporatives. Les sociétés sans but

¹⁵ Organisation de Coopération et de Développement économique, OCED Principes relatifs au gouvernement d'entreprise, Paris, 1998, disponible sur le site Web de l'OCDE, www.oecd.org/dat/governance/principles.htm.

lucratif n'y figurent pas explicitement, mais généralement, les enjeux concernant les actionnaires peuvent s'appliquer à leurs membres. Étant donné qu'il n'existe pas de modèle unique de gouvernement d'entreprise, les principes s'inspirent d'éléments communs à des modèles différents. L'ensemble des principes de l'OCDE constitue un document de plus de 20 pages; toutefois, en voici certains extraits importants :

- *Droits des actionnaires* : obtenir en temps opportun et de façon régulière des informations pertinentes sur la société; participer et voter aux assemblées générales des actionnaires; élire des membres du conseil d'administration. Les actionnaires ont le droit de participer, et d'être suffisamment informés pour le faire, aux décisions concernant des changements fondamentaux pour la société, notamment des modifications du statut de la société, des articles de constitution et d'autres documents analogues. Les actionnaires doivent avoir la possibilité de participer efficacement et de voter aux assemblées générales des actionnaires; et la possibilité devrait leur être donnée, dans des limites raisonnables, de poser des questions au conseil d'administration et de faire inscrire certains points à l'ordre du jour des assemblées générales. Les actionnaires devraient pouvoir exercer leur droit de vote personnellement ou par délégation, et les votes exprimés devraient avoir la même valeur peu importe la façon dont le droit de vote a été exercé. Les structures du capital et les mécanismes de vote qui permettent à certains actionnaires d'exercer sur une société un contrôle disproportionné par rapport au montant de leur participation devraient donner lieu à la publicité. Les marchés financiers devraient pouvoir fonctionner de manière efficace et transparente en matière de contrôle des sociétés.
- *Traitement équitable des actionnaires* : tous les actionnaires d'une même catégorie devraient être traités sur un pied d'égalité, avec les mêmes droits de vote. Les droits de vote devraient être exercés par les dépositaires des titres ou les fondés de pouvoir en accord avec les propriétaires du titre. Les règles de fonctionnement et procédures régissant le déroulement des assemblées générales d'actionnaires devraient assurer un traitement équitable de l'ensemble des actionnaires. Les opérations d'initiés et les opérations pour comptes propres abusives devraient être interdites. Les membres du conseil d'administration et les

dirigeants devraient être tenus de faire état de tout intérêt personnel dans une opération ou une affaire intéressant la société.

- *Rôle des différentes parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise* : les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société protégés par des règles juridiques devraient être respectés. Lorsque les intérêts des parties prenantes à la vie d'une société sont protégés par des règles juridiques, lesdites parties devraient avoir la possibilité d'obtenir la diffusion efficace de toute violation de leurs droits. Lorsque les parties prenantes à la vie d'une entreprise interviennent dans le gouvernement d'entreprise, elles devraient avoir accès aux informations qui leur sont nécessaires.
- *Transparence et diffusion de l'information* : la diffusion en temps opportun d'information exacte devrait être garantie sur tous les éléments pertinents à l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et le système de gouvernement de cette entreprise. Une vérification annuelle devrait être réalisée chaque année par un vérificateur indépendant. Les moyens choisis pour diffuser l'information devraient donner aux utilisateurs la possibilité d'accéder à des informations pertinentes dans des conditions équitables, en temps opportun et au meilleur coût.
- *Responsabilités du conseil d'administration* : les règles doivent assurer l'orientation stratégique de l'entreprise, un suivi véritable de la gestion par le conseil d'administration et la responsabilité du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires. Les administrateurs devraient agir en conséquence de cause, de bonne foi, avec toute la diligence requise dans l'intérêt de la société et de ses actionnaires. Lorsque ces décisions peuvent avoir des conséquences différentes pour différentes catégories d'actionnaires, le conseil d'administration devrait veiller à traiter équitablement tous les actionnaires. Le conseil d'administration devrait veiller au respect des règles juridiques en vigueur et tenir compte des intérêts des actionnaires. Le conseil d'administration devrait être en mesure de formuler un avis indépendant de la direction. Il devrait envisager de confier des tâches qui comportent un risque de conflit d'intérêt à un nombre suffisant d'administrateurs non dirigeants de la société qui sont en mesure

de formuler un avis indépendant. Les membres du conseil devraient consacrer suffisamment de temps à l'exercice des responsabilités qui leur incombent. Les membres du conseil devraient avoir accès à des informations exactes, pertinentes et disponibles en temps opportun.

2. Rapport du Comité de la Bourse de Toronto (rapport Dey)¹⁶

Le rapport recommande que la Bourse de Toronto (TSE) demande aux entreprises constituées en société au Canada ou dans une province canadienne de divulguer leurs pratiques de gouvernance. Le rapport énonce des lignes directrices et recommande que les entreprises expliquent leur dérogation à ces normes. Parmi les normes fixées par le comité figurent les volets suivants :

- Le principal objet du conseil consiste à accroître la valeur pour les actionnaires.
- L'intérêt des actionnaires doit être considéré comme distinct, mais toutefois dans les meilleurs intérêts de ceux-ci.
- Le conseil doit explicitement assumer la responsabilité du processus de planification stratégique, de la mise en évidence et de la gestion des risques, de la nomination, de la formation et du contrôle de la haute direction, de la gestion de la politique de communication de l'entreprise et de la gestion de ses systèmes d'information.
- Le comité de nomination doit se voir confier toutes les questions de succession.
- L'orientation et l'éducation des administrateurs nouvellement élus incombent au conseil.
- Le premier dirigeant du conseil d'administration assume la responsabilité de la réception d'information qualitative et quantitative par les administrateurs du conseil.
- Chaque administrateur doit avoir accès à un conseiller de l'extérieur aux frais de l'entreprise.

¹⁶ Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise de la Bourse de Toronto au Canada, « Where Were the Directors?—Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada », Toronto, 1994.

Gestion et responsabilisation

- Il n'existe pas de nombre idéal de membres du conseil; un chiffre de dix à seize est une bonne formule. L'efficacité du conseil tend à diminuer lorsque le nombre des membres dépasse vingt.
- Le comité de nomination doit fixer le nombre maximum des conseils où peut siéger un administrateur.
- Étant donné que le conseil doit être en mesure d'agir indépendamment de la direction, un président et un premier dirigeant distincts doivent être nommés.
- La majorité du conseil doit être « non reliée », c.-à-d. indépendante de la direction et libre de tout intérêt pouvant nuire à sa capacité d'agir dans les intérêts de la société.
- Tous les comités du conseil doivent être composés d'au minimum une majorité d'administrateurs non dirigeants dont une majorité sont non reliés.
- Un comité de gouvernance doit être constitué; sa principale responsabilité consiste à donner suite à ces lignes directrices.
- Le conseil doit concevoir et mettre en œuvre un processus d'évaluation de l'efficacité du conseil, des comités et des contributions de chaque administrateur.
- Il convient de trouver un équilibre entre les responsabilités personnelles des administrateurs, sans qu'elles soient excessives. L'indemnisation des administrateurs en regard de leurs responsabilités personnelles ne peut toujours être considérée comme viable dans le contexte canadien.
- La rémunération des administrateurs doit être fixée à un niveau situé entre celui auquel le poste pourrait perdre son importance pour l'administrateur et celui auquel l'administrateur perdrait son indépendance.
- Les options sur action sur un volet de la rémunération préconisé.
- Il convient de fixer des limites à la capacité de chaque actionnaire d'élire le conseil.
- Tous les actionnaires doivent avoir un accès équitable à l'information sur l'entreprise.
- Les actionnaires importants peuvent avoir une influence sur la composition du conseil, auquel cas celui-ci doit constituer un système de fonctionnement selon

lequel un certain nombre d'administrateurs demeureront protégés de l'influence de cet actionnaire, de manière à assurer un équilibre.

- Toutes les entreprises doivent faire rapport sur la pertinence des contrôles internes du compte rendu financier et du respect de la réglementation.

Tant le TSE que la Bourse de Montréal ont adopté ces lignes directrices pour les entreprises inscrites.

3. The Business Roundtable : Déclaration sur le gouvernement d'entreprise¹⁷

The Business Roundtable est un organisme américain qui se prononce sur des questions qui ont une incidence sur les grandes entreprises. Il a publié un certain nombre de déclarations concernant le gouvernement d'entreprise et dans son rapport le plus récent, il soulignait :

La gouvernance d'entreprise n'est pas un objectif abstrait, mais une fin qui dessert les objectifs de l'entreprise en fournissant une structure au sein de laquelle actionnaires, administrateurs et direction peuvent œuvrer le plus efficacement à la l'accomplissement des objectifs de la société [...] l'obligation essentielle de la direction et du conseil d'administration est à l'égard des actionnaires de la société; les intérêts des autres parties prenantes sont pertinents dans la mesure où ils dérivent de l'obligation à l'égard des actionnaires. La notion selon laquelle le conseil doit trouver une forme d'équilibre entre les intérêts des actionnaires et les intérêts des autres parties prenantes constitue une erreur fondamentale de compréhension du rôle des administrateurs. Cette vision est [...] inapplicable [...] parce qu'elle priverait le conseil de critères de résolution des différends [...].

Le conseil doit superviser les processus d'évaluation de la pertinence des contrôles internes, de la gestion des risques, des rapports financiers et de la conformité. Le conseil assume la responsabilité de la nomination des administrateurs; la liste doit « inclure des personnes aux talents, aux antécédents et aux points de vue diversifiés, qui peuvent collaborer efficacement afin de faire progresser les intérêts des actionnaires de la société, tout en préservant leur capacité de présenter des points de vue différents sur des enjeux précis, au fur et à mesure qu'est élaborée la politique ».

¹⁷ The Business Roundtable , Déclaration sur le gouvernement d'entreprise, septembre 1997.

Gestion et responsabilisation

Chaque administrateur doit représenter les intérêts de tous les actionnaires, et non d'un groupe unique d'actionnaires ou d'un groupe d'intérêt unique. Le conseil doit être responsable de sa propre évaluation. Certains conseils évaluent les administrateurs individuellement, alors que d'autres indiquent les résultats d'une évaluation informelle par voie de renomination (ou non) au sein du conseil. Chaque conseil doit également à l'occasion examiner sa propre structure, ses principes de gestion, sa composition, son ordre du jour, ses processus et son calendrier pour évaluer s'il fonctionne convenablement.

Une majorité substantielle du conseil d'une grande société d'État doit être indépendante ou composée d'administrateurs (ou de dirigeants) externes. L'indépendance d'un administrateur externe peut être affaiblie par ses relations et ses intérêts, personnels et professionnels, avec les dirigeants et au sein de la société. The Business Roundtable estime que « lorsque de telles relations existent, les conseils doivent en être conscients et se prononcer sur l'indépendance d'un administrateur en tenant compte des particularités de son cas, plutôt que d'appliquer de manière mécanique des critères rigides ». Des normes précises d'indépendance doivent toutefois être utilisées pour certaines fonctions, comme un comité de vérification ou de rémunération.

Le nombre de comités variera. Les principales fonctions du comité de vérification consistent à recommander la nomination d'un vérificateur; à étudier avec le vérificateur le rapport sur les finances de la société; à évaluer les contrôles internes et la gestion du risque; à étudier le respect des codes de déontologie ou de comportement; et à assurer la communication entre le conseil et le vérificateur, au besoin.

Le comité sur la rémunération et sur le personnel traite de la rémunération dans un contexte axé sur le rendement et il évalue le rendement du premier dirigeant et fait rapport à ce sujet aux administrateurs externes. Le comité de nomination et de gouvernance est généralement chargé de fournir des avis à l'ensemble du conseil sur les questions de gestion de la société, d'étudier les candidatures au conseil, de réaliser des évaluations de celui-ci et de recommander une liste de candidats proposés. Le conseil doit

pouvoir mettre à profit les points de vue du premier dirigeant sur le choix des administrateurs, mais la nomination demeure sa responsabilité.

Le conseil doit avoir accès à de l'information suffisante pour exercer pleinement ses fonctions de gestion. Les administrateurs doivent avoir pleinement accès à la haute direction et à l'information relative aux activités de la société. Même si la principale responsabilité de la fourniture d'une aide au conseil incombe à la société, il pourrait être indiqué qu'un administrateur sollicite des avis extérieurs.

Il importe que chaque conseil évalue régulièrement ses politiques et pratiques en matière de gouvernement d'entreprise.

4. Principes directeurs qui sous-tendent la gestion des sociétés d'État¹⁸

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi les principes directeurs qui sous-tendent la gestion des sociétés d'État :

- Les sociétés d'État servent la population dans un contexte commercial.
- Les sociétés d'état mènent leurs activités en régime commercial, dans toute la mesure du possible.
- Les sociétés d'État jouissent de l'autonomie de gestion.
- Les sociétés d'État doivent mener leurs activités en étant assujetties aux mêmes règles du jeu que les entreprises privées, ce qui signifie qu'elles doivent être assujetties aux mêmes exigences réglementaires fédérales et provinciales que les concurrents du secteur privé.

Parmi les autres facteurs mis en évidence figurent la nécessité de préciser clairement l'application des politiques gouvernementales aux sociétés d'État et la nécessité de prévenir la divulgation d'information commercialement « sensible » dans le cadre des grands processus d'approbation du plan d'entreprise.

5. Thèmes de gouvernement communs

L'examen de ces modèles de gouvernement et d'autres modèles¹⁹ indiquent que certains thèmes se répètent sans cesse, en dépit de différences entre le droit des sociétés des différentes administrations. Voici un rapide sommaire de certains de ces thèmes :

- Les administrateurs doivent être choisis pour leurs aptitudes, leur compétence et leur discrétion.
- Les administrateurs doivent pouvoir accéder à l'intégralité de l'information dont ils ont besoin pour faire leur travail et avoir accès à des conseillers externes.
- Les administrateurs doivent adopter un point de vue indépendant.
- La transparence des actionnaires est cruciale : ils doivent avoir accès à l'information dont ils ont besoin pour exercer leurs droits. L'entreprise doit s'engager de manière suivie à communiquer l'information importante, ainsi que des rapports annuels, des états financiers vérifiés et d'autres rapports spécialisés.
- Les différentes catégories d'actionnaires doivent être traitées équitablement.
- Lorsque d'autres actionnaires ont des garanties juridiques, elles doivent être respectées; ils doivent être traités de manière responsable peu importe leurs garanties juridiques.
- La majorité du conseil et de certains comités (p. ex., comité de vérification) doit être constituée d'administrateurs indépendants (de la société).
- La principale responsabilité du conseil d'une société sans but lucratif est à l'égard de la société et son principal objectif consiste à améliorer la valeur pour les actionnaires.
- Les conseils doivent s'évaluer, tant en tant que groupe fonctionnel qu'en tant que membres individuels du conseil.

¹⁸ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, disponible sur le site Web : www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB-711/GUID1-1_e.html

¹⁹ P. ex., Commonwealth Association for Corporate Governance, Guidelines, révisées périodiquement; disponibles sur le site Web : combinet.net/governance/FinalVer/commonwe.htm; London Stock Exchange Committee on Corporate Governance, The Combined Code : Principles of Good Corporate Governance and Code of Best Practices (« Hampel Code ») septembre 1997; Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (« Cadbury Committee »), Londres, RU, 1992.

Il convient de souligner que les principes de gestion efficace partagent nombre d'éléments communs avec les systèmes de responsabilisation efficaces : transparence, flux d'information, responsabilités définies, mesures du rendement et évaluations.

E. Caractéristiques des différents types d'organisations

1. Introduction

Les organisations étudiées dans le cadre du présent document faisaient partie d'un ministère fédéral, Transports Canada, ou d'une société d'État avant d'être restructurées sous leur forme actuelle. Il s'agit dans tous les cas d'organismes sans but lucratif créés soit par des lois spéciales, des lettres patentes émises par le ministre des Transports ou aux termes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Des choix de politique délibérés ont été effectués à propos de leur statut sans but lucratif, même si plusieurs fonctionnent dans un cadre commercial. Étant donné les objectifs commerciaux de plusieurs de ces entités, les caractéristiques des sociétés sans but lucratif constituées aux termes de la *Loi canadienne sur les sociétés par action* seront également examinées, à fin de comparaison. Ainsi, nous examinerons les structures ministérielles suivantes : sociétés d'État; sociétés sans but lucratif; et sociétés à but lucratif. Nous comparerons leurs structures de responsabilisation et de gestion et, de plus, nous évaluerons les répercussions de l'imposition de restrictions réglementaires à l'exercice des pouvoirs de monopole par ces organismes.

2. Structure ministérielle

a. Structure de gestion ministérielle type

La forme de structure de base des ministères du gouvernement fédéral canadien, ainsi que les formes de responsabilisation exigées par les acteurs tant politiques que bureaucratiques proviennent de la constitution du Canada. Le Canada est une forme de système de gouvernement britannique, héritée de la Grande-Bretagne, elle-même une forme de gouvernement responsable. Cela signifie que les décisions, les orientations, le contrôle, les sanctions (autres que pénales) et le changement sont fondamentalement de nature politique. La Chambre des Communes et l'électorat constituent les forums d'évaluation.

La conception et la mise au point du cadre organisationnel du gouvernement relèvent essentiellement de la prérogative du premier ministre. Au Canada, contrairement à la Grande-Bretagne où certains des ministères importants du gouvernement ont été inspirés par la chambre royale, des instruments juridiques écrits sont nécessaires à l'établissement des formes organisationnelles ministérielles. La grande majorité des ministères du gouvernement sont créés par leurs propres lois réservées. Cela est, il faut s'en douter, particulièrement vrai pour les ministères « hiérarchiques » qui exécutent les programmes du gouvernement. Au nombre des exceptions figurent le Bureau du Conseil privé, qui possède des fondements dans l'article 11 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique²⁰; le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été créés aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*; et le ministère de la Défense nationale, qui est prévu dans la *Loi sur la défense nationale*. Les ministères d'État et les cabinets du ministre d'État sont créés aux termes de la *Loi sur les départements et ministres d'État*.

²⁰ Gregory Tardi souligne que le poste ministériel de président du conseil privé de la Reine est doté au moyen des fonds prévus dans la *Loi sur les traitements*. Voir son essai « Departments and Other Institutions of Government », dans Christopher Dunn (éd.), *The Oxford Handbook of Canadian Public Administration*. Oxford University Press, publication prochaine, automne 2001. Le président du conseil privé constitue une forme de ministre dans un sens large, qui n'est pas, toutefois, le chef du Bureau du conseil privé ou associé à celui-ci sous une forme quelconque. Le Bureau du conseil privé est l'équivalent du British Cabinet Office et il rend des comptes au premier ministre par l'intermédiaire du haut fonctionnaire, le greffier du conseil privé.

²¹Tardi, « Departments and Other Institutions of Government », op. cit., critique le bien-fondé apparent de cette proposition, soulignant que la Cour suprême du Canada a décidé en 1973 que l'existence juridique d'une entité créée par les pouvoirs gouvernementaux pour exécuter des fonctions publiques confère à cette entité une personnalité juridique. Le point de vue de Tardi doit être pris en compte; toutefois, aux fins du présent document, le facteur important est que, par convention constitutionnelle, le ministre est chef de l'administration réalisée par le ministère et répond au nom de celle-ci.

b. Lois ministérielles, ministre et administrateur général

Les lois constitutives ou « organiques » qui créent les ministères suivent un modèle. La responsabilisation a pour caractéristique essentielle que le ministre est la personne à laquelle les pouvoirs, les attributions et les fonctions sont conférés. Les ministres qui dirigent les ministères exercent, par définition, le pouvoir exécutif de l'État, étant donné que toutes les interventions des fonctionnaires doivent être appuyées par les pouvoirs conférés aux ministres. Dans un gouvernement responsable, la bureaucratie n'a aucune personnalité constitutionnelle de plein droit, mais elle partage celle de son ministre²¹.

La plupart des lois ministérielles sont concises. En plus de conférer au ministre les « pouvoirs, attributions et fonctions », des champs pertinents d'activités relevant des pouvoirs du Parlement canadien, les lois constitutives prévoient essentiellement l'existence d'un ministère que préside un ministre qui en assure « la gestion et l'orientation »; et le gouverneur en conseil (en fait, le premier ministre) peut nommer un sous-ministre qui sera nommé à titre amovible. Les pouvoirs de nomination des subordonnés selon la manière prescrite par la loi sont également prévus (voir ci-dessous). À l'occasion, les délégations de pouvoirs vont au-delà des hauts-fonctionnaires et prévoient, par exemple, la nomination d'un administrateur général supplémentaire ou, plus rarement, de fonctionnaires précis. Parmi les autres caractéristiques types figurent les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil de confier au ministre d'autres attributions et pouvoirs, de la façon et au moment jugés nécessaires.

Pour faire le lien entre le travail de l'administrateur général et celui du ministre, il convient d'aller au-delà de la loi constitutive du ministère. La *Loi d'interprétation* comble cette lacune. Elle prévoit que les directives d'habilitation ou d'orientation d'un ministre fédéral incluent essentiellement l'administrateur général du ministère. Ainsi, l'administrateur général peut devenir l'administrateur effectif – mais non officiel – des activités quotidiennes, ce qui inclut le réaménagement du travail, sans empiéter sur

l'obligation du ministre de rendre des comptes à la Chambre des Communes à l'égard à la fois de la politique et de l'administration.

Les changements du contenu des attributions des organismes du gouvernement sont effectués aux termes de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Elle permet le regroupement de ministères et les transferts d'attributions d'une direction générale avec son personnel d'un ministère à un autre. Même si le Parlement finit par promulguer une loi établissant la portée des pouvoirs exercés par les diverses sections, l'exécutif n'en conserve pas moins l'initiative dans le domaine de la configuration organisationnelle du gouvernement. Cela en raison du fait que la création d'organismes et le transfert d'attributions entre ceux-ci supposent des dépenses à même les fonds publics, qui ne peuvent être proposées à l'État que par les ministres²².

Bien entendu, en utilisant le privilège exclusif de changer les structures gouvernementales et donc ses capacités pour divers types d'activités de coercition et de persuasion, un premier ministre sera motivé par des considérations de principe qui sont en fin de compte de nature politique. Une direction générale du Bureau du Conseil privé, le secrétariat de l'appareil gouvernemental, conseille le premier ministre et publie des guides à l'intention de ceux qui pourraient se préparer à proposer des changements précis au premier ministre.

Nous avons dit précédemment que les lois qui créent les ministères obéissent à un souci de concision. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas des lois individuelles qui définissent les programmes des ministères et les attribuent aux divers ministres. Les lois relatives à des programmes précis peuvent faire des centaines de pages. Et même une

²² Tardi, , « Departments and Other Institutions of Government », op. cit., fait remarquer qu'il n'existe aucun registre centralisé des ordonnances rendues aux termes de la *Loi sur le transfert des fonctions*, ce qui signifie que le suivi des changements introduits par un ministre nécessite de nouvelles recherches. Il se trouve également que la Loi ne peut être utilisée pour transférer des pouvoirs entre des gouvernements ou à des organismes provinciaux-fédéraux, ce qui a donné naissance à un certain nombre d'« organismes régis par un texte législatif », une nouvelle forme de gouvernement, qui concrètement correspond à des ministères habilités individuellement à résoudre le problème du cloisonnement du fédéralisme canadien.

législation élaborée dont les dispositions semblent passablement détaillées sera la plupart du temps considérée comme trop générale lorsqu'elle est appliquée à la réalité des pratiques administratives. Aussi, des pouvoirs discrétionnaires sont toujours accordés, explicitement ou implicitement, dans les fonctions et attributions prévues par la loi, ce qui laisse une place à une législation par délégation, une forme de décret qui a la même valeur qu'une loi. Reprenons les propres mots de J.E. Hodgetts, qui sont encore plus vrais aujourd'hui que lorsqu'il les a écrits :

[...] les interventions de l'administration sont entourées d'un vaste halo de pénombre juridique, le pouvoir exécutif jouissant d'une latitude importante en matière d'application, de prolongation ou de sous-traitance de ses fonctions. D'un point de vue général, il exerce ses pouvoirs discrétionnaires avec la tolérance du pouvoir législatif souverain en droit, mais les moyens dont dispose ce pouvoir législatif pour examiner l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires ou les décisions des fonctionnaires laissent beaucoup à désirer²³.

Depuis que ce passage a été écrit au cours des années 1970, de nombreux événements ont marqué le droit public. Étant donné la nature fédérale du Canada, les tribunaux ont toujours été appelés à évaluer la légitimité de lois précises du point de vue de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements. Toutefois, avec la promulgation de la Charte des droits et libertés en 1982, la revendication de la souveraineté du Parlement, toujours restreinte, a été à nouveau affaiblie. Certains pouvoirs soutiennent que la souveraineté du Parlement a été remplacée par la primauté du droit²⁴. Toutefois, le Parlement a toujours la possibilité de clarifier l'intention d'un document législatif mal formulé ou inadéquat et de le repromulguer.

c. Responsabilisation politique et bureaucratique

Les doléances de Hodgetts mènent naturellement à la question de la façon dont les représentants élus tout comme les responsables nommés peuvent être amenés à rendre

²³ J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*. Toronto : University of Toronto Press, 1973, p. 75.

²⁴ Gregory Tardi, *The Legal Framework of Government*. Aurora, Ontario: Canada Law Books, 1992.

compte de l'exécution des pouvoirs qui leur sont conférés. Si l'on parle simplement de structures ministérielles²⁵, il existe des mécanismes qui ont pour effet de tenir informés les ministres, le pouvoir exécutif en général et les autres membres de la Chambre des Communes, en dépit des ambiguïtés juridiques éventuelles. L'un de ces mécanismes est l'obligation de rendre compte au niveau politique, considérée à la fois comme une responsabilité individuelle du ministre et une responsabilité collective. Le second correspond au principe de l'exercice d'un gouvernement responsable, qui accorde à l'opposition politique le droit de demander un vote de confiance envers le gouvernement à sa convenance, et le gouvernement mis en minorité lors d'un tel vote doit (pratiquement sans exception) se soumettre à la volonté de l'électorat. Un autre mécanisme, rarement perceptible mais à ne pas sous-évaluer, correspond à la forme typique traditionnelle de l'organisme bureaucratique rationnel, où le ministre et sous-ministre sont au sommet d'une pyramide relativement marquée, chaque fonctionnaire de chaque échelon de la hiérarchie occupant au poste aux responsabilités précises. Au sein d'un organisme bureaucratique formel, toute intervention officielle des fonctionnaires n'est ni diluée ni anonyme, mais peut être retracée et attribuée à un intervenant précis et à ses fonctions convenablement définies.

La « responsabilité » du chef ministériel d'un ministère – soit la responsabilité ministérielle individuelle – est de manière plus compréhensible interprétée comme une obligation de rendre des comptes plutôt que comme la responsabilisation accompagnée des sanctions inévitables. Le ministre du jour a le devoir de fournir information et réponses à la Chambre des Communes sur les questions politiques, administratives ou juridiques que peuvent soulever les membres de la Chambre à propos du fonctionnement du ministère. De plus, le ministre a le devoir de répondre aux questions relatives à sa conduite en matière de leadership du ministère, ce qui peut inclure des questions ayant une importance administrative, juridique ou morale. La responsabilité politique telle qu'elle est appliquée à la Chambre des Communes est avant tout interprétée comme un

²⁵ Les formes non ministérielles en vertu desquelles le pouvoir est accordé, par exemple, à un conseil ou un tribunal réglementaire contournent le ministre et nuisent donc à la notion d'un gouvernement responsable. Toutefois, le gouvernement du jour conserve la responsabilité collective de la mise sur pied d'une administration d'un type précis, et peut légiférer pour changer cette structure s'il l'estime imparfaite.

système d' « alerte en cas de crise ». Le champ d'intérêts politiques de la Chambre à tout moment est restreint. L'opposition politique concentre tous ses efforts sur à peine quelques questions, dans l'espoir d'attirer l'attention des électeurs et d'influencer le sentiment public.

Le devoir du ministre n'est donc pas de savoir tout ce qu'il faut savoir sur le fonctionnement de son ministère, ce qui n'a jamais été possible depuis l'époque où le gouvernement était constitué de la chambre royale. Le ministre doit plutôt prouver qu'il a la capacité de maîtriser intellectuellement les dossiers, ce qui lui permet d'assumer la responsabilité des décisions administratives prises, peu importe les questions relatives à ces dossiers soulevées à la Chambre. Il s'agit d'un mandat réaliste, en comparaison de la maîtrise de l'intégralité des activités d'un ministère de grande taille, mais qui demeure un défi imposant en cas d'événement complexe, comme la défaillance des dispositions en matière de sécurité de l'analyse de l'eau à Walkerton. En fait, la responsabilité ministérielle, en tant qu'obligation de rendre des comptes, est illustrée de manière plus claire dans les situations d'urgence. La pression que la Chambre exerce sur le ministre d'un ministère, dans le contexte d'une forme organisationnelle de bureaucratie ordonnée, signifie que les fonctionnaires sont très fortement incités à transmettre l'information pertinente au ministre. Aussi, même si c'est sur la scène politique que s'exercent les pressions, les comptes à saveur politique rendus par les fonctionnaires à leur ministre sont épisodiques.

L'obligation de rendre des comptes à l'égard des allégations de fautes de l'administration courante est identique à la disposition en matière de transparence à l'égard d'activités bureaucratiques précises. Il s'agit du principe de publicité circonstancielle. Le ministre qui rend de tels comptes avec transparence et avec sagesse et compétence à la Chambre et au public en cas de crise réelle ou alléguée qu'il n'a pas provoquée par ses propres interventions ne devrait jamais perdre son poste ou être victime d'autres sanctions (voir toutefois ci-dessous). En d'autres termes, les ministres ne sont pas responsables de faits d'autrui, à savoir des interventions des fonctionnaires. Pas plus qu'ils ne prennent directement de mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires. Les ministres

peuvent conclure à la faute de certains fonctionnaires; toutefois, la conduite de ces derniers fera l'objet d'un examen interne en bonne et due forme réalisé par d'autres fonctionnaires. Il existe toutefois une exception, les ministres pouvant demander au premier ministre d'obtenir la démission de leurs administrateurs – qui, comme nous l'avons souligné, sont nommés par le premier ministre et ce, à titre amovible. En d'autres termes, étant exclus du système de carrière, ils perdent les droits à une justice normale en matière d'emploi.

La « responsabilité », dans le sens où un ministre pourrait perdre son poste ou subir d'autres sanctions, s'applique concrètement à la mauvaise administration manifeste du ministre, personnellement, à l'égard de son mandat public. Lorsqu'un ministre est éventuellement soupçonné d'avoir participé à des activités criminelles quelconques, ou accusé dans les faits, il sera certainement abandonné par ses collègues et par le caucus. En conséquence, le premier ministre sera tenu de demander sa démission. En d'autres termes, lorsqu'on appelle à un vote de blâme, le pouvoir exécutif de base ne sera pas en mesure de réunir suffisamment de votes de ses partisans pour rejeter la motion. Lorsque le ministre est déclaré innocent par un tribunal de droit, il pourra réintégrer son poste politique (aucune femme ministre canadienne n'a jamais été accusée de faute criminelle). Il peut également arriver que les ministres soient abandonnés par les membres de leur parti lorsqu'ils s'avèrent participer à des actes répréhensibles sur le plan moral qui remettent en question leur capacité apparente de remplir leur mandat.

On en arrive à la notion de « responsabilité ministérielle collective ». Comme le suggère l'expression « solidarité ministérielle », qui est parfois utilisée à la place de responsabilité collective, le but de cette stratégie politique consiste à limiter l'ampleur des responsabilités ministérielles individuelles que le parti au pouvoir estime devoir – pour des raisons politiques – rendre à la Chambre des Communes. Le gouvernement doit contrôler ses propres membres pour satisfaire aux exigences de définition d'un gouvernement responsable. Le gouvernement minoritaire fera toutefois preuve de réalisme et abandonnera le ministre qui, dans les faits, n'a commis aucune faute, en raison du risque d'être renversé lors d'un vote de confiance. Le gouvernement majoritaire

a le privilège d'exercer le principe d'équité à sa guise. Il resserrera les rangs autour d'un ministre qui n'est apparemment coupable d'aucune faute criminelle ou morale en rapport avec une crise, quelle que soit son ampleur. En dépit des prétentions de l'opposition et des médias, cela n'a rien de nouveau. Il est impossible de faire la preuve qu'un ministre du Canada ou de la Grande-Bretagne ait jamais démissionné pour cause de mauvaise administration bureaucratique ou de négligence, même s'il dirigeait l'administration concernée.

Pour la fonction publique de base, ces dispositions ont plus de conséquences que la responsabilisation politique, c'est-à-dire les comptes qu'on exige de la part des institutions représentatives qui n'obéissent à aucune règle et cèdent à l'imprévisible. Des événements imprévus peuvent provoquer soudain l'apparition d'une « histoire » pratiquement partout. Cette exigence de reddition de comptes imprévisible, aléatoire et publique est censée inciter les fonctionnaires à se comporter avec prudence et à respecter la loi. Il est prouvé que l'opinion publique peut provoquer des changements des pratiques gouvernementales, en donnant aux dirigeants politiques la motivation et les pouvoirs de mobiliser temporairement des institutions entières dans une fin précise. Pour résumer, étant donné que le système de gouvernement britannique est concrètement un système de concentration des pouvoirs, et que le pouvoir n'est jamais plus concentré que lorsque le parti au pouvoir sent ses pouvoirs menacés par une sérieuse remise en question de sa compétence, la responsabilisation politique peut rendre nécessaires des changements concrets dans pratiquement toute situation.

Le recours à des formes bureaucratiques pour vérifier d'autres formes bureaucratiques constitue un autre mécanisme pour assurer la vérification ou le contrôle des pouvoirs bureaucratiques et donc, obliger les fonctionnaires à rendre des comptes dans un contexte bureaucratique. Nous avons dit précédemment que les lois ministérielles accordent les pouvoirs de nommer des subordonnés selon des modalités adéquates. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et la *Loi sur la gestion des finances publiques* définissent le terme « adéquates ». Officiellement, la Commission de la fonction publique, qui administre la LEFP, énonce les conditions s'appliquant à la nomination, la

promotion et le congédiement. Le Conseil du Trésor, le seul comité de ministres élus nommé dans la Loi sur la constitution, détermine la taille des effectifs de chaque ministère (sur avis de son Secrétariat), entre autres choses. Les lois qui fixent les règles qui régissent le dirigeant nommé ont préséance sur les pouvoirs du ministre à l'égard de son ministère.

Ceci étant, d'autres organismes de soutien à la haute direction, appelés au Canada organismes centraux, fixent les normes d'intervention des fonctionnaires et de contrôle du respect de ces normes. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont les plus importants de ces organismes. Un certain nombre d'autres organismes et commissions ayant une application précise, ce qui inclut de nouveaux organismes comme le Réseau du leadership, qui sélectionne ou « préqualifie » les futurs cadres de direction, offrent également soutien et conseils au pouvoir exécutif.

De plus, la Chambre des Communes possède son propre groupe d'organismes de soutien qui tirent leurs pouvoirs de leurs propres lois et de l'autorité morale associée au service à la Chambre des Communes. Ce groupe inclut la Commission de la fonction publique, le Bureau du vérificateur général, les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information, le Commissaire aux langues officielles et le Bureau du directeur général des élections. Les rapports de ces bureaux sur le respect de la politique publique par les interventions bureaucratiques sont étudiés en détail par divers comités de la Chambre. Cette forme de contrôle est généralement appelée contrôle externe.

On ne pourrait terminer le débat relatif à la façon dont les fonctionnaires peuvent être appelés à rendre des comptes sans mentionner le droit administratif. Les fonctionnaires ne peuvent agir sans appuyer chaque activité sur un fondement juridique, et ils ne peuvent choisir de ne pas appliquer les dispositions du droit. En principe, le respect des principes du droit administratif en tous temps par les fonctionnaires ministériels peut faire l'objet d'un examen par un tribunal. Ces principes incluent les notions générales d'équité ou de proportionnalité de l'incidence d'une décision sur un individu, et de recours, l'essence même du droit. Le droit administratif ou public joue un rôle encore plus

Gestion et responsabilisation

important en matière d'orientation et d'obligation de rendre des comptes des bureaucrates qui travaillent pour des organismes gouvernementaux qui ne sont pas sujets au leadership de ministres – dans la mesure où la responsabilisation politique crée des « dangers utiles » pour les fonctionnaires.

Dans l'ensemble, les mécanismes de responsabilisation internes et externes et le droit administratif fonctionnent de manière plus systématique et impartiale que les mécanismes de responsabilisation politique appliqués aux institutions représentatives. Toutefois, les mécanismes de responsabilisation bureaucratiques, et non seulement ceux qui sont administrés par des bureaucrates travaillant pour la Chambre des Communes, ne seront jamais considérés comme suffisants à eux seuls dans une démocratie. Même si la responsabilisation politique est une justice approximative et grossière, elle a pour effet de confier aux représentants élus le contrôle des orientations de la politique publique. Cela est vrai même lorsque ces mêmes représentants élus souhaitent prendre leurs distances à l'égard de formes d'administration délicates (comme la délivrance de permis d'utilisation de ressources fixes) ou à l'égard de certains domaines de la politique publique en privatisant des fonctions ou en les confiant à des organismes, commissions et tribunaux.

3. Sociétés d'État

a. Structure de gestion des sociétés d'État

Les sociétés d'État sont créées pour accomplir les objectifs de la politique publique; certaines évoluent dans un contexte commercial, même si un grand nombre d'entre elles ont été « commercialisées » ou « privatisées ». D'autres dépendent exclusivement des subventions gouvernementales ou des fonds réunis auprès du secteur privé (généralement assortis de garanties gouvernementales). Selon les chiffres communiqués récemment par le vérificateur général du Canada²⁶, les sociétés d'État sont responsables d'une partie importante de l'activité gouvernementale. Il en existe à l'heure actuelle 41, sans inclure les filiales, qui gèrent des actifs de 68 milliards de dollars (et un passif de 61 milliards de dollars). Elles incluent la Corporation commerciale canadienne, Petro-Canada Ltée, le Conseil canadien des normes, Marine Atlantique S.C.C. Inc., VIA Rail Canada Inc., diverses administrations de pilotage, des musées et Énergie atomique du Canada Limitée.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), partie X, énonce la structure de gestion de base des sociétés d'État. Par définition, une société d'État fédérale est une société ou une filiale à 100 % d'une personne morale appartenant à Sa Majesté. L'article 88 de la LGFP énonce les responsabilités fondamentales d'une société d'État, qui sont à l'égard du Parlement : « Les sociétés d'État sont responsables en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de l'exercice de leurs activités ».

Gouverneur en conseil. Le gouvernement conserve des formes précises de contrôle sur les sociétés d'État : le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre concerné, communiquer une instruction à une société d'État mère lorsqu'il est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de le faire²⁷. Les administrateurs doivent être consultés avant qu'une instruction ne soit donnée et l'observation des instructions est présumée agir au mieux des intérêts de la société d'État. La directive doit être déposée au Parlement.

²⁶ Rapport du vérificateur général – décembre 2000, chap. 18, Gestion des sociétés d'État.

²⁷ Il existe des limites; p. ex., aucune directive ne peut être communiquée au Conseil canadien des normes à propos de la promotion de la normalisation volontaire (LGFP, art. 89).

Les sociétés d'État et leurs filiales à part entière peuvent se livrer à des activités qui ne dérogent pas des objets ou des fins pour lesquels elles ont été créées ou des restrictions aux activités énoncées dans l'acte constitutif.

La gestion des sociétés d'État est confiée essentiellement aux conseils d'administration, qui sont nommés par le gouverneur en conseil ou par un ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil pour des mandats de trois ans. La majorité des administrateurs ne peuvent être dirigeants ou salariés de la société ou de l'une de ses filiales. Les administrateurs-dirigeants sont nommés à titre amovible avec consultation du conseil d'administration. La rémunération des administrateurs, du président du conseil ou du directeur général est fixée par le conseil, qui tient compte des règlements.

Le conseil est chargé de la gestion des activités commerciales et autres affaires de la société d'État (LGFP, art. 109). En particulier, il est chargé d'assurer le leadership stratégique. Le conseil peut prendre des règlements administratifs (sauf disposition contraire de son acte constitutif ou de ses règlements administratifs), dont un exemplaire doit être envoyé au ministère de tutelle et au président du Conseil du Trésor²⁸. Le gouverneur en conseil peut ordonner au conseil d'administration de prendre, de modifier ou de régler un règlement administratif. Il peut également, par règlement, fixer la forme des contenus des règlements administratifs.

Les administrateurs et dirigeants des sociétés d'État doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société et avec le soin, la diligence et la compétence d'une personne prudente et avisée dans des conditions similaires. De plus, la LGFP énonce clairement que les administrateurs et dirigeants doivent se conformer à la LGFP, à son règlement, à l'acte constitutif et aux règlements administratifs de la société et aux instructions qui lui sont données. Les dispositions habituelles en matière de communication des intérêts relatifs à un contrat important ou un projet de contrat important s'appliquent. Le tribunal peut, sur demande faite au nom de

²⁸ Des exemptions de cette exigence sont possibles

Gestion et responsabilisation

Sa Majesté, annuler un contrat important lorsqu'un administrateur ou dirigeant a omis de divulguer un intérêt. Les administrateurs peuvent être indemnisés lorsqu'ils ont agi de bonne foi au mieux des intérêts de la société ou lorsqu'ils avaient des motifs raisonnables de croire à la régularité de leur conduite. L'indemnité doit être prélevée sur le Trésor.

Le processus de plan d'entreprise constitue un élément crucial de la gestion d'une société d'État. Un plan d'entreprise et sommaire budgétaire, approuvé par le conseil d'administration, est soumis par les administrateurs au gouvernement. Il énonce les objectifs et stratégies de la société d'État. Lorsqu'il est approuvé par le gouvernement, il est déposé au Parlement. Les Lignes directrices de 1996 sur la régie des sociétés d'État et autres entreprises publiques publiées par le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances recommandent que les sociétés d'État rendent compte annuellement de leurs politiques et pratiques en matière de régie, relativement à ces lignes directrices (exigence similaire à celle des Bourses de Toronto et Montréal, en rapport avec le rapport Dey).

Le président du Conseil du Trésor présente un rapport annuel au Parlement : Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts. Dans le cadre de son aperçu de 2000, le président soulignait qu'un certain nombre de sociétés d'État examinaient et amélioreraient leurs pratiques de gestion, dont des domaines comme les formules de gestion, l'évaluation et le renouvellement du conseil d'administration, la formation des administrateurs, la rémunération, les conflits d'intérêts, les relations entre le conseil et la direction, l'évaluation du rendement du président, la communication avec les intervenants et la planification de la succession.

Chaque année, le vérificateur général félicite des sociétés d'État pour la qualité de leurs rapports annuels. Lors d'un rapport précédent (1993), il insistait particulièrement sur l'amélioration du compte rendu du rendement. « L'information figurant dans le rapport annuel d'une société d'État doit répondre explicitement aux questions fondamentales suivantes : Que doit faire l'entité pour connaître le succès (c'est-à-dire réalisation des objectifs)? et Dans quelle mesure la société d'État a-t-elle accompli ses objectifs? » Ces objectifs doivent être exprimés en fonction des buts ou des fins des actions, en précisant

les résultats souhaités et la façon dont ils influenceront sur la détermination de l'orientation et de l'objectif des activités.

b. Mécanismes de responsabilisation des sociétés d'État

Les sociétés d'État rendent essentiellement des comptes au gouvernement et au Parlement (et en dernier ressort, aux citoyens). Ils jouent le rôle du mandant dans la relation mandant-mandataire. Un certain nombre de mécanismes sont prévus pour fournir les pouvoirs, les directives et les ressources du mandant, sans déléguer intégralement le contrôle de la société d'État :

- Législation habilitante
- Autres législations connexes (p. ex., *Loi sur la gestion des finances publiques*)
- Lignes directrices publiées par le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances
- Directives de politique (déposées au Parlement)
- Affectations budgétaires (au besoin)
- Nomination des administrateurs
- Examen par un comité permanent des nominations d'administrateurs proposées (sélectif)

La société d'État et ses têtes dirigeantes, les administrateurs, fournissent une rétroaction au mandant sous les formes suivantes :

- Plan d'entreprise
- Budget
- États financiers vérifiés
- Rapport annuel soulignant les réalisations

Des précisions sont communiquées au Parlement et au public :

- Rapports du vérificateur général (sélectif)
- Rapport du président du Conseil du Trésor

Le gouvernement peut réagir au rendement d'une société d'État de diverses façons :

- Changement de la législation (directives, pouvoirs)

- Publication de directives
- Changement d'administrateurs (et directement ou indirectement, le président)
- Vente des avoirs de la société
- Privatisation, commercialisation ou autre changement de la relation d'entreprise avec le gouvernement
- Fourniture de fonds ou de garanties d'emprunt

4. Sociétés à but lucratif

a. Structure de gestion des sociétés à but lucratif

Les sociétés à but lucratif sont les entités auxquelles on pense généralement lorsqu'on utilise le terme « société ». Elles sont structurées avec capital-actions et possèdent toutes les capacités d'une personne morale. Leurs objectifs ne sont pas limités par leur forme. Leurs actionnaires ont droit à une partie des avoirs disponibles en cas de dissolution et au partage des bénéfices. En fait, l'objet de la société consiste à accroître la valeur pour les actionnaires en se livrant à des activités dans le but de réaliser des bénéfices.

Le conseil d'administration est chargé de la gestion et de l'orientation globales de la société. Dans la pratique, cela signifie souvent la supervision de celle-ci pendant que les dirigeants s'occupent des affaires quotidiennes. Le conseil d'administration est sujet à une norme fiduciaire de comportement qui reconnaît que les administrateurs sont les gardiens du capital et qu'ils sont tenus de mettre de côté leurs propres intérêts au mieux des intérêts de la société. Ils sont tenus du devoir de fidélité à l'égard de la société et non des actionnaires, pas même à l'égard d'un actionnaire majoritaire ou d'un actionnaire qui est responsable de l'élection de l'administrateur au conseil. Il s'agit toutefois souvent d'une distinction purement théorique, étant donné que les intérêts de la société sont généralement synonymes des intérêts des actionnaires. Il existe toutefois des exceptions, comme dans le cas de certaines reprises ou fusions. Les administrateurs possèdent également des devoirs précis à l'égard des actionnaires, comme leur approvisionnement en information exacte et en temps opportun. Ils sont également tenus de l'obligation fiduciaire à l'égard de la direction, des autres administrateurs, des travailleurs, des créanciers ou de la société en général, en vertu du droit canadien. Dans un certain nombre

Gestion et responsabilisation

de compétences, certaines obligations sont également possibles à l'égard d'autres intervenants, comme l'assurance que les fonds des déductions fiscales et de retraite sont convenablement protégés; dans le cas de ces fonds, les administrateurs sont les fiduciaires.

Les devoirs d'un administrateur incluent l'obligation de diligence. La norme correspond au comportement d'une personne raisonnablement prudente dans des circonstances comparables. Même si cette norme constitue essentiellement un objectif, l'expérience et le savoir-faire spécialisé de l'administrateur seront des facteurs pris en compte pour déterminer s'il a rempli cette obligation.

Les sociétés publiques doivent posséder des comités de vérification qui sont chargés d'étudier les états financiers avant qu'ils ne soient approuvés par les administrateurs. Les sociétés privées d'envergure possèdent généralement également des comités de vérification chargés de l'examen des états financiers, de la liaison avec les vérificateurs, de l'approbation de la portée des vérifications et de la mise en œuvre des systèmes d'information et de rapports financiers. Selon le statut de la société, un certain nombre d'exigences sont susceptibles de s'appliquer aux rapports financiers, ce qui inclut les exigences des lois sur les valeurs mobilières provinciales et les bourses. Les exigences de rapports peuvent s'étendre aux discussions et aux explications de la propre structure de gestion de la société; voir l'étude du rapport Dey, précédemment. Les conseils possèdent également fréquemment des comités de nomination, qui sont chargés de sélectionner les candidats désignés au conseil d'administration et ils s'occupent souvent de la sélection de la direction et des questions de succession.

Alors que les administrateurs se voient confier la stratégie et la gestion globale des activités, la haute direction s'occupe des affaires courantes de la société, alors que les actionnaires jouissent des droits et des privilèges limités en matière de gestion qui découlent de leur actionnariat. Ils ont le droit d'élire les administrateurs, de nommer des vérificateurs et d'approuver des changements fondamentaux des activités et de la constitution de la société. Ces droits et privilèges proviennent des lois visant les sociétés

ainsi que des articles constitutifs et des règlements administratifs de la société. Les actionnaires d'une société cotée en bourse ont des droits accordés par les lois sur les valeurs mobilières et les règles qui régissent les bourses. Les conventions unanimes des actionnaires peuvent également être mises à profit par les actionnaires puissants pour restreindre les pouvoirs des administrateurs et prendre en charge certaines responsabilités de gestion.

Les actionnaires exercent un certain nombre de droits lors des assemblées générales annuelles (AGA) ou lors d'assemblées spéciales (que les administrateurs peuvent convoquer à tout moment ou sur demande d'un pourcentage donné des actionnaires). Ces derniers se voient remettre les états financiers, le rapport du vérificateur et le rapport annuel. Les sociétés cotées en bourse doivent fournir de l'information supplémentaire. Les actionnaires élisent également les administrateurs et nomment les vérificateurs lors de l'AGA. Les processus sont considérés comme faisant partie des « questions ordinaires » d'une AGA. Toute « question particulière » supplémentaire doit être précédée d'un avis supplémentaire et d'une divulgation aux actionnaires.

Les actions sont transférables dans des sociétés à but lucratif, même si les conventions d'actionnaires peuvent restreindre la capacité de vendre ou d'acheter, particulièrement dans les sociétés privées modestes. La capacité d'acheter et de vendre des actions permet de contrôler les activités de la société et d'évaluer sa réussite. Les actionnaires mécontents vendent dans bien des cas et les sociétés sous-évaluées peuvent faire l'objet d'une reprise ou d'une fusion. Le marché fournit des signaux quant au succès de la société en rapport avec l'accomplissement de ses objectifs et permet une gestion plus efficace ou la mise en œuvre d'objectifs plus judicieux.

b. Mécanismes de responsabilisation

Les sociétés constituées dans un but lucratif ont un solide avantage en termes de responsabilisation par rapport aux autres formes d'organisation : elles envoient des signaux clairs sur leur réussite par l'intermédiaire de la valeur pour les actionnaires, de la satisfaction de ceux-ci et du niveau des bénéfices. Les administrateurs assurent le maintien de leur responsabilisation par l'intermédiaire de normes de fidélité et

d'obligations codifiées (ainsi que d'exigences de diligence raisonnable imposées par un nombre croissant de lois fédérales et provinciales). Les vérifications, les états financiers, les assemblées annuelles avec les actionnaires, les pouvoirs des actionnaires d'élire des administrateurs et de nommer des vérificateurs, et pour les sociétés cotées en bourse, la divulgation permanente et d'autres exigences des responsables de la réglementation des bourses et des valeurs mobilières, constituent un réseau de mécanismes de responsabilisation.

5. Sociétés sans but lucratif

a. Structure de gestion des sociétés sans but lucratif

Les sociétés sans but lucratif se distinguent par le fait qu'elles constituent des structures dont les membres ont le droit de se partager des avoirs cumulés en cas de dissolution ou sous forme de dividendes durant l'existence de la société. Les lettres patentes de la société incluent généralement des dispositions en matière de distribution des avoirs en cas de dissolution, souvent à une entité similaire ou à un gouvernement. Le terme « sans but lucratif » ne signifie pas que la société doive dépenser tous ses revenus chaque année; elle a le droit d'accumuler des surplus, même si la proportion de cet excédent peut influencer sur le caractère charitable de la société en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, si elle possède ce caractère. Ce caractère n'est pas synonyme de non lucratif, même si l'ensemble des œuvres de bienfaisance sont des sociétés sans but lucratif. La plupart des sociétés sans but lucratif sont exonérées d'impôt. Elles peuvent gagner un revenu supérieur aux dépenses et demeurer exonérées d'impôt si les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont remplies²⁹. À vrai dire, le terme « sans but lucratif » est préféré, parce qu'il décrit le statut des membres, par opposition au terme non lucratif, qui pourrait supposer à tort que la société elle-même n'est pas en mesure de réaliser un bénéfice. Le revenu est généralement tiré de la vente de services, de dons et de subventions. Des emprunts peuvent être contractés, lorsque la solvabilité est adéquate.

²⁹ Voir Agence canadienne des douanes et du revenu, bulletin d'interprétation, IT-496, organismes sans but lucratif, 18 février 1983.

Les sociétés sans but lucratif peuvent être réparties en deux grands groupes : les sociétés qui desservent le grand public et les mutuelles sans but lucratif qui desservent un groupe défini de membres. Ce dernier groupe inclura les clubs amicaux, les syndicats, les partis politiques et les organismes religieux. Les sociétés sans but lucratif qui desservent le grand public peuvent être réparties en trois catégories selon leurs sources de financement : recettes tirées de la vente de services (p. ex., CAA, centre de garderie, écoles privées, Boy Scouts); dons et travail bénévole (banques alimentaires, service de repas à domicile, Société canadienne du cancer); et fonds du gouvernement (hôpitaux, instituts de recherche)³⁰. Ces catégories ne peuvent être considérées comme mutuellement exclusives, étant donné que les subventions gouvernementales peuvent être accordées à des organismes qui ont fortement recours aux dons (p. ex., refuges) et du fait que les catégories peuvent changer ou différer selon les administrations (p. ex., centres de garderie). La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* indique que le ministre peut accorder des lettres patentes à des organismes qui « ont un caractère national, patriotique, religieux, philanthropique, caritatif, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets similaires ».

Les organismes de transport qui sont examinés dans le présent document sont des sociétés sans but lucratif. Leur classification est celle qui se rapproche le plus des sociétés qui desservent le grand public et tirent leurs recettes de la vente de services.

Des problèmes particuliers de gestion se posent pour les sociétés sans but lucratif, étant donné qu'elles ne possèdent la simple mesure des bénéfices ou du profit minimum. Elles ne sont pas sujettes aux règles des marchés des capitaux et, même si dans la plupart des cas, les membres peuvent démissionner ou ne pas renouveler leur adhésion, le message direct que peut envoyer la vente ou l'achat d'actions est absent. Il existe des facteurs qui favorisent l'inefficacité, en raison de l'absence de signaux clairs, comme les bénéfices et le prix des actions, et de la possibilité pour les dirigeants de voir à court terme ou de poursuivre des objectifs imprécis. L'incapacité de transférer la propriété par voie de

³⁰ Voir R. Hirshhorn, « The Governance of Nonprofits », dans R. Daniels et R. Morck, éd. *Corporate Decision-Making in Canada* (Calgary : U. of Calgary Press, 1995), qui utilise une classification établie par

reprise, de fusion ou de vente se traduit par l'absence d'incitatifs à l'efficacité. On peut constater cette absence d'efficacité au sein des œuvres de bienfaisance où une forte proportion des fonds réunis par voie de dons est dépensée soit pour la collecte de fonds elle-même soit pour l'administration de l'œuvre de bienfaisance, les fonds consacrés aux objectifs caritatifs eux-mêmes étant relativement faibles.

Alors que les objectifs bénéfiques des sociétés sans but lucratif peuvent sembler imprécis, on peut fréquemment évaluer leurs réalisations en fonction de mesures du rendement réalistes. Combien de repas ont été servis à des personnes âgées? Combien de places de garderie étaient disponibles? Combien de jours de tutorat? Combien d'automobilistes ont été remorqués? Combien de consommateurs ont reçu des conseils en matière de crédit? Bien entendu, les mesures qualitatives sont toujours plus difficiles. Les sociétés sans but lucratif partagent le même problème que les organismes gouvernementaux. Les repas étaient-ils bons? Le tutorat était-il efficace? Les enfants étaient-ils heureux en garderie? Ont-ils appris à jouer avec les autres enfants? Les consommateurs ont-ils réglé leurs problèmes d'endettement?

Les activités des sociétés sans but lucratif de la présente étude incluent généralement une dimension commerciale. Elles sont en mesure d'élaborer des mesures du rendement complexes et peuvent être sujettes à des exigences de divulgation. Leur capacité de fonctionner efficacement et de contracter des emprunts, qui sont souvent nécessaires pour répondre aux besoins d'expansion et d'investissements en capital, impose certaines règles du marché à leurs activités. Nav Can, par exemple, a été en mesure de conserver une cote d'évaluation des obligations AA+, dont elle est très fière. Il s'agit, en soi, d'une mesure du rendement importante.

Les sociétés sans but lucratif ont des membres plutôt que des actionnaires. Comme nous l'avons souligné, les membres n'ont aucun droit sur les avoirs nets de la société en cas de dissolution. Il peut exister différentes catégories de membres, possédant chacune des droits de vote distincts. Il peut exister des catégories de membres sans droit de vote. Les

J. Quarter, *Canada's Social Economy* (Toronto : James Lorimer & Company, 1992).

membres votants élisent les administrateurs, qui sont responsables de la gestion et de l'orientation générales de la société. En vertu de la Loi fédérale actuelle, les administrateurs ne doivent pas nécessairement être des personnes, et peuvent être une autre société. Les activités de la société sont limitées par les objectifs fixés dans ces lettres patentes, même si son mandat peut être vaste (p. ex., améliorer la situation des jeunes dans les centres-villes). Le statut de membre ne peut généralement être transféré et les règlements administratifs peuvent traiter des expulsions de membres ou énoncer les règles que ceux-ci doivent respecter pour demeurer membres (p. ex., porter des tenues de tennis blanches; faire du bénévolat une fois par mois).

Les administrateurs ont l'obligation de fidélité, l'obligation fiduciaire qui peut être aussi forte que celle qui s'applique à un fiduciaire pour certains types d'œuvres de bienfaisance, ainsi que l'obligation de diligence. La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, partie II, ne précise pas les obligations et responsabilités des administrateurs, contrairement, par exemple, à la *Loi sur les sociétés* de l'Ontario. La Loi fédérale est également très peu loquace sur les états financiers ou les exigences de déclaration³¹. En règle générale, il convient donc d'étudier les règlements administratifs d'une société sans but lucratif pour déterminer sa structure de gestion : qui sont les membres, comment obtenir une adhésion; nombre d'administrateurs; mode d'élection; durée de leur mandat; mode de révocation; états financiers rendus publics, etc. Les structures de gestion peuvent être très individuelles, au sein d'une vague structure de lois et de droit commun.

• Mécanismes de responsabilisation

La structure de gestion des sociétés sans but lucratif n'a pas de fondement législatif aussi solide que les sociétés à but lucratif, ou même les sociétés d'État. La nécessité d'assemblées annuelles des membres, l'information financière à communiquer aux membres, les exigences relatives à l'adhésion, la nomination des administrateurs,

³¹ Des préoccupations relatives aux utilisations des dons à des organismes de bienfaisance et à l'absence de déclaration financière adéquate ont été exprimées par le Bureau de déontologie commerciale du Canada : « Charitable Groups Under Scrutiny », *Ottawa Citizen*, 19 février, D1.

l'élection de ceux-ci, l'approbation des règlements administratifs – tous ces éléments figurent plus souvent dans les règlements administratifs que dans la loi³².

c. Réserves relatives aux sociétés sans but lucratif

La création d'une société qui ne suit pas en apparence les objectifs du simple profit et de l'amélioration de la valeur pour les actionnaires confère une image de bonne foi de nobles valeurs à cette société. Cela est souvent vrai, puisque nombre de ces sociétés se consacrent à des œuvres de bienfaisance et répondent à des besoins sociaux qui sont ignorés ou sous-financés par les organismes sociaux plus importants, comme les pouvoirs publics. D'autres, comme nous l'avons souligné, fournissent des services en contrepartie d'honoraires. Souvent, ces services ont un volet social utile, comme l'éducation, les soins de garderie ou les soins médicaux. L'utilité généralement reconnue des activités suscite une acceptation générale du principe voulant que les sociétés sans but lucratif visent le bien commun, ou au moins le bien particulier d'un bénéficiaire qui le mérite. Même si cela s'avère souvent vrai, il ne faut toutefois pas généraliser. Nous ne devons pas prendre pour hypothèse que la société sans but lucratif :

- œuvrera dans l'intérêt du grand public;
- fonctionnera de manière économe et sans exploitation;
- structurera ses activités de manière à ne dégager aucun bénéfice des activités en cours;
- structurera ses activités de manière à éviter toute perte;
- structurera les prix et coûts de manière à ce que les deux soient limités au minimum conformément aux objectifs de la société;
- n'exercera aucun monopole ou pouvoir dominant;
- n'utilisera pas les « bénéfices » des activités sans but lucratif pour subventionner ou financer d'autres activités « à but lucratif »;
- se comportera avec « bienveillance ».

³² Nota : Les lois provinciales qui régissent les sociétés sans but lucratif sont plus à jour que la législation fédérale et elles codifient souvent un certain nombre d'enjeux qui sont laissés au droit commun et à la pratique dans le cas des sociétés sans but lucratif constituées en vertu de lois fédérales.

6. Comparaison

Un certain nombre de formes d'organisation ont été examinées. La matrice qui suit présente une comparaison concise de certains des grands éléments organisationnels et des mécanismes de responsabilisation.

Mécanismes de gestion et de responsabilisation comparatifs

Structure de responsabilisation	Ministère	Société d'État	Société à but lucratif	Société sans but lucratif
Principale voie de responsabilisation	Au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre	Au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre	Aux actionnaires	Aux membres
Principal mécanisme de gestion	Ministre coordonnant avec ses collègues	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Source des pouvoirs	Constitution/Parlement/ Loi ministérielle Loi d'interprétation	Loi spéciale <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , partie X	<i>Loi sur les sociétés par action</i> Règlement administratif Statuts constitutifs (ou lettres patentes)	[Sans but lucratif] <i>Loi sur les sociétés</i> ou loi spéciale Règlement administratif Lettres patentes

Structure de responsabilisation	Ministère	Société d'État	Société à but lucratif	Société sans but lucratif
Mécanismes pour imposer la reddition de comptes	<p>Budget des recettes et des dépenses.</p> <p><i>Loi sur la gestion des finances publiques</i></p> <p><i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i></p> <p><i>Loi sur la liberté de l'information</i></p> <p><i>Loi sur le vérificateur général</i></p> <p><i>Loi sur les langues officielles</i></p> <p><i>Loi sur la fonction publique</i></p> <p>Exigences du Conseil du Trésor, ce qui inclut les rapports annuels au Parlement</p>	<p><i>Loi sur la gestion des finances publiques,</i> partie X</p> <p><i>La Loi sur le vérificateur général</i> pourra s'appliquer.</p> <p>Les G en C pourront approuver le taux de rémunération et la rémunération au rendement.</p> <p>Approbation du budget d'immobilisations.</p> <p>Approbation du plan d'entreprise.</p> <p>Approbation du budget de fonctionnement.</p> <p>Dépôt du sommaire des plans et budgets d'entreprise et du rapport annuel auprès du Parlement.</p> <p>Le VG du Canada reçoit le rapport; information supplémentaire.</p>	<p><i>Loi sur les sociétés</i></p> <p><i>Lois sur les valeurs mobilières</i></p> <p>Règles régissant les bourses (si cotée en bourse)</p> <p>Assemblées des actionnaires et élection des administrateurs</p> <p>Responsabilités des administrateurs, ce qui inclut les lois réglementaires.</p> <p>États financiers vérifiés</p> <p>Exigences des institutions financières à propos de l'endettement</p> <p>Autres exigences réglementaires, p. ex., environnement, HST</p> <p>Supervision par les concurrents</p>	<p><i>Loi sur les sociétés</i></p> <p>Assemblées des membres</p> <p>Élection des administrateurs</p> <p>Rapports aux membres (éventuellement)</p> <p>États financiers vérifiés (éventuellement)</p> <p>Responsabilités des administrateurs</p> <p>Besoin de réunir des fonds</p> <p>Adhésion volontaire (généralement)</p> <p>Exigences des institutions financières relativement à l'endettement</p> <p>Autres exigences réglementaires, p. ex., HST</p> <p>Supervision par les concurrents</p>

Structure de responsabilisation	Ministère	Société d'État	Société à but lucratif	Société sans but lucratif
Séparation entre les administrateurs et les actionnaires/membres	Sans objet	Administrateurs nommés; gouvernement (souvent représenté par un ministre) est actionnaire.	Administrateurs « indépendants » souhaitables, jouent des rôles spéciaux au sein des comités; nombre d'administrateurs possédant des actions.	Les administrateurs peuvent, au terme de la loi, être choisis à même les membres.
Étendue des pouvoirs	Définie par une loi mais dépendant des politiques.	Limitée par les objectifs et les pouvoirs énoncés dans la loi habilitante ou les lettres patentes.	Tous les pouvoirs d'une personne morale	Peut être limitée par les lettres patentes; ne peut réunir des capitaux.
Rôle des administrateurs	Sans objet	Superviser la gestion de la société.	Superviser la gestion de la société.	Superviser la gestion de la société.
Nomination des administrateurs	Sans objet	Nommés généralement par les G en C.	Actionnaires; le comité de nomination du conseil présente une liste.	Membres; le comité de nomination du conseil présente une liste.
Objectifs		Définis par une loi spéciale/les lettres patentes	Pas de restrictions légales	Définis par les lettres patentes, aspect bien public
Activité commerciale	Non	Parfois	Oui	Souvent non, mais peut fournir des services ayant un volet commercial (p. ex., CAA).

Structure de responsabilisation	Ministère	Société d'État	Société à but lucratif	Société sans but lucratif
Mesures du rendement	Difficile à mesurer en termes de résultats. Relié au succès électoral du gouvernement/ ministre	Accomplissement des objectifs, ce qui peut s'avérer difficile à mesurer voire contradictoire. Peut inclure les bénéfices (ou pertes). Nombre de visiteurs au musée; nombre de prêts remboursés; nombre de passagers transportés par le service ferroviaire, rendement du capital investi.	Bénéfices par action Ventes Nouveaux produits Rendements des divers centres de profits	Accomplissement des objectifs d'entreprise officiels Maintien des membres/donateurs Ratio du revenu consacré à l'administration par rapport aux activités sans but lucratif Des mesures particulières seront possibles (p. ex., repas servis, concerts, disques vendus).

7. Cadre

Lorsqu'on examine un certain nombre de formules de création d'un cadre que nous pouvons mettre à profit pour évaluer la gestion et la responsabilisation des nouveaux organismes d'infrastructure de transport, on constate que des thèmes communs se dégagent. Cheminement de l'information dans de multiples directions, transparence, mise en évidence d'objectifs clairs et concrets, détermination des moyens pour accomplir les objectifs, ressources et capacités d'accomplir les objectifs, évaluation à la fois interne et externe de la société et ajustements relatifs à un certain nombre d'aspects, au fur et à mesure des besoins; tous ces thèmes sont des volets importants d'un système de responsabilisation dynamique.

De plus, les éléments gestion d'entreprise d'un cadre de gestion et de responsabilisation mettent l'accent non seulement sur des questions similaires comme l'information et la transparence, mais également sur le traitement équitable, la possession par les

Gestion et responsabilisation

administrateurs du savoir-faire et de la capacité de superviser la gestion de la société, et l'autoévaluation (ainsi qu'une évaluation indépendante). Les mécanismes de responsabilisation de l'entreprise disponibles dépendent de la forme de l'organisation. Les sociétés sans but lucratif doivent souvent élaborer leur structure et pratiques de gestion en mettant à profit une structure réglementaire minimale. Les principes fondamentaux de la bonne gestion d'entreprise ne varient toutefois pas entre les modes d'organisation.

Le volet intérêt public de la gestion et de la responsabilisation d'une entreprise qui se voit tenue d'accomplir des objectifs de politique publique soulève l'une des questions les plus délicates, particulièrement pour les sociétés qui s'implantent sur la scène commerciale internationale et le marché compétitif à titre de complément (et non, on l'espère, de remplacement) de leurs responsabilités intérieures. Les études de cas des administrations aéroportuaires locales, de Nav Canada, de la Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent et de la structure de plusieurs grands ports donneront lieu à un examen de la gestion et de la responsabilisation à la lueur de tous ces aspects.

Partie II : Études de cas

A. Administrations portuaires canadiennes

1. Contexte

En 1994, le ministre des Transports de l'époque, Doug Young, annonçait que le pays devait se doter d'un système de transports intégré et abordable. Comme nous l'avons vu dans le présent document, le gouvernement a entrepris des changements politiques et structurels importants dans un certain nombre de modes de transport distincts. La Politique nationale des aéroports de juillet 1994, la Politique aérienne internationale de décembre 1994, la privatisation des Chemins de fer nationaux du Canada, l'introduction et l'adoption de la *Loi sur les transports au Canada* et les mesures pour réduire les subventions font partie de la nouvelle stratégie que le gouvernement a adoptée à l'égard du secteur des transports. La Politique maritime nationale a été introduite en décembre 1995, après le dépôt d'un rapport, préparé sur demande du ministre, du Comité permanent des transports de la Chambre des Communes.

Les objectifs de la Politique maritime nationale consistaient à :

- Assurer des services de transport maritime abordables, efficaces et sécuritaires;
- Favoriser une concurrence équitable basée sur des règles transparentes et uniformes à l'échelle du système de transport maritime;
- Déplacer le fardeau financier pour le transport maritime du contribuable à l'utilisateur;
- Réduire les infrastructures et les niveaux de service suivant les besoins des utilisateurs; et
- Poursuivre l'engagement du gouvernement du Canada envers la sécurité des transports, un environnement propre et le service aux collectivités isolées désignées. Le gouvernement maintiendra aussi son engagement envers ses obligations constitutionnelles.

Gestion et responsabilisation

La *Loi maritime du Canada* (LMC) a engendré une grande partie des transformations qu'a subies le mode maritime. Elle a été introduite en juin 1996 et elle est restée inscrite au feuillet en avril 1997. Réintroduite en octobre 1997, elle fut adoptée en 1998 sous forme de chapitre C. 10. Elle abrogeait la *Loi sur la Société canadienne des ports* et la *Loi sur les ports et installations portuaires publics*; elle a permis la fondation de la *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, la *Loi sur les commissions portuaires*, la *Loi des commissaires du havre de Hamilton* et la *Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto*.

Les objectifs de la Loi étaient inspirés de la Politique maritime nationale. L'article 4 déclare que l'objectif de la Loi est de :

- Mettre en œuvre une Politique maritime nationale qui vise à assurer la mise en place de l'infrastructure maritime qui est nécessaire au Canada et qui constitue un outil de soutien efficace pour la réalisation des objectifs socioéconomiques locaux, régionaux et nationaux, et qui permettra de promouvoir et préserver la compétitivité du Canada et ses objectifs commerciaux;
- Fonder l'infrastructure maritime et les services sur des pratiques internationales et des approches compatibles avec celles de ses principaux partenaires commerciaux dans le but de promouvoir l'harmonisation des normes qu'appliquent les différentes autorités;
- Veiller à ce que les services de transport maritime soient organisés de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs et leur soient offerts à un coût raisonnable;
- Fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement;
- Offrir un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales des composantes du réseau des services et installations portuaires et prendre en compte les priorités et les besoins locaux;
- Gérer l'infrastructure maritime et les services d'une façon commerciale qui favorise et prend en compte l'apport des utilisateurs et de la collectivité où un port ou havre est situé;

Gestion et responsabilisation

- Prévoir la cession, notamment par voie de transfert, de certains ports et installations portuaires; et
- Favoriser la coordination des activités maritimes avec les réseaux de transport aérien et terrestre.

Même si la Loi mentionne un seul « objectif », celui-ci est en fait multiple. Nombre des volets de cet objectif sont harmonisés et peu susceptibles de nécessiter un équilibrage ou une fixation de priorités. L'objectif parle de coordination et de participation des collectivités, des régions et des utilisateurs. Il vise un niveau de sécurité et de protection de l'environnement ainsi que l'accomplissement d'objectifs économiques. Dans la réalité concrète, bien entendu, des compromis pourront être nécessaires. Les diverses obligations que sous-tendent les objectifs de la Loi sont toutefois celles auxquelles doivent faire face un certain nombre d'entités quasi commerciales qui évoluent dans un cadre compétitif en assumant des obligations à l'égard de la collectivité, des travailleurs et des utilisateurs, tout en étant tenues de se conformer à la réglementation en matière de santé, de sécurité et d'environnement.

La LMC énonce une structure de constitution des administrations portuaires canadiennes (APC). Dix-huit ports ont été désignés APC au terme de la Loi, dont des ports de premier plan comme Vancouver, Halifax, Montréal, St. John, St. John's et Québec. Les critères de détermination des APC étaient les suivants : le port est financièrement autonome; il présente une importance stratégique pour le commerce international et national du Canada; il a des activités diversifiées; il est rattaché à une ligne principale de chemins de fer ou à des accès routiers importants. Un port, un havre ou une commission portuaire non désignés pouvaient demander à accéder au statut d'APC s'ils répondaient à ces critères.

Les APC sont constituées sous forme de sociétés sans capital-actions par des lettres patentes délivrées par le ministre des Transports. La LMC énonce les exigences détaillées relatives à la structure de la société, dont certains éléments sont précisés dans les lettres patentes. Aux fins de la présente étude, nous avons examiné la structure de gestion de

deux ports, le port de Vancouver et le port de Halifax. Tous les deux satisfont aux exigences générales énoncées dans la Loi, mais les lettres patentes diffèrent sur certaines questions de gestion, ainsi que sur des questions comme les limites d'emprunt.

Les dispositions en matière de gestion qui figurent dans la Loi sont détaillées, mais elles sont aussi complétées par le règlement sur la gestion des administrations portuaires, DORS/99-101. Le règlement prévoit un certain nombre d'enjeux, qu'on pourrait sinon trouver dans des lois constitutives comme la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Nous examinerons tout d'abord les dispositions législatives, puis nous étudierons les deux ports, Vancouver et Halifax, afin d'évaluer la portée intégrale des mécanismes de gestion créés par le gouvernement pour les ports.

2. Conseil d'administration

Le nombre d'administrateurs peut varier entre sept et onze, nommés en conformité avec la structure énoncée dans la Loi. Selon celle-ci :

1. Un administrateur est nommé sur la proposition du ministre par le gouverneur en conseil.
2. Un administrateur est nommé par les municipalités mentionnées dans les lettres patentes (généralement des collectivités jouxtant les installations portuaires).
3. Un administrateur est nommé par la province où le port est situé.
4. Pour le port de Vancouver, un administrateur est nommé par la Colombie-Britannique et un autre nommé par les trois provinces suivantes : l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba qui œuvrent de concert (reconnaissant ainsi le rôle important des transporteurs maritimes dans ces provinces).
5. Le reste des administrateurs sont choisis parmi les personnes dont la nomination est proposée par le ministre en consultation avec les utilisateurs nommés par le gouvernement en conseil. Les catégories d'utilisateurs qui ont droit de participer au processus de nomination sont mentionnées dans les lettres patentes.

Gestion et responsabilisation

Les administrateurs initiaux ont été nommés pour des termes décalés, de manière à ce que tous les postes ne soient pas vacants simultanément. Tous les administrateurs subséquents sont nommés pour des mandats ne dépassant pas trois ans. Les administrateurs peuvent effectuer plus d'un mandat, sous réserve d'une exigence inusitée. Une année doit s'écouler avant une nouvelle nomination. Cette condition pourrait avoir été imposée pour favoriser le renouvellement et le « sang neuf » au sein du conseil, mais elle a pour conséquence vraisemblable une perte de continuité, de savoir-faire et de mémoire historique. Elle pourrait involontairement avoir pour conséquence un transfert des pouvoirs aux dirigeants (où ils résident déjà, selon un certain nombre de théoriciens de la gestion) au détriment du conseil au fil du temps, la direction conservant l'avantage de la mémoire et du leadership à long terme³³. Cette condition peut également accroître la complexité du processus consistant à trouver des candidats au conseil.

Les administrateurs qui sont nommés par les municipalités, les provinces ou le gouverneur en conseil sans consulter les utilisateurs doivent « être reconnus comme chefs de file dans le monde des affaires ou l'industrie des transports » (paragraphe 15(1)). Les administrateurs nommés en consultation avec les utilisateurs doivent « être reconnus comme chefs de file dans le monde des affaires ou l'industrie des transports et posséder des connaissances pertinentes ainsi qu'une expérience importante liée à la gestion d'entreprise, au fonctionnement d'un port ou au commerce maritime » (paragraphe 15(2)).

Certaines personnes ne peuvent être administrateurs. En complément des limites habituelles figurant dans les statuts constitutifs (p. ex., exclusion des mineurs ou des personnes atteintes d'une déficience mentale), les personnes qui occupent un poste politique ou sont employés ou administrateurs des organismes de nomination sont exclues. Les employés de l'administration publique fédérale, provinciale et municipale et les employés des sociétés d'État sont également exclus. On a souhaité apparemment assurer le recensement d'un vaste bassin de candidats aux postes d'administrateurs et

³³ À ce jour, il existe des preuves concrètes que des administrateurs acquièrent des postes de direction de premier plan au sein de la société.

assurer que les postes ne soient pas considérés comme subordonnés à des mandats politiques ou à d'autres postes associés aux organismes de nomination. Pas plus que le poste ne doit être considéré comme un « cadeau » pour le dirigeant ou l'administrateur d'un utilisateur; les utilisateurs eux-mêmes ne sont pas autorisés à être des administrateurs. Le premier dirigeant n'est pas membre du conseil.

Les administrateurs peuvent être révoqués par l'autorité qui les ont nommés; p. ex., les municipalités ou le gouverneur en conseil. Les administrateurs ne peuvent être révoqués que pour motif valable. Le conseil fixe la rémunération des administrateurs, du président et du directeur général. Le règlement énonce les exigences d'avis pour les assemblées des administrateurs et du comité du conseil et permet la participation électronique aux assemblées.

3. Fonctions des administrateurs

Le conseil d'administration est chargé de la gestion des activités de l'administration portuaire. Dans les faits, cela signifie souvent la supervision et le contrôle du fonctionnement global du port, alors que les dirigeants s'occupent des affaires courantes. La Loi impose aux administrateurs l'obligation habituelle de diligence et de fidélité. L'article 22 précise qu'ils doivent agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de l'administration portuaire et avec le soin, la diligence et la compétence dont ferait preuve, en pareille circonstance, une personne prudente. La Loi et le règlement imposent toutefois des devoirs et responsabilités supplémentaires aux administrateurs, tout comme les lettres patentes. Les lettres patentes doivent renfermer un code de déontologie régissant la conduite des administrateurs et dirigeants de l'ACP. Ce code vise essentiellement à traiter les cas de conflits d'intérêts, de divulgation d'information et de défaut de se conformer aux normes énoncées dans le code.

Tout administrateur et dirigeant doit se conformer à la partie I de la Loi régissant les APC, ainsi qu'aux règlements, aux lettres patentes et aux règlements administratifs. Aucune disposition d'un contrat ou résolution ne peut libérer les administrateurs ou dirigeants de leurs obligations ou de leurs responsabilités en cas de manquement à

celles-ci. Des obligations précises sont prévues en matière de respect par les filiales à 100 % des limites imposées aux activités et aux pouvoirs par la Loi ou les lettres patentes. Les administrateurs doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la conformité des filiales.

Les administrateurs ont l'obligation d'assurer que les contrats et sous-contrats conclus par l'APC ou ses filiales à 100 % le font sous leur propre nom et non à titre de mandataires de Sa Majesté.

4. Responsabilités des administrateurs

Les responsabilités des administrateurs sont reliées à leurs obligations prévues par la Loi. De plus, d'autres lois fédérales peuvent imposer des obligations aux administrateurs qui manquent à leur devoir d'assurer le respect de la législation en matière d'environnement, de santé et de sécurité et de droits de la personne. De plus, les lois en matière de retraite et d'imposition peuvent imposer des engagements. L'article 19 du règlement rend les administrateurs conjointement et individuellement responsables vis-à-vis des employés de l'administration portuaire du paiement de jusqu'à six mois de salaire. Hormis l'équité à l'égard des employés, ce type de responsabilités vise à inciter les administrateurs à gérer le fonctionnement du port et à assurer un compte rendu et une planification adéquats en matière financière.

Les administrateurs peuvent également être tenus responsables conjointement et individuellement de certains paiements irréguliers, comme une aide financière consentie à un autre administrateur ou dirigeant. Une défense basée sur la diligence raisonnable est offerte aux administrateurs responsables sur ces questions. On vise à assurer que des systèmes de conformité adéquats, ce qui inclut les rapports et la gestion des risques, sont en place et que les administrateurs accordent une attention à la mise en œuvre, l'exactitude et les résultats de ces systèmes. Des pouvoirs d'indemnisation généraux, tels qu'ils figurent dans le droit des sociétés, sont énoncés dans le règlement. L'administration portuaire ne peut indemniser les administrateurs ou dirigeants (anciens ou actuels) que s'ils ont agi avec intégrité et de bonne foi et que s'ils estimaient à juste titre que leur conduite était légitime. Lorsque les administrations portuaires intentent des

poursuites contre l'administrateur ou le dirigeant, l'indemnisation n'est possible que sur ordonnance d'un tribunal.

Les administrateurs seront considérés comme ayant accepté toute résolution ou action du conseil, à moins d'exprimer leur désaccord conformément aux dispositions figurant dans le règlement. Même si les détails des dispositions en matière de conflit d'intérêts sont laissés aux codes de déontologie qui figurent dans les lettres patentes, le règlement permet à un tribunal de résilier un contrat important en rapport avec lequel un administrateur a manqué à son obligation de communiquer un intérêt. Le ministre ou le port peuvent adresser une requête au tribunal.

5. Rapports au ministre

Même s'ils sont requis pour un certain nombre de fonctions, les états financiers annuels sont une source d'information pour le ministre et ses fonctionnaires. Le règlement précise le contenu des états financiers, qui doivent fournir de l'information comparative et des renseignements sur les traitements, les salaires et les avantages sociaux des employés; les honoraires professionnels et les honoraires des experts-conseils; les coûts d'entretien des opérations; l'amortissement des immobilisations; les impôts fonciers et les subventions tenant lieu d'impôts. L'information relative à la rémunération des hauts dirigeants tant de l'APC que de ses filiales à 100 % doit être fournie lorsque leur rémunération dépasse 100 000 \$ en dollars de 1999, ajustée en fonction de l'Indice des prix à la consommation. Des précisions sur la rémunération des administrateurs et du directeur général sont nécessaires.

Les états financiers doivent également communiquer de l'information sur l'estimation du total des dépenses d'immobilisations, les détails des projets dont on estime que le coût dépasse le million de dollars, une estimation des recettes tirées de la cession d'immobilisations et des détails sur les revenus censés dépasser 1 million de dollars. Les états financiers de l'APC et de ses filiales à 100 % doivent être remis au ministre au moins 30 jours avant l'assemblée annuelle publique de l'administration portuaire.

L'administration portuaire doit également fournir au ministre tous les comptes, budgets, documents, dossiers, rapports ou autres renseignements qu'il pourrait exiger. Cela inclut l'information relative au passif éventuel de l'APC ou de ses filiales à 100 %. Un plan d'entreprise quinquennal doit être présenté annuellement au ministre et renfermer toute l'information que celui-ci exige, y compris les changements importants par rapport aux plans précédents. Tant les états financiers que les plans d'entreprise doivent clairement énoncer individuellement les activités de l'administration portuaire et de ses filiales.

6. Pouvoirs du ministre

Le ministre peut demander un examen spécial, qui devra avoir lieu au moins une fois tous les cinq ans en tout état de cause. L'objet d'un examen spécial consiste à déterminer si les livres, dossiers, systèmes et pratiques requis dans la Loi ont été tenus à jour de manière à fournir une assurance raisonnable que les livres ont été convenablement protégés et contrôlés; que les opérations ont été faites en conformité avec les pouvoirs accordés par la Loi, les lettres patentes et les règlements administratifs; et que la gestion des ressources de l'APC s'est effectuée dans de bonnes conditions de rentabilité et que ses opérations ont été réalisées avec efficacité. Concrètement, une vérification de gestion est requise.

Il incombe à la responsabilité de l'administration portuaire de faire réaliser l'examen spécial, mais le ministre peut en exiger un. Cette disposition pourrait permettre au vérificateur général de jouer un rôle si le ministre le souhaite (et si le vérificateur général accepte le mandat). Même lorsque l'administration portuaire a pris les mesures requises pour faire réaliser l'examen, la loi prévoit que le ministre, après consultation du conseil d'administration, peut nommer un autre vérificateur. Le ministre est également l'arbitre des désaccords entre l'examineur et le comité de vérification ou le conseil d'administration de l'APC. Le rapport de l'examineur est remis au conseil d'administration et au ministre. Un avis de résumé du rapport est publié dans un journal à grand tirage du lieu où est situé le port et le rapport est mis à la disposition du public pendant les heures normales d'ouverture.

Le ministre peut également confier la gestion d'immeubles fédéraux supplémentaires à l'administration portuaire.

7. Limites s'appliquant aux activités des ports

Les activités des APC sont réparties en activités portuaires, qui sont ce qu'on pourrait qualifier d'activités de base, et en activités nécessaires pour appuyer les activités de base du port. Lorsqu'elles réalisent leurs activités de base, les APC possèdent tous les pouvoirs d'une personne morale. Les APC sont mandataires de Sa Majesté pour les besoins des activités commerciales de base, mais non pour les activités accessoires. Elles peuvent constituer des filiales à 100 %, qui peuvent exercer les activités prévues par les lettres patentes. La portée de ces activités est généralement vaste; toutefois, elles ont généralement un lien avec les compétences et le savoir-faire acquis par l'administration portuaire et ses employés ou en rapport avec les terrains du port. Les filiales ne sont pas mandataires de Sa Majesté du chef du Canada.

L'article 28 précise la capacité et les pouvoirs des administrations portuaires, qui sont restreintes aux « activités portuaires liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises, et à la manutention et l'entreposage des marchandises, dans la mesure prévue par les lettres patentes ». De plus, l'administration portuaire peut se livrer aux « autres activités qui sont désignées dans les lettres patentes comme étant nécessaires aux activités portuaires ». Il convient donc d'étudier les lettres patentes pour obtenir une description plus exacte des activités autorisées, ce qui inclut celles pour lesquelles l'administration portuaire est mandataire de Sa Majesté.

Le statut de mandataire a également ses limites. L'APC et ses filiales ne peuvent emprunter à titre de mandataires de Sa Majesté du chef du Canada. Les terrains sur lesquels le port est situé demeurent la propriété de l'État et ne peuvent être utilisés pour cautionner un emprunt. L'APC peut toutefois donner en gage d'emprunt les revenus qu'elle tire du bien immobilier. Le gouvernement du Canada ne peut garantir de prêts et les APC n'ont aucun accès au trésor, sauf pour des paiements comme le secours aux sinistrés qui pourrait s'appliquer à toute société dans des conditions similaires. Elles

Gestion et responsabilisation

peuvent grever d'une sûreté les accessoires fixes (immeubles, grues, quais) situés sur des terrains fédéraux.

Les utilisations en cours du bien immobilier, qui constituent une forme d'« usage non conforme » du point de vue de l'utilisation du terrain, peuvent être poursuivies, mais lorsque l'administration portuaire cesse cet usage, elle ne peut l'exercer de nouveau par la suite. De manière similaire, une filiale à 100 % peut continuer à exercer les pouvoirs et les activités commerciales qui étaient les siens le 1^{er} décembre 1995; les pouvoirs et les activités qu'elle cesse d'exercer après cette date ne peuvent être exercés de nouveau que si les lettres patentes le permettent.

Des limites d'emprunt peuvent être imposées à l'APC dans les lettres patentes. Les APC ont le pouvoir d'effectuer des placements, entre autres, dans des obligations, garantis par une administration fédérale, provinciale ou municipale ou par un membre de l'Association canadienne des paiements. Le règlement leur permet d'effectuer des placements dans une filiale autorisée et de placer les fonds de retraite conformément à la *Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension*.

Les administrations portuaires sont tenues par la Loi et le règlement de maintenir l'assurance adéquate des biens et activités qui se déroulent sur les installations portuaires. Les APC doivent également souscrire à une assurance de responsabilité civile des administrateurs et dirigeants. Des dispositions en matière d'indemnisation de Sa Majesté figurent également dans le règlement.

Le gouvernement fédéral conserve la propriété du terrain sur lequel le port est situé; l'APC est autorisée à exploiter et gérer le terrain. Elle ne peut grever d'une sûreté les terrains fédéraux. Elle peut concéder des servitudes d'accès et des droits de passage ou échanger des biens immobiliers fédéraux en échange de biens immobiliers de valeur comparable; ce pouvoir peut s'avérer utile pour rationaliser les avoirs portuaires. L'APC peut également céder des accessoires. Elle peut céder des biens immobiliers qui ne sont pas fédéraux, mais des lettres patentes supplémentaires doivent être délivrées pour

corriger la description de la propriété et des limites du port. Aussi, dans les faits, l'accord du ministre doit être demandé.

Les APC doivent verser des recettes annuelles à l'État en fonction des recettes brutes et elles doivent tenir des livres et registres satisfaisants, ainsi que fournir des déclarations annuelles au ministre et se rendre disponibles pour les examens spéciaux.

8. Droits

L'administration portuaire peut fixer unilatéralement les droits à payer à l'égard des navires, véhicules, aéronefs et personnes entrant dans le port ou en faisant usage. Elle peut également fixer les droits à payer à l'égard des marchandises qui sont déchargées de ces navires, chargées à leur bord ou transbordées, ainsi que des services qu'elle fournit. Le critère de base est le suivant : l'administration doit assurer le financement autonome de ses opérations et fixer les droits en conséquence. Les droits doivent couvrir les coûts et être équitables et raisonnables. La discrimination injustifiée n'est pas autorisée, même si le port peut établir une distinction entre des catégories d'utilisateurs en fonction de critères commerciaux généralement admis (p. ex., volume de marchandises).

L'autorité portuaire doit fournir un préavis des droits nouveaux ou révisés et permettre la présentation d'observations. Le préavis est publié dans un journal à grand tirage, et il s'adresse aux organisations dont les membres seront touchés par les droits, ainsi qu'à toute personne ayant manifesté auprès de la société le désir de recevoir les préavis. Ils sont aussi inscrits sur Internet. Des plaintes peuvent être déposées auprès de l'Office pour discrimination injustifiée. La décision de l'Office peut être modifiée par le gouverneur en conseil, quand l'article 40 de la *Loi sur les transports au Canada* s'applique.

9. Évaluation des risques

Le règlement oblige toute administration portuaire et filiale à 100 % à assurer qu'une évaluation des risques, de la gestion des risques, de la valeur des biens, du transfert des risques et de la perte maximum probable est effectuée. L'évaluateur des risques doit également tenir compte de la couverture d'assurance. L'évaluation doit être réalisée au

moins une fois tous les cinq ans. Le conseil d'administration doit approuver l'évaluation des risques et approuver la couverture d'assurance tous les ans.

10. Autres obligations imposées aux APC

Les APC sont tenues d'avoir un plan détaillé d'utilisation des sols faisant état des objectifs et politiques établis pour l'aménagement physique des immeubles dont la gestion leur est confiée ou qu'elles occupent ou détiennent. Elles doivent tenir compte des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants. Un avis doit être publié dans un journal local et l'APC doit donner aux citoyens la possibilité d'examiner le plan proposé et de faire part de leurs observations. L'APC doit tenir compte des observations avant d'adopter le plan. Un avis de la décision d'adoption d'un plan doit également être fourni.

L'APC doit tenir des réunions publiques dans toutes les municipalités où le port est situé. L'avis de la réunion doit être publié dans un journal à grand tirage et les citoyens doivent être informés du lieu où ils peuvent se procurer un exemplaire des états financiers annuels de l'administration portuaire et de ses filiales à 100 %. Les administrateurs et le premier dirigeant doivent être disponibles pour répondre aux questions lors de la réunion et un nombre suffisant d'exemplaires des états financiers vérifiés les plus récents doivent être mis à disposition pour distribution.

Les APC doivent également tenir un registre public de leurs états financiers, de leurs rapports annuels et des évaluations environnementales ainsi que d'autres documents considérés comme d'intérêt public.

Les APC sont soumises aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

11. Administration portuaire de Vancouver

a. Port

Le port de Vancouver a été créé par lettres patentes après adoption de la LMC et il a été institué le 1^{er} mars 1999. C'est l'un des ports désignés initialement comme APC dans la Politique maritime nationale. Il est le plus important et le plus achalandé au pays. Il s'étend sur 150 kilomètres le long de la côte de la Colombie-Britannique et borde huit municipalités, qui assurent toutes un rôle de gestion. Il affiche une présence soutenue et compétitive sur la côte Ouest de l'Amérique du Nord, se classant au premier rang des ports nord-américains en terme d'exportations. Près de 11 000 personnes y travaillent et les salaires et avantages sociaux se chiffrent à plus de 710 millions de dollars.

Le port a la capacité d'accueillir les navires d'une jauge supérieure à celle des navires Panamax, avec 26 terminaux de fret incluant 50 postes à quai. Il est desservi par quatre voies ferroviaires et il offre un accès facile aux réseaux routiers canadien et interétatique des États-Unis. Le port est également pratique pour l'aéroport international de Vancouver, offrant des liaisons faciles pour le transbordement et les correspondances assurées par les navires de croisière. Ces interconnexions modales constituent des facteurs importants de détermination de l'attractivité d'un port pour les expéditeurs et d'évaluation de sa compétitivité, étant donné que les décisions des transporteurs maritimes tiennent compte des critères multiples, comme l'interaction et la compétitivité des différents modes, les coûts et la rapidité de livraison. Dans les faits, le port de Vancouver est en concurrence avec les ports de Seattle, Tacoma, Portland (Oregon), Vancouver (Washington), et, même sur certains plans aussi loin au sud que les ports de la région de San Francisco/Oakland, Los Angeles et Long Beach. L'approbation d'un plan de construction de nouvelles installations portuaires près de Blaine, dans l'État de Washington, immédiatement au sud de la frontière canadienne, a été obtenue; il est probable que ce port livrera une vive concurrence au port de Vancouver.

Plus de 80 % du tonnage qui transite par le port est constitué de cargaisons en vrac comme le charbon, les grains, le soufre et la potasse. Plus de la moitié des cargaisons à l'exportation proviennent des provinces des Prairies, ce qui justifie leur intérêt pour les

activités du port et le rôle qu'elles jouent dans le processus de nomination d'un administrateur au conseil.

À l'image du secteur des transports en général, la situation économique du port à l'égard de ses activités de base dépend de l'état de l'économie. Le taux de change, la mise en valeur de marchés outre-mer par les fabricants canadiens et le souhait des consommateurs canadiens d'accéder à des marchandises étrangères sont tous des facteurs qui influent sur le niveau d'activité du port. En 1999, 71,2 millions de tonnes de cargaisons et plus d'un million de conteneurs ont été manutentionnés. Il s'agit d'une légère diminution par rapport aux chiffres de 1998 et 1997, mais des résultats satisfaisants pour une économie qui souffrait de la « grippe asiatique ». On peut trouver des rapports statistiques relatifs aux chargements, au marché des conteneurs, au commerce par produit, au commerce par pays et des sommaires des échanges commerciaux sur le site Web du port (portvancouver.com).

En 1999, selon l'état financier annuel (dix mois se terminant le 31 décembre), le port possédait un actif total de plus de 453 millions de dollars, des recettes d'exploitation de 67 millions de dollars (en baisse par rapport aux 73 millions de dollars de 1998) et un revenu net de 16,5 millions de dollars. En dépit de recettes plus élevées en 1998, le revenu net était de 449 000 \$³⁴.

Pour assurer sa compétitivité sur le réseau mondial des transports, le port maintient des représentants à Beijing, Hong Kong, Japon, Corée, Singapour et à Taiwan, ainsi que dans toutes les régions du Canada et au Midwest américain. Il est jumelé à six ports au Japon, en Corée du Sud, en Chine et à Taiwan et au Canada, à Sept-Îles. Personnel et savoir-faire sont échangés et le jumelage avec Sept-Îles s'étend aux relations communautaires, une école de Vancouver échangeant des étudiants avec une école de Sept-Îles.

³⁴ La valeur des immobilisations a été réduite en 1998; toutefois, le revenu net avant cette réduction avait été multiplié par quatre en 1999.

Contrairement à ses futures filiales, le port ne paie pas d'impôt. La Corporation Place du Canada est exemptée en raison de son statut de représentant de la Couronne, mais ses recettes sont regroupées avec celles de l'APV pour le calcul du revenu brut. Des paiements tenant compte d'impôts fonciers sont effectués aux municipalités.

b. Lettres patentes

Administrateurs : En plus de répéter et de préciser les exigences de la *Loi maritime du Canada*, les lettres patentes énoncent les détails de la gestion et décrivent de manière détaillée les terrains fédéraux détenus par le port, ainsi que le code de déontologie des administrateurs. Ceux-ci sont nommés par le gouverneur en conseil, la province de la Colombie-Britannique; les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba œuvrant de concert; et le gouverneur en conseil en consultation avec les utilisateurs.

Les catégories d'utilisateurs sont précisées à l'annexe D aux lettres patentes et incluent :

- les quatre voies ferroviaires qui assurent la liaison avec le port;
- la B.C. Trucking Association;
- le Council of Marine Carriers;
- les syndicats, les intérêts du secteur du blé et de la foresterie;
- l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques/producteurs pétroliers;
- les regroupements de transitaires, de courtiers en douane, d'importateurs et d'exportateurs;
- le Vancouver Board of Trade;
- la Chamber of Shipping; et
- le Council of Marine Carriers.

Les lettres patentes énoncent un processus de consultation des utilisateurs et des mécanismes de formulation de commentaires. Un Comité consultatif portuaire doit être nommé pour administrer un processus de sollicitation de noms de candidats « qui seraient des candidats qualifiés et compétents pour combler les postes vacants d'administrateurs des utilisateurs ». En plus de réunir une liste de noms, le CCP doit évaluer les candidats

et remettre au ministre une liste des personnes qu'il recommande. Théoriquement, le CCP fournira au ministre une liste incluant au moins deux fois le nombre des postes vacants, offrant ainsi au ministre des choix et des options. Le ministre peut, bien entendu, nommer comme candidats des personnes qui ne sont pas sur la liste, mais cela enverrait comme signal que le processus de responsabilisation à l'égard des utilisateurs est remis en question. Les lettres patentes précisent que le ministre conserve les pleins pouvoirs de nomination, mais sous réserve (à vrai dire, réserve passablement subjective) d'exercer ses pouvoirs pour « assurer un mélange adéquat de membres du conseil en tout temps ».

Les membres du CCP font en sorte de se rendre disponibles pour répondre aux questions du ministre ou de ses fonctionnaires sur le processus de sélection, les candidats et les délibérations du comité. Le CCP est tenu de gérer un secrétariat et de consigner le procès-verbal de ses réunions et délibérations.

Le conseil du port doit nommer un comité de gestion dont les fonctions sont les suivantes :

- Gérer l'administration du code de déontologie.
- Élaborer et mettre à jour annuellement un plan à long terme de composition du conseil, de manière à assurer une combinaison optimale de compétences, d'antécédents et d'expérience, en tenant compte des compétences, des antécédents et de l'expérience des administrateurs existants, des dates de départ et de l'administrateur stratégique de l'autorité.
- Aviser l'APC ou un autre organisme de nomination au moins quatre mois à l'avance de l'expiration du mandat de leurs personnes désignées et demander une nomination.
- Fournir à l'APC et à chaque organisme de nomination une vue à jour des plans de composition du conseil ainsi qu'un profil des compétences, des antécédents et de l'expérience des administrateurs à l'exercice.
- Faire une demande de nomination à l'organisme pertinent lorsque le mandat d'un administrateur prend fin, avec un plan et le profil des administrateurs encore en poste.

Gestion et responsabilisation

- Aviser le conseil ou un comité du conseil de toutes les questions de gestion d'entreprise qu'il estime pouvoir être tranchées par la commission ou le comité.
- Étudier la rémunération des administrateurs et formuler des recommandations à ce sujet au conseil.

De plus, le comité de gestion possède des responsabilités précises à l'égard de la nomination par le ministre des administrateurs après consultation des groupes d'utilisateurs.

- Après avoir fourni au ministre un avis de vacance, le comité publiera un avis dans les journaux à grand tirage invitant les utilisateurs et d'autres intervenant à présenter des candidats à l'APC; l'avis doit être publié au moins 30 jours avant l'échéance du processus de nomination.
- L'avis doit inclure de l'information sur les restrictions et les exigences législatives s'appliquant aux administrateurs (p. ex., ne pas être fonctionnaire ou politicien; avoir plus de 18 ans) et demander aux parties qui présentent le candidat de préciser pour quelles raisons elles estiment que leur candidat répond aux critères.
- Le comité se rendra disponible pour répondre aux questions du ministre sur les antécédents, l'expérience et les compétences requises au sein du conseil.

Le code de déontologie des administrateurs est énoncé à l'annexe F aux lettres patentes. L'objet du code consiste à préserver et à accroître la confiance du public en l'intégrité et l'impartialité des administrateurs et des dirigeants, ainsi que des activités et opérations commerciales de l'autorité en instituant des règles précises régissant les conflits d'intérêts. Les administrateurs se voient confier comme mandat général de régler leurs affaires et d'exécuter leurs fonctions de façon à promouvoir la confiance du public. Les activités ou relations pertinentes sont déclarées au comité de gestion, qui formulera au conseil une recommandation écrite sur la façon de résoudre les cas de non-conformité. Parmi les mesures que peut prendre un administrateur pour résoudre un problème de conflit figure le dessaisissement; le retrait (p. ex., la démission du poste en conflit); et la démission du conseil. Le conseil rend la décision finale relative à la conformité au code et aux mesures qui doivent être prises, ce qui inclut la demande de démission d'un

Gestion et responsabilisation

administrateur. Tant le comité de gestion que le conseil doivent offrir à l'administrateur la possibilité d'être entendu avant que ne soient formulées des recommandations ou des décisions rendues.

Le code traite également de l'utilisation d'information d'initié et de déclaration d'information confidentielle, ainsi que des obligations de protection des renseignements personnels et de confidentialité relativement aux déclarations effectuées aux termes du code.

Les administrateurs doivent reconnaître qu'ils ont lu et compris le code et qu'ils se conforment à celui-ci lorsqu'ils sont nommés, et évaluer leur situation et faire une déclaration écrite de conformité le 15 mars de chaque année.

Droits prélevés à même les recettes brutes : Les lettres patentes précisent la formule de calcul des droits prélevés à même les recettes brutes qui doivent être versés annuellement au ministre. Le pourcentage à payer se situe sur une échelle progressive qui va de 2 % des 10 premiers millions de dollars des recettes brutes calculées à 6 % des recettes brutes calculées entre 20 et 60 millions de dollars. Le taux descend ensuite à 4 % entre 60 et 70 millions de dollars et à 2 % pour les recettes brutes calculées de plus de 70 millions de dollars. Il convient de souligner que l'échelle est la même que celle de l'administration portuaire de Halifax.

Dans le contexte des droits prélevés à même les recettes brutes, l'administration doit inclure un document déclaratoire avec le paiement sous la forme prescrite par le ministre. Il doit faire ressortir, entre autres, une liste détaillée des sources de recettes. Le ministre a le droit à tout moment d'examiner les livres et registres. Des dispositions similaires figurent dans la Loi.

Emprunt : Les lettres patentes confirment que l'administration portuaire et ses filiales ne peuvent emprunter en tant que mandataires de Sa Majesté. Pour Vancouver, la limite d'emprunt est fixée à 250 millions de dollars. Chaque année, en plus de présenter des

copies des états financiers annuels au ministre, le port doit déposer un certificat signé par le directeur général qui déclare :

- le montant du total des emprunts au cours de l'année financière;
- que l'administration n'est pas en défaut;
- qu'aucune poursuite importante n'a été entamée ou fournir les détails de toute nouvelle poursuite;
- le montant des capitaux investis, éventuellement dans une filiale; le taux annuel de rendement qui sera nécessaire pour assurer un rendement suffisant sur investissement (terme défini, en gros le rendement sur les placements du Canada); et le montant réellement versé;
- que l'administration n'est pas informée d'un contrat d'emprunt de plus de 5 millions de dollars qui ne renferme pas la déclaration selon laquelle l'administration emprunte en son propre nom et non comme mandataire de Sa Majesté.

Activités du port : Au chapitre des « activités portuaires de base » (décrites à l'alinéa 28(2)(a) de la LMC), le port peut exécuter les activités autorisées par la Loi, ce qui inclut l'imposition de droits, la location de biens immobiliers fédéraux, l'hypothèque d'accessoires, et la construction de postes de mouillage, de quais, de terminaux, d'entrepôts et de bureaux. Il peut exploiter ou gérer un port maritime, une marina, un aéroport pour les hydravions, un hélicoptère, un dépôt d'autobus ou un chemin de fer au sein du port ou au sein des municipalités nommées dans les lettres patentes lorsque les installations sont destinées aux utilisateurs du port en liaison avec leur usage de celui-ci.

Le port peut assurer les services comme les vérifications environnementales, la remise en valeur d'habitats marins, les évaluations environnementales, les services et les aides à la navigation, les services de chargement et déchargement, le stationnement, le sauvetage et la saisie, les services de sécurité, les services de patrouille portuaire pour les eaux navigables du port et la fourniture de connaissances spécialisées en rapport avec les logiciels ou le savoir-faire acquis dans le cadre de ces activités (c.-à-d., réalisation de mandats de consultation). En rapport avec ces activités, le port peut effectuer de la

Gestion et responsabilisation

recherche et du développement, promouvoir et commercialiser des services et produire, accueillir et parrainer des activités civiques.

Dans le cadre de ses activités de base, le port peut exploiter des restaurants, des bars, des magasins de détail, des bureaux, des activités de divertissement, des programmes de voyages et des activités reliées au tourisme (nota : terme vaste) dans certaines conditions. Le conseil doit par voie de résolution déterminer (c.-à-d. évaluer précisément et décider) que 1) il n'est pas possible de réaliser l'activité par voie d'entente de location ou d'autorisation ou 2) lorsque cela est possible, que ce n'est pas dans les meilleurs intérêts de l'administration en tenant compte des objectifs énoncés à l'article 4 de la Loi (voir précédemment) de faire réaliser ces activités au moyen d'une entente de location ou d'autorisation.

Lorsqu'elle réalise l'une de ces activités, l'administration doit conclure une entente qui impose une responsabilité conjointe et individuelle à l'égard de toute autre personne relativement aux créances, obligations, réclamations ou passifs. Entre autres choses, cette disposition contribue à assurer que les états financiers et les registres de l'administration portuaire refléteront sa véritable situation et son passif potentiel.

Activités de soutien : Les « activités de soutien » sont liées directement aux activités de base du port. Elles incluent l'emprunt de fonds; l'émission d'obligations, de débentures ou d'autres valeurs mobilières; l'acquisition ou la cession de biens immobiliers autres que des biens fédéraux (avec la délivrance de lettres patentes supplémentaires); et la mise en valeur ou la location de biens immobiliers autres que des biens fédéraux. L'exigence de lettres patentes supplémentaires garantit non seulement l'exactitude relativement aux avoirs du port, mais permet également au ministre de disposer d'un point de contrôle.

Le pouvoir de constitution d'une filiale est l'un des plus importants pouvoirs reliés aux activités de soutien. Le montant du capital qui peut être investi dans une filiale est limité : les investissements en capital cumulés dans toutes les filiales ne peuvent dépasser un montant égal à 50 % du revenu net du port.

Activités des filiales

La Corporation Place du Canada est une filiale à 100 % de l'administration; l'accord était en place avant la constitution en APC du port. Une société de portefeuilles a été créée pour intégrer des filiales supplémentaires mais, pour l'instant, aucune autre filiale n'est active. Aux termes des lettres patentes de l'administration, Place Canada peut gérer, louer ou concéder sous licence les biens immobiliers fédéraux pour les usages locatifs précisés. Cela inclut les hôtels, restaurants, bars, activités de voyagistes ou de voyages, ventes au détail, bureaux, activités de divertissement, services de restauration et salons d'exposition et professionnels. La Corporation peut produire, coordonner, parrainer et accueillir des activités civiques et assurer sa promotion et sa mise en marché ou celles du port.

De plus, les lettres patentes énoncent des dispositions générales régissant les filiales qui n'ont pas été constituées. Les filiales peuvent emprunter en leur propre nom; émettre des obligations, des débetures ou d'autres valeurs mobilières et remettre en garantie ou vendre leurs propres obligations ou débetures. Elles peuvent participer comme associés, actionnaires ou mandataires communs avec d'autres parties aux activités autorisées aux filiales du port. Ces activités incluent la fourniture d'expertise à des tiers (c.-à-d. services de consultation); et l'acquisition, la location et la mise en valeur de biens en liaison avec les activités généralement autorisées au port. Elles peuvent exploiter des installations de transit, de groupage, de distribution ou de courtage du fret, ainsi que d'entreposage, de stockage et de manutention du fret à l'extérieur du port et en liaison avec des personnes qui ne sont pas des usagers du port. Elles peuvent exploiter des bars, des restaurants et des activités de divertissement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas reliées à des activités similaires qui peuvent être réalisées par le port. Elles peuvent également offrir des services reliés aux évaluations, aux vérifications et à la biorestauration de l'environnement; des services de navigation; des services de planification et d'intervention en cas d'urgence, de stationnement et des installations et services multimodaux à l'extérieur du port et avec des personnes qui n'utilisent pas les installations portuaires.

En d'autres termes, les filiales peuvent assurer un grand nombre des services que le port lui-même peut assurer en liaison avec l'exploitation des activités de base ou à l'appui des activités de base, mais à l'extérieur du port et en faisant appel à des personnes qui ne sont pas usagers de celui-ci. En théorie, une diversité passablement importante d'activités commerciales peuvent être exploitée commercialement par des filiales dans diverses localités.

Les lettres patentes imposent aux administrateurs des obligations précises à l'égard des filiales. Ils doivent prendre toutes les mesures nécessaires (c.-à-d. introduire une forme de système de conformité) pour assurer que les filiales possèdent et exercent seulement les pouvoirs prévus par les lettres patentes, et ne réalisent que les activités approuvées; et n'exercent aucun pouvoir ou n'effectuent aucune activité contraires aux lettres patentes ou à la Loi. Tout usage de la propriété, des employés, des installations ou services de l'administration portuaire doit être convenu par écrit, la filiale payant une juste valeur marchande à l'administration. Les cautions ou garanties qui peuvent être accordées à la filiale sont également assujetties à des limites.

Obligations fédérales : L'administration portuaire doit se conformer aux obligations internationales et provinciales, comme l'Accord sur le commerce intérieur, l'Accord sur le libre-échange nord-américain et le GATT. Elle doit également utiliser le mot « symbole » Canada et faire battre le drapeau canadien de manière bien visible. De plus, le port doit coopérer avec les mesures de planification d'urgence.

c. Sommaire des mécanismes de gestion

(1) Composition et nomination du conseil

Le comité consultatif portuaire (CCP) constitué par les lettres patentes et décrit précédemment est le principal véhicule d'identification et de sélection des candidats aux « sièges des usagers » au conseil. Le CCP est devenu un forum d'avis et de consultation auprès de la communauté des utilisateurs et il assume aujourd'hui des responsabilités plus vastes en matière de communication et d'échange d'information et de problèmes. Le processus de sélection a évolué de manière positive dans un sens large; le premier groupe d'administrateurs des usagers incluait des personnes nommées en vertu des pouvoirs

Gestion et responsabilisation

discrétionnaires accordés au ministre de nommer des candidats autres que ceux proposés par le CCP. Depuis lors, les personnes nommées par les usagers sont devenues des candidats retenus en vue d'une nomination. Les nominations occasionnelles, que ce soit par le gouvernement fédéral, les municipalités ou les provinces ont été effectuées sans heurts.

(2) Mécanismes mis à profit par le conseil pour assurer la qualité du rendement

L'administration portuaire de Vancouver possède des programmes d'orientation et d'éducation destinés aux membres du conseil lorsque ceux-ci sont nommés et des programmes suivis pour tous les administrateurs. En complément de l'information relative à la gestion et à leurs responsabilités, les administrateurs effectuent une visite des installations et collaborent avec d'autres membres du conseil pour « se mettre au courant » des activités et des besoins du port. Certains peuvent se déplacer dans d'autres ports pour comparer et étudier la concurrence. Un spécialiste de la gestion d'entreprise et des fonctions des administrateurs a préparé un manuel de gestion pour le conseil.

Le conseil fait l'objet d'un processus annuel d'auto-évaluation. L'évaluation du rendement du conseil et des administrateurs demeure relativement rare au sein des entreprises canadiennes, moins du cinquième d'entre elles effectuant des évaluations. Le conseil évalue également le rendement du premier dirigeant en fonction d'indices et d'objectifs fixés au cours de l'année précédente. En fait, les contrats de rendement sont utilisés à l'échelle du système du port.

Même si le conseil est tenu de remettre un certificat de conformité annuel au ministre, il doit fournir des rapports mensuels sur la conformité de la direction. Ces rapports ont une portée plus large que ceux qu'exige le ministre et ils couvrent l'intégralité des exigences juridiques et réglementaires, comme la santé et la sécurité, l'environnement et les ressources humaines, ainsi que les rapports financiers et l'analyse des risques.

(3) Transparence et communication

Gestion et responsabilisation

Le port entretient des liens actifs avec la collectivité. Il participe à des organismes gouvernementaux et privés consacrés à la planification, au transport et à l'environnement. Il participe à un certain nombre d'organismes communautaires et d'associations d'entreprises, comme le Vancouver Board of Trade, offre des bourses à un certain nombre d'écoles et exploite un « service des conférenciers » pour étudier des questions sur un point formel, depuis l'histoire du port jusqu'à la protection de l'environnement. Tant le port en tant que société que ses employés participent à des activités communautaires (p. ex., le canot du dragon s'est classé premier de sa division l'an dernier) et à des œuvres de bienfaisance.

Il existe un comité de liaison municipal, au sein duquel les maires et gestionnaires municipaux locaux rencontrent le conseil et les dirigeants plusieurs fois par année. Les représentants du port assurent une liaison constante avec leurs homologues des municipalités. Le membre du conseil qui est nommé par les municipalités organise aussi des réunions selon les besoins avec, par exemple, le conseil municipal de Vancouver³⁵. Des consultations régulières et suivies ont également lieu avec les Premières Nations.

Une salle de lecture publique permet aux personnes intéressées d'examiner durant les heures d'ouverture normales un certain nombre de documents de l'entreprise, ce qui inclut les états financiers, les évaluations environnementales et les plans d'utilisation du terrain. Elle sert également de registre environnemental. Le processus d'évaluation environnementale autorisé par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sert également de mécanisme de communication et d'interaction avec les intervenants. Par le biais de sa politique d'évaluation environnementale, le port s'impose des exigences qui sont plus strictes que celles qui figurent dans la loi fédérale. Une base de données des sites environnementaux a été créée.

Les assemblées publiques annuelles, instituées avant l'adoption de la LMC, sont

³⁵ On trouvera un exemple du type d'information mise à la disposition des municipalités à une date antérieure sur le site Web de la ville de Vancouver (city.vancouver.gc.ca), Policy Report to Vancouver City Council from City Manager, la nouvelle Politique maritime nationale et le port de Vancouver, 19 février 1996.

Gestion et responsabilisation

l'occasion de poser des questions, de débattre et d'échanger de l'information entre les administrateurs et les fonctionnaires du port, les utilisateurs, les membres de la collectivité et le public.

La *Loi sur l'accès à l'information*, qui ne s'appliquait pas au port en tant que société d'État, est désormais en vigueur pour les APC. Il en est découlé un degré accru de transparence des activités des ports.

Les plans d'occupation des sols ont été utilisés pour la première fois par le port au début des années 1990. Ils sont élaborés en consultation avec les divers intervenants, dont les usagers, les municipalités et les ministères fédéraux (Transports Canada, Pêche et Océans Canada et Environnement Canada). En complément d'être disponible dans la salle de lecture du port, le plan peut être consulté dans les bibliothèques publiques de l'ensemble du Lower Mainland de C.-B.

Le gouvernement reçoit également une vaste diversité de renseignements, en particulier sur la situation financière et les futurs plans d'entreprise. Par exemple, en complément des états financiers annuels, il existe le plan d'entreprise, les documents d'information et toute l'information que le gouvernement pourrait obtenir au moyen d'examins spéciaux ou d'un examen des livres et registres de l'administration.

(4) Responsabilisation financière

De nombreux mécanismes sont en place pour assurer que le port demeure responsable sur le plan financier, ce qui inclut les limites d'emprunt et certificats de conformité envoyés au ministre. La pertinence et la justesse des limites d'emprunt soulèvent certaines inquiétudes. Il est possible que ces limites soient trop faibles pour les améliorations des immobilisations importantes et certains estiment qu'elles reflètent un manque de confiance de la part du gouvernement fédéral. Il convient de souligner, bien entendu, que cette perception unilatérale d'un manque de confiance peut être interprétée par d'autres comme l'application de limites responsables.

12. Administration portuaire de Halifax

a. Le port

Le port de Halifax jouit d'une position naturelle avantageuse au sein des ports maritimes de la côte Est. Il est profond, avec un chenal de plus de 18 mètres de tirant d'eau, et situé à peu de distance de l'orthodromie. Son emplacement permet le transport océanique des échanges commerciaux le plus rapide à travers l'Atlantique Nord. Il peut accueillir des navires d'une jauge supérieure à celle des navires Panamax, ce qui contribue de manière notable à sa compétitivité. Le port possède deux terminaux pour conteneurs, le trafic annuel des conteneurs se chiffrant pratiquement à 3,8 millions de tonnes métriques. En 1999, le trafic total était de 14 millions de tonnes, en augmentation par rapport à l'année précédente. Pour ce qui est des marchandises en vrac, le port assure la manutention de palettes de bois, de charbon et de certaines importations de grain. En comparaison de Vancouver, Halifax traite plus de marchandises diverses et moins de marchandises en vrac. Environ 7 500 emplois sont reliés directement et indirectement au port. On estime que les activités portuaires génèrent des revenus d'emploi de 520 millions de dollars à l'échelle de la province.

Les principaux concurrents du port sont vraisemblablement New York/New Jersey, Boston, Philadelphie, Montréal par la voie maritime et aussi loin au sud que Savannah.

L'énoncé de mission du port se lit ainsi :

L'administration portuaire de Halifax s'est donnée pour mission de développer, de commercialiser et de gérer ses actifs dans le but de favoriser et de promouvoir le commerce et les transports et de servir de catalyseur aux économies locales, régionales et nationales.

L'administration portuaire de Halifax sera financièrement autonome, respectera l'environnement dans l'exercice de ses activités et donnera à ses employés, par du travail enrichissant et stimulant, la possibilité de s'épanouir.

Le port considère (rapport annuel de 1999) l'incidence de la *Loi maritime du Canada* comme essentiellement d'ordre financier. Le port est tenu de fonctionner selon des critères commerciaux et de demeurer financièrement autonome. Comme l'exige la Loi, le

port prend des mesures pour recevoir une juste valeur marchande en retour de l'utilisation de son terminal de conteneurs par Halterm Ltd. Les négociations ont été houleuses, accompagnées de poursuites devant les tribunaux et d'interventions du gouvernement, dans le but de déterminer si les modalités de location constituaient des « droits » au sens de la Loi, qui pourraient faire l'objet d'un appel auprès de l'OTC en raison de leur caractère déraisonnable et discriminatoire. Toutefois, le port met l'accent sur le recours au marché libre pour déterminer la valeur et il a demandé à d'autres usagers potentiels de lui présenter des offres. Ces expériences pourraient avoir signifié une transition tumultueuse avec les nouvelles conditions imposées par la LMC, mais elles sont également susceptibles de favoriser une transition vers une exploitation plus commerciale. Les bénéfices demeurent l'une des priorités du conseil.

Des dépenses d'investissement seront vraisemblablement requises dans le port et des inquiétudes ont été formulées quant à la suffisance des limites d'emprunt fixée dans les lettres patentes (voir ci-dessous). De plus, on estime qu'il serait plus judicieux que le gouvernement fédéral paie les impôts (plus précisément, le paiement tenant lieu d'impôt) à la municipalité, en fonction de la valeur du terrain (qu'il possède) et que le port paie en fonction de la valeur des accessoires (qu'il possède). Les droits prélevés à même les recettes brutes sont déjà versés au ministre et peuvent être considérés comme une forme de location du terrain. Certains soutiennent également que ces droits sur les recettes brutes devraient être basés sur les recettes nettes plutôt que les recettes brutes. À l'heure actuelle, ils découragent l'expansion et l'exploitation de débouchés commerciaux attractifs.

À l'heure actuelle, l'administration portuaire de Halifax n'a pas constitué de filiales. Toutefois, elle possède depuis quelques années des installations commerciales comme des restaurants, des bureaux, des boutiques et un musée.

Des assemblées des actionnaires ont lieu au sein de la collectivité. Des présentations sont faites au moins une fois par année aux MAL provinciaux, au conseil municipal de Halifax, à la chambre de commerce, aux employés et à l'industrie. L'assemblée générale

annuelle a attiré des membres du public, ainsi que des intervenants qui ont un intérêt plus direct dans les affaires du port.

(b) Lettres patentes

Bien entendu, les lettres patentes sont basées sur la *Loi maritime du Canada* et renferment tous les articles requis. Dans une large mesure, en particulier du point de vue des pouvoirs et activités de la « vocation de base » du port, des activités qui appuient le port et des activités réalisées par des filiales à 100 %, les lettres patentes sont similaires à celles de l'administration portuaire de Vancouver. Lorsqu'une question n'est pas traitée dans ce document, on peut supposer qu'elle est similaire aux lettres patentes de l'administration portuaire de Vancouver, étudiée précédemment. Toutefois, dans divers domaines, les lettres patentes ont été personnalisées en fonction des besoins et du contexte propres au port de Halifax.

Administrateurs : Sept administrateurs siègent au conseil de l'administration portuaire de Halifax. L'un est nommé par le gouverneur en conseil sur proposition du ministre. Un autre par la municipalité régionale de Halifax, et un par la province de la Nouvelle-Écosse. Quatre sont nommés par le gouverneur en conseil en consultation avec les usagers. Comme c'est le cas pour les administrateurs de l'administration portuaire de Vancouver, les administrateurs peuvent effectuer deux mandats, mais seulement avec une interruption de 12 mois entre les deux. La durée du mandat est de trois ans. L'ancien administrateur désigné par la province, Sir Graham Day, a démissionné il y a plus d'un an et la province ne lui a pas encore trouvé de remplaçant. Compte tenu de la taille relativement modeste du conseil, cela pourrait signifier des difficultés. Il s'agit d'un exemple illustrant la nécessité pour les organismes de nomination de remplir leurs mandats rapidement et de manière responsable. Bien entendu, Sir Graham Day est aujourd'hui admissible à une renomination, étant donné l'achèvement de la période d'exclusion.

Le conseil est assujéti au code de déontologie dans les lettres patentes et il effectue une auto-évaluation annuelle.

Contrairement à Vancouver, il n'existe pas de comité consultatif du port constitué dans les lettres patentes. Le processus de nomination « vise à assurer que chacun des quatre administrateurs des usagers représente une catégorie particulière... d'utilisateurs ». Les catégories d'utilisateurs sont les suivantes : 1) transport terrestre; 2) locataires, lignes maritimes et mandataires; 3) main-d'œuvre, exploitants externes aux terminaux et autres fournisseurs de services portuaires; et 4) exploitants de terminaux et expéditeurs.

Un comité de nomination permanent, qui assure une fonction similaire à celle du CCP à Vancouver, est constitué en demandant à chaque catégorie de nommer une personne qui siègera au comité. Le président directeur général du port assure le soutien administratif des comités et coordonne la mise sur pied d'une liste de candidats lorsqu'un poste d'administrateur des usagers est vacant. Le processus inclut la communication avec l'ensemble des sous-groupes (déterminés par le PDG) d'une catégorie pour solliciter la présentation de candidats. La publicité et d'autres formes d'avis publics sont acceptables à l'administration du comité. Les candidatures doivent inclure le c.v. du candidat et une confirmation qu'il possède les qualifications et la disponibilité requises. Une liste complète de candidats est compilée, comportant au minimum deux noms et au maximum quatre (probablement pour un poste). Le comité de nomination est chargé d'assurer que les candidats nommés possèdent les compétences, les antécédents et l'expérience requis, et que les qualifications sont compatibles avec les exigences de la LMC. Le comité remet au ministre une liste brève ou détaillée de candidats.

Le comité de gestion du conseil, comme son homologue de Vancouver, est chargé d'élaborer un plan à long terme de composition du conseil, de fournir des avis au comité de nomination et à l'organisme de nomination (p. ex., la municipalité ou la province) et de rédiger un profil des compétences et de l'expérience des administrateurs permanents. Dans ce profil, le comité fait ressortir les compétences et l'expérience dans les domaines des transports (maritimes et autres), des finances, du droit, de l'immobilier, du génie et des autres services professionnels et aux entreprises (ce qui inclut l'expérience au sein d'autres conseils).

Emprunt : Le total des emprunts de l'administration ne peut dépasser 25 millions de dollars. Des lettres patentes supplémentaires permettraient une hausse de la limite d'emprunt et le gouvernement devra donc donner son autorisation avant que le ministre ne délivre les nouvelles lettres patentes. Le port craint que la faible limite (p. ex., égale au dixième du coût d'un nouveau quai à deux postes d'accostage) se traduise par un rôle minoritaire du port à l'égard de la mise en valeur de ses installations. L'ajout d'un autre intervenant ayant de solides intérêts financiers et qui pourrait influencer sur la gestion globale du port serait source de confusion et pourrait remettre en question l'intention originale de conversion en APC.

13. Évaluation globale

La *Loi maritime du Canada* et les lettres patentes de l'administration portuaire de Vancouver et de l'administration portuaire de Halifax assurent un système détaillé d'équilibre dans l'exercice des pouvoirs, la communication constante d'information au gouvernement, aux usagers et au public, et une structure de gestion d'entreprise qui devraient favoriser une gérance et une supervision de haute qualité.

Comme toutes les structures d'entreprise, l'efficacité de la structure de gestion dépend dans une large mesure de la qualité des personnes qui participent. Les nominations effectuées dans le but explicite d'assurer l'excellence de la supervision, de la gérance et de la gestion contribueront fortement à l'accomplissement des objectifs du port. L'importance des personnes est énorme dans de telles situations. Aucune structure de gestion, peu importe la qualité de sa conception, ne peut surmonter toutes les faiblesses de l'organisation provoquées par des interventions humaines mal conçues ou irresponsables. Ceci étant dit, cette étude n'est pas une évaluation du personnel des ports et, quoi qu'il en soit, nous n'avons trouvé aucune preuve de faiblesse à ce niveau. Toutefois, il importe d'assurer que la nomination et les processus connexes, qui visent à imposer la reddition de comptes aux pouvoirs publics, aux usagers et en dernier ressort, au public, sont exécutés en tenant compte des meilleurs intérêts de l'entreprise.

Les ports ont obtenu un degré élevé de latitude à l'égard de leurs activités commerciales,

particulièrement par l'intermédiaire des filiales. Ces occasions commerciales potentielles peuvent être considérées comme les compromis à faire pour assurer une stabilité financière viable lorsque le statut de société d'État pour les besoins de l'emprunt est aboli. Les ports ont désormais la possibilité de détenir, dans les faits, une diversité de placements – un portefeuille qui pourrait assurer la stabilité d'une organisation qui est essentiellement dépendante de la demande. Le marché de la potasse s'essouffle, et les expéditions également. Cela est vrai pour tout autre bien ou marchandise auquel on peut penser. La stabilité financière à long terme, en l'absence de garanties de l'État, pourrait nécessiter d'autres options de recettes.

Il existe la possibilité de placements insensés, soit par les ports qui réalisent leurs activités de base, soit par les filiales. Les dispositions relatives aux filiales ouvrent la porte à une utilisation par les ports de l'expérience et du savoir-faire de leur personnel dans d'autres domaines ou pour se livrer à des activités plus attractives que les activités portuaires (cela est également vrai pour les ports, mais dans une moindre mesure). Les limites imposées aux niveaux actuels des investissements sont susceptibles d'assurer une certaine protection contre un passif abusif. Les filiales ne sont pas des mandataires de Sa Majesté et leur capacité d'endettement dépend de leur propre solvabilité (même si on suppose que les créanciers sont informés des relations et du potentiel éventuels d'investissement supplémentaire par le port).

Il convient toutefois de souligner que les plans d'entreprise, les déclarations, les certificats de conformité, les évaluations environnementales, et les examens spéciaux font partie des outils qui fournissent à des gouvernements multiples des possibilités de réagir lorsqu'ils estiment que les activités de base des ports sont ignorées ou ne reçoivent pas la priorité qui pourrait être considérée comme adéquate. Une décision d'investissement peut toujours être considérée comme douteuse a posteriori (comme le savent un grand nombre d'entre nous); toutefois, il existe un certain nombre de contrôles des activités qui pourraient s'avérer de mauvais investissements et affaiblir la capacité du port de réaliser ses activités de base. Toutes ces mesures s'ajoutent, bien entendu, au constat de réalisme que peuvent imposer les marchés financiers.

B. Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

1. Introduction

La Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) est une société privée, sans but lucratif et sans capital-actions, qui a été constituée le 9 juillet 1998 en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* (LCC), pour assurer l'entretien, l'exploitation et la gestion de la Voie maritime en remplacement de l'ancienne société d'État, l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent (AVMSL). Autrement dit, le but de la CGVMSL consiste à fournir à tous les usagers de la Voie maritime les services qu'offrait l'AVMSL avant son démantèlement. Ces services incluent l'imposition de droits aux navires qui empruntent la Voie maritime, la gestion du trafic et de la sécurité, l'entretien et l'amélioration des immobilisations de la Voie maritime, tels que ponts, écluses et immeubles, ainsi que le dragage de canaux³⁶. Le 1^{er} octobre 1998, le contrôle de l'exploitation de la portion canadienne de la Voie maritime du Saint-Laurent est passé des mains de l'AVMSL à celles de la CGVMSL.

Le réseau est une voie navigable intérieure unique en Amérique du Nord de 3 700 kilomètres, qui dessert 15 grands ports internationaux et une cinquantaine de ports régionaux des deux côtés de la frontière canado-américaine. La Voie maritime se compose d'une série de 15 écluses (13 canadiennes, 2 américaines) et de chenaux, qui débute à Montréal (Québec) et se termine au canal Welland dans le lac Érié. Depuis 1959, plus de 260 000 navires ont utilisé le réseau. La saison de navigation débute habituellement à la fin du mois de mars et se poursuit pendant environ 270 jours. En moyenne 11 navires par jour circulent sur la Voie maritime. Ces navires transportent principalement des grains, du minerai de fer, de l'acier, des produits pétroliers, du ciment, des produits forestiers et du charbon. Le 10 mai 1996, deux milliards de tonnes de cargaisons, d'une valeur de plus 400 milliards de dollars, avaient été transportées par la Voie maritime depuis sa création en 1959. En 1998 seulement, 4 366 navires transportant une cargaison totale de plus de 51,1 tonnes, d'une valeur de 7,5 milliards de dollars, ont

transité par la Voie maritime. En 1999, le volume de trafic a légèrement diminué. La cargaison totale s'est chiffrée à 47,9 millions de tonnes. En 1999-2000, la Voie maritime a enregistré des recettes de plus de 76 millions de dollars.

La Voie maritime est un élément vital de l'infrastructure de transport. Les ports des Grands Lacs sont reliés à plus de 40 autoroutes provinciales et interÉtats et à 40 lignes de chemin de fer. Ils représentent une plaque tournante pour le transport des marchandises de l'Europe au cœur de l'Amérique du Nord. L'activité économique dans la Voie maritime génèrent 17 000 emplois dans les transports et les services à la Voie maritime. Des industries entières se sont développées autour de la Voie maritime. Fabricants, chantiers navals, armateurs, exploitants de navires et collectivités portuaires dépendent de la santé de la Voie maritime pour assurer leur prospérité économique.

La longue histoire du réseau de la Voie maritime du Saint-Laurent est marquée par le développement conjoint et la gestion coordonnée entre les États-Unis, le Canada et les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec. Le premier effort de planification conjointe pour la construction d'une voie navigable entre les deux pays remonte à 1895 avec la création de la Commission des voies navigables en eau profonde du Canada et des États-Unis et la Commission mixte internationale. Après les deux guerres mondiales, des lois complémentaires ont été adoptées au Canada et aux États-Unis. Les années 1950 ont vu la création de l'Administration de la Voie maritime du Canada et de son homologue américain, la Saint Lawrence Seaway Development Corporation. Au cours des 40 années qui ont suivi, les deux organisations ont poursuivi leur objectif de création d'une voie navigable sécuritaire et efficace entre l'océan Atlantique et le lac Érié. Cette voie navigable comprend des écluses, des ponts, des barrages et des centrales électriques.

La création de la CGVMSL a entraîné plusieurs changements fondamentaux dans la gestion de la Voie maritime et des infrastructures reliées. Ces changements incluent la participation accrue des usagers principaux dans la gestion et l'exploitation quotidiennes de la Voie maritime et la réduction du rôle joué par le gouvernement fédéral.

³⁶ CGVMSL, Rapports annuels de 1999 et de 2000.

À la fin des années 1980, le gouvernement a commencé à explorer le transfert des responsabilités. Cette exploration était axée sur trois principes : 1) le transfert du fardeau des coûts des contribuables aux usagers; 2) la rationalisation de la portée et de l'importance de l'infrastructure permanente de la fonction publique; et 3) la réduction des ressources attribuées à l'exploitation. Dans les années 1990, le mouvement vers les services de qualité était une nouvelle motivation centrée sur le désir gouvernemental d'être plus à l'écoute de ses clients et usagers. Cette motivation s'est traduite par la création de la CGVMSL. À cette époque, les principaux intervenants et groupes d'usagers (transporteurs nationaux et internationaux de grains, de minerai de fer et d'acier, ainsi que les gouvernements de l'Ontario et du Québec) croyaient que le gouvernement fédéral se préparait à imposer des hausses de tarifs nettement plus fortes³⁷. Cette croyance, largement partagée, a été une raison dominante dans le choix de ce type d'organisation pour l'exploitation de la Voie maritime.

La *Loi maritime du Canada* de 1998 reflète l'esprit du gouvernement fédéral. Cet esprit venait renforcer la motivation mentionnée ci-dessus. En effet, dans le préambule de la partie III, huit objectifs de politique sont énumérés pour la Voie maritime, dont quatre sont révélateurs pour le présent rapport :

- (a) promouvoir une approche commerciale dans le cadre de l'exploitation de la Voie maritime;
- (b) protéger les droits et les intérêts des collectivités voisines de la Voie maritime;
- (c) promouvoir la compétitivité de la Voie maritime;
- (d) encourager de nouveaux arrangements de collaboration avec les États-Unis.

[...] d'exploiter la Voie maritime du Saint-Laurent à titre de successeur de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent et, à ce titre, de gérer, d'exploiter et d'entretenir les biens ou entreprises appartenant à Sa Majesté du chef du Canada et les autres biens ou entreprises appartenant, acquis ou utilisés par la Corporation [...]

- (a) fixer les droits [...];
- (b) entretenir, exploiter et gérer la Voie maritime [...];
- (c) conclure une entente avec Sa Majesté [...] comme fiduciaire sans contrepartie;

³⁷ Rapport annuel de 2000, p. 8.

- (d) protéger [...] la viabilité de la Voie maritime [...];
- (e) encourager la participation des usagers [...];
- (f) ne se livrer qu'à des activités qui sont conformes à ses missions.³⁸

La Corporation a été créée en vertu du paragraphe 80(5) de la *Loi maritime du Canada* (1998), qui prévoit que « le ministre peut conclure des ententes relatives à la Voie maritime [...] ces ententes peuvent être conclues avec une société sans but lucratif [...] ». Les documents habilitants sont les lettres patentes, les règlements et une entente de commercialisation d'environ 2 000 pages³⁹ entre le gouvernement fédéral (ministère des Transports) et la CGVMSL. Dans ce dernier document, les parties s'entendent pour que la CGVMSL exploite la portion canadienne de la Voie maritime du Saint-Laurent jusqu'au 31 mars 2018 et gère, au nom de Transports Canada, deux ponts (le pont Saint-Louis de Gonzague et le pont de Valleyfield), le tunnel Townline et tous les baux et licences reliés à la Voie maritime.⁴⁰

La structure de gestion repose sur les lettres patentes, les règlements de la Corporation et les conditions financières énoncées dans l'entente de commercialisation. Des conditions statutaires sont énoncées dans la *Loi maritime du Canada* et le *Règlement sur la Voie maritime*. Les lettres patentes émises par le ministre de l'Industrie donnent force de loi à l'existence de la Corporation. Les éléments habilitants complémentaires et les règlements, permettent à la Corporation d'exploiter la Voie maritime de façon commerciale au sens décrit par Industrie Canada.

La transaction initiale pour la privatisation s'est conclue au prix de longues négociations entre le gouvernement fédéral et les quatre premiers administrateurs de la Corporation. Ces négociations portaient sur toutes les questions relatives à la privatisation. Au terme de ces négociations, les parties ont signé une entente de commercialisation. Deux fiducies ont également été créées (un Fonds pour prestation de cessation d'emploi en fiducie et un Fonds de capital en fiducie de 29 millions de dollars) afin de protéger les droits de

³⁸ Des lettres patentes modifiées ont été délivrées le 12 août 1998 pour corriger l'orthographe française de St. Laurent pour Saint Laurent dans le titre de la Corporation.

³⁹ Entrevue téléphonique avec David Hinks, analyste des politiques du ministère des Transports (le 2 mars 2001 : 298-8837).

⁴⁰ CGVMSL, Rapport annuel de 1999 (premier rapport), p. 8.

transfert des employés et de financer les déficits futurs⁴¹. Le ministère utilise les renseignements fournis par l'état financier (p. ex., les produits d'exploitation) de la CGVMSL pour calculer les fonds en fiducie à transférer. Les éléments de la société d'État (AVMSL), tels qu'éléments d'actif mobiliers, fonds de roulement et biens incorporels, ont été transférés à la nouvelle corporation par le biais d'une entente sur la gestion des biens. La propriété des immobilisations a cependant été transférée au gouvernement fédéral lors du démantèlement de la société d'État le 1^{er} octobre 1998. Il y a trois catégories de terrains et d'immeubles : les terrains de la première catégorie sont nécessaires à l'exploitation de la Voie maritime, ceux de la deuxième sont excédentaires et ceux de la troisième sont détenus en vue d'une croissance future⁴².

2. La Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

L'objectif de la CGVMSL consiste à faire de la Voie maritime un moyen de transport encore plus sécuritaire, plus économique et plus fiable.

Énoncé de mission de la CGVMSL :

Nous faisons transiter économiquement et efficacement les navires dans un réseau de voies navigables sécuritaire, fiable et écologique pour répondre aux besoins de transports de nos clients.

Le mandat repose sur deux principes : 1) gérer l'exploitation de la Voie maritime à titre de successeur de l'AVMSL en louant tous les terrains et immobilisations nécessaires à l'exploitation de la Voie maritime pour une période de 20 ans; 2) gérer les terrains excédentaires et les terrains détenus en vue d'une croissance future au nom du gouvernement (ministère des Transports)⁴³. Selon la CGVMSL, on parle de

⁴¹ Ébauche de document, W.T. Stanbury, p. 6.

⁴² Rapport annuel de 1999, p. 14.

⁴³ Rapport annuel de 1999, p. 14.

Gestion et responsabilisation

commercialisation et non de privatisation parce que les terrains et immobilisations de la Voie maritime restent la propriété du gouvernement du Canada. En réalité, le mandat de la CGVMSL impute les risques liés aux coûts à la CGVMSL et laisse à Transports Canada (TC) les risques liés aux recettes⁴⁴.

⁴⁴ Rapport annuel de 1999, p. 3.

3. Structure de la corporation

Dans le but d'éviter que la commercialisation de l'exploitation de la Voie maritime ne menace les biens et les intérêts canadiens, des efforts préliminaires importants ont été déployés pour protéger adéquatement les intérêts des Canadiens. Afin d'évaluer l'efficacité de la délégation négociée entre le ministère des Transports et la CGVMSL, il est important d'examiner la structure de la CGVMSL et le contexte dans lequel elle évolue. La présente partie fournit des renseignements sur la CGVMSL, tirés des documents publics et des entrevues avec les représentants de Transports Canada et de la CGVMSL.

(a) Les membres

Étant donné qu'une société privée sans but lucratif ne peut pas, par définition, avoir des actionnaires qui cherchent à partager les profits générés par les activités de la société, une autre formule doit être mise au point pour satisfaire les intérêts sur lesquels repose la création d'une société sans but lucratif. Les lettres patentes fixent les objectifs de la Corporation. Les règlements permettent la nomination des membres représentant les intervenants et usagers. Les membres participent à la direction de la CGVMSL en nommant les administrateurs du conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration détiennent les pouvoirs d'approuver (ou non) ces nominations, en fonction du rendement des membres potentiels en fonction de certains critères d'utilisation (volumes expédiés, droits acquittés, etc.).

Les membres se composent de la façon suivante : un membre pour chacun des trois échelons du gouvernement, un nombre illimité de membres pour chacun des cinq secteurs industriels établis et un membre pour le secteur industriel non établi :

- Transporteurs canadiens (représentant les transporteurs qui exploitent principalement des navires battants pavillon canadien dans la Voie maritime);
- Transporteurs internationaux (représentant les transporteurs qui exploitent principalement des navires battants pavillon étranger dans la Voie maritime ou

Gestion et responsabilisation

- leurs mandataires canadiens qui entretiennent de bonnes relations avec la Fédération maritime du Canada);
- Membres du secteur des grains (représentant tout Canadien qui expédie principalement des grains par la Voie maritime, qui œuvre, ou détient une participation importante, dans une entreprise connexe qui dépend de la Voie maritime pour le transport de ces marchandises);
 - Membres du secteur de l'acier et du minerai de fer (représentant tout Canadien qui expédie principalement de l'acier ou du minerai de fer par la Voie maritime, qui œuvre, ou détient une participation importante, dans une entreprise connexe qui dépend de la Voie maritime pour le transport de ces marchandises);
 - Autres membres (représentant toute personne ou tout groupe qui œuvre dans une entreprise qui dépend de la Voie maritime pour le transport des marchandises).

Le rapport annuel mentionnait 55 membres et nommait l'organisation à laquelle ils appartenaient⁴⁵. Bien qu'il n'y ait aucune limite de durée du mandat, le renouvellement de l'état de membre est sujet à deux conditions : 1) chaque membre doit présenter au conseil d'administration un rapport annuel faisant rapport de ses qualités en fonction des critères de nomination et 2) tous les membres doivent être réélus par les représentants de leur secteur industriel respectif lors de l'assemblée annuelle des membres. Les règlements prévoient que les sociétés affiliées ne peuvent pas être membres, que les membres ne peuvent représenter qu'un seul secteur industriel et que les droits d'un membre peuvent être assurés par un représentant de celui-ci, sous réserve d'un préavis à la Corporation. Il est intéressant de noter que le syndicat des employés de la CGVMSL, le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA), ne figure pas parmi les secteurs représentés.

Les membres ne réalisent aucun gain pécuniaire. Les principaux rôles des membres consistent à représenter leur secteur industriel au cours des assemblées générales annuelles et de toute assemblée extraordinaire, à nommer les administrateurs, à participer

⁴⁵ Le rapport ne donnait pas le nom des membres, seulement le nom de l'organisation représentant chacun des cinq secteurs industriels, Rapport annuel, pp. 19-20.

à la sélection du vérificateur et à recevoir les états financiers de la Corporation⁴⁶. En vertu de l'article VII des lettres patentes, l'autorité des membres s'étend à voter lors des assemblées extraordinaires organisées pour agréer un règlement émis pour :

- (a) emprunter des fonds sur le crédit de la Corporation;
- (b) limiter ou augmenter le montant emprunté;
- (c) émettre des obligations ou d'autres titres de la Corporation;
- (d) engager ou vendre des obligations ou d'autres titres [...];
- (e) protéger des obligations ou d'autres titres [...] en consentant une hypothèque, une sûreté ou un engagement [...] de la propriété de la Corporation [...]

L'enregistrement par écrit des assemblées n'est pas obligatoire⁴⁷.

(b) Le conseil d'administration

La CGVMSL est dirigée par un conseil d'administration de neuf membres qui surveillent l'orientation de la Corporation et examinent les résultats financiers. La responsabilité ultime du conseil d'administration consiste à assurer la viabilité à long terme de la CGVMSL et de la Voie maritime, composante essentielle de l'infrastructure des transports du Canada.

Le conseil d'administration est composé d'un mélange de membres issus des principaux groupes d'intervenants. Les règlements⁴⁸ définissent la composition et l'état de membre du conseil d'administration comme suit :

- Un représentant du gouvernement fédéral, nommé par le ministre des Transports;
- Un représentant du gouvernement de l'Ontario, nommé par Sa Majesté du chef de l'Ontario ou par le ministre des Transports;

⁴⁶ L'alinéa IX du règlement 1 établit les points à l'ordre du jour, les avis, les procurations, le processus de vote, le quorum, l'emplacement et les délais à respecter pour l'organisation des assemblées des membres (p. 21-22). Il n'y a aucune cotisation pour les membres du gouvernement. Le conseil d'administration peut, à sa discrétion, imposer des frais aux représentants de l'industrie.

⁴⁷ À vérifier auprès de la CGVMSL et de TC.

⁴⁸ Paragraphe 1(a) des règlements de la Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Gestion et responsabilisation

- Un représentant du gouvernement du Québec, nommé par Sa Majesté du chef de Québec ou par le ministre des Transports;
- Le président de la CGVMSL;
- Les membres de l'industrie représentant les cinq secteurs industriels (voir ci-dessus).

Les règlements établissent le cadre de nomination des administrateurs. Il y a certaines exigences à satisfaire en matière de nombre et de qualités. Pour être nommé administrateur, une personne ne peut être un membre élu du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale ou un employé de Sa Majesté du chef du Canada ou d'un gouvernement provincial ou territorial. La majorité des administrateurs doit être canadienne. Les candidats doivent :

- (i) posséder de l'expérience dans des domaines tels qu'activités de la Voie maritime, industrie, commerce maritime, finances et génie;
- (ii) posséder un sens aigu des affaires et de l'expérience pouvant profiter à la Corporation;
- (iii) être prêts à consacrer le temps nécessaire pour exercer leurs fonctions;
- (iv) être âgés d'au moins 18 ans;
- (v) avoir la capacité légale de contracter;
- (vi) satisfaire aux autres exigences requises en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*⁴⁹;
- (vii) accepter de respecter le Code de déontologie en signant et en exécutant une entente.

Les ministères des Transports du gouvernement fédéral et des deux gouvernements provinciaux (Ontario et Québec) ont chacun un poste d'administrateur à pourvoir. Le processus de nomination des administrateurs défini dans les règlements donne lieu à la création de comités pour chacun des cinq secteurs industriels. La sélection se fait en

⁴⁹ L'article 105 de la partie X de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* exclut les personnes qui sont faibles d'esprit, qui sont en faillite ou qui ne sont pas des particuliers.

fonction du critère d'utilisation par le secteur industriel concerné, afin d'assurer l'équité pour les utilisateurs majoritaires grâce au paiement d'un pourcentage donné des droits cumulés ou du tonnage transporté⁵⁰. Il existe un processus de règlement des différends relatifs à la nomination des administrateurs, mais il n'a pas encore été utilisé⁵¹. Les règlements prévoient en détail les conditions dans lesquelles un administrateur doit se démettre automatiquement de ses fonctions. La rémunération des administrateurs est calculée en fonction des tâches qui leur sont assignées par le conseil d'administration. Leur rémunération figure dans les états financiers annuels de la Corporation. Depuis la création de la CGVMSL, les quatre administrateurs initiaux nommés dans les lettres patentes continuent d'exercer leurs fonctions. Les cinq autres postes ont été pourvus.

Le règlement relatif à l'indemnité et à l'assurance constitue une autre caractéristique importante de la fonction d'administrateur. En général, les dépenses raisonnables qu'en tant que mandataires de bonne foi les administrateurs et les dirigeants subissent dans le cadre de leur mandat pour le compte de la société sont couvertes. Aux termes de cette obligation la CGVMSL doit maintenir en vigueur une assurance responsabilité convenable.

(c) Structure officielle des comités

Les neuf administrateurs constituent le conseil suprême d'administration de la Corporation, tel que le prévoient la *Loi sur les corporations canadiennes* et les règlements⁵². Le conseil d'administration doit se réunir au moins une fois par trimestre de l'année financière. Le quorum doit être constitué de la majorité des administrateurs en fonction. Cette fréquence est respectée et parfois dépassée⁵³. Le règlement 1 définit les pouvoirs du conseil d'administration et permet la nomination du président du conseil d'administration parmi les administrateurs par vote majoritaire. Le président et chef de la direction est exclu du vote⁵⁴.

⁵⁰ Voir l'article III du règlement 1, p. 11 – 15.

⁵¹ À vérifier.

⁵² L'article IV du Règlement 1 définit les pouvoirs du conseil d'administration et ses droits de nommer les dirigeants, de déterminer leur rémunération et de leur déléguer son autorité (p. 15 – 18).

⁵³ À vérifier.

⁵⁴ Les pouvoirs d'emprunt du conseil d'administration sont limités par les règlements en ce sens que le

Les rapports annuels montrent que le conseil d'administration est chargé de la planification stratégique, de la politique en matière de communications, de la planification de la relève et de l'intégrité des systèmes de contrôle interne et de gestion de l'information de la Corporation. Il définit également les limites des pouvoirs et des responsabilités de la direction, et prend les décisions relatives à toutes les activités et dépenses qui s'écartent du plan d'entreprise ou qui ne sont pas prévues dans ce plan ou dans les ententes officielles entre la Corporation et le gouvernement ou d'autres parties. Ces fonctions sont conformes aux fonctions normales d'un conseil d'administration. La gestion et l'administration quotidiennes de la Corporation ont été confiées aux dirigeants nommés par le conseil. Ces dirigeants représentent la haute direction de la Corporation⁵⁵. Les dirigeants sont identifiés dans le rapport annuel de l'an 2000 comme suit :

- Président et chef de la direction
- Vice-président, Technologies de l'information et de télécommunications
- Vice-président, Région Maisonneuve
- Vice-président, Région Niagara
- Vice-président, Ressources humaines
- Vice-président, Finance
- Vice-président, Développement stratégique et des affaires
- Avocat-conseil et secrétaire

En vertu du règlement 1, le cadre de gestion se compose de trois comités responsables de la prise de décision exécutive et des orientations stratégiques de la Corporation.

Le *Comité de gestion* se compose d'un maximum de six administrateurs dont l'un représente le gouvernement fédéral et les autres, les secteurs industriels. Ce comité

conseil doit obtenir l'approbation du ministre des Transports (paragraphe IV[e]) et des membres (lettres patentes, article VII). Les lettres patentes empêchent la corporation de créer une société, d'acquérir des actions ou de détenir des actions en fiducie sans l'approbation du ministre (paragraphe X[c]).

⁵⁵ Les membres du conseil d'administration et les principaux dirigeants sont identifiés par nom et titre dans les rapports annuels. De plus, les membres du conseil d'administration sont identifiés en fonction de leur

Gestion et responsabilisation

s'occupe de la gestion générale des pouvoirs de la Corporation, incluant l'administration du code de conduite. Il s'assure que les objectifs annuels de la Corporation traduisent les engagements pris en vertu du plan d'affaires, des lettres patentes et de la *Loi maritime du Canada* et qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts. Il fait également rapport au conseil sur les systèmes qui gèrent les principaux risques d'affaires, la santé et la sécurité au travail et la rémunération des administrateurs et des dirigeants.

Le *Comité de vérification* se compose d'un minimum de trois administrateurs dont l'un représente le gouvernement fédéral et un autre, un secteur industriel. Ses fonctions de vérification consistent premièrement à présenter les rapports financiers annuels, les conclusions découlant du rapport de vérification, les qualités et l'objectivité des vérificateurs de la Corporation et deuxièmement, à examiner annuellement l'état des importantes questions de droit courantes et potentielles.

Un *Comité de direction* peut être créé à la discrétion du conseil d'administration. Dans le cas de la CGVMSL, un tel comité a été établi⁵⁶ pour assurer la gestion quotidienne des activités de la Corporation sous la direction du président et chef de la direction.

La Corporation a pris l'initiative de créer trois comités additionnels⁵⁷ qui mettent l'accent sur des initiatives stratégiques tirées du plan stratégique de trois ans. Le premier, le *Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime*, relève du président de la CGVMSL et comprend des représentants de l'industrie, des ports de Duluth, de Thunder Bay et de Montréal, des American Great Lakes Ports et de l'homologue américain de la Corporation, la Saint Lawrence Seaway Development Corporation. Quatre comités de travail ont été créés pour épauler le Forum : accroissement du volume des expéditions ; réductions des coûts relatifs à la Voie maritime; initiatives de commercialisation; agence binationale de gestion. Le *Comité des actifs* se compose de deux membres de Transports Canada et de deux membres du conseil d'administration. Il gère le Plan de renouvellement des actifs et fixe les mesures de rendement et l'indice de fiabilité. Le

affiliation dans l'industrie.

⁵⁶ À vérifier.

Comité des ressources humaines élabore les plans de relève pour tous les postes de cadres supérieurs, évalue le rendement des cadres, examine et établit les politiques relatives à la rémunération des cadres, aux relations avec le personnel et au régime de retraite.

(d) Rapports/Information publique

Les rapports annuels et les états financiers de 1999 et de 2000 décrivent les activités des dix-huit premiers mois de la Corporation. Ils donnent un aperçu des éléments clés de l'entente de commercialisation avec le ministère fédéral des Transports. Cette entente est fondée sur un cycle quinquennal de planification des activités qui fixe des objectifs précis concernant les frais d'exploitation et les frais de renouvellement des actifs, et qui indique les outils prédéterminés et les recettes prévus⁵⁸.

Le rapport annuel décrit en détail les résultats opérationnels, les coûts, et les recettes ou manques à gagner. Il fournit des renseignements qualitatifs et quantitatifs sur les résultats des activités de planification stratégique et opérationnelle et sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines. Dans le *rapport annuel de 1999*, les résultats des négociations collectives avec le syndicat et la réduction continue des effectifs de la Corporation⁵⁹ sont détaillés, alors que le *rapport annuel de 2000* ne parle aucunement des relations entre l'administration et le syndicat.

En outre, un plan stratégique de trois ans fait preuve d'une certaine transparence à l'égard des objectifs de gestion de la Corporation, rarement divulgués à part dans certaines entreprises très avant-gardistes de la Scandinavie et de l'Europe. Par exemple, des repères sont fixés pour chaque période trois ans. Des objectifs quantitatifs et qualitatifs doivent

⁵⁷ Ces trois comités figurent respectivement dans le rapport annuel (p. 11, 14 et 18).

⁵⁸ Rapport annuel de 1999, p. 7

⁵⁹ Les deux rapports annuels fournissent des renseignements sur la portée et l'importance de la réduction du personnel. Cette réduction a atteint les 17 % entre le mois de janvier 1998 et le mois de mars 1999

(119 postes ont été éliminés). Selon le rapport, cette réduction serait l'un des principaux facteurs expliquant la viabilité économique de la Corporation depuis les dernières années (Rapport annuel de 2000, p. 8-9).

De plus, la fermeture du siège social d'Ottawa et le regroupement des activités à Cornwall ont entraîné une réduction des coûts (Rapport annuel de 1999, p. 3).

être accomplis et utilisés comme critères de succès. Les enquêtes de satisfaction des clients et des employés constituent des outils d'évaluation de choix. Des bases de référence et des objectifs individuels ont été fixés pour mesurer la fiabilité et la compétitivité de l'infrastructure.

La Loi exige (article 87) que le ministre des Transports procède à un examen spécial « afin de déterminer si les documents, moyens et méthodes [...] ont été tenus ou appliqués [...] d'une façon qui fournit une assurance raisonnable qu'ils satisfaisaient aux dispositions du paragraphe 85(2) [...] » de la Loi. Il est intéressant de noter que la portée mentionnée dans le paragraphe cité va au-delà de la portée habituelle des examens qui portent sur les livres comptables, les actifs et les transactions financières. En effet, l'examen spécial s'applique explicitement aux systèmes de gestion et de contrôle, ainsi qu'aux pratiques relatives à la gestion des ressources humaines et de l'information. Jusqu'à maintenant, aucun examen spécial n'a eu lieu. La Loi précise cependant qu'un examen spécial doit être fait au minimum une fois tous les cinq ans⁶⁰.

(e) Fixation des droits

L'entente de commercialisation prévoit une augmentation annuelle des droits de 2 % pour chacune des cinq premières années. La CGVMSL ne peut pas déroger à ces augmentations minimales pendant les trois premières années et doit augmenter les droits au-delà de 2 %, chaque fois que les objectifs annuels fixés dans le plan d'affaires n'ont pas été réalisés. Lorsque, après trois ans, la CGVMSL a accompli les objectifs de son plan d'affaires, financé un compte de réserve et démontré qu'elle peut supporter un taux d'augmentation plus faible, une réduction maximale de 1,5 % est autorisée pour les quatrième et cinquième années⁶¹.

Le paragraphe 93 de la partie 3 de la *Loi maritime du Canada* interdit la discrimination

⁶⁰ Loi maritime du Canada, paragraphe 87(2).

⁶¹ Rapport annuel de 2000, p. 8. Selon un analyste de TC, la négociation de l'entente a été un succès parce que la période de cinq ans réduisait les risques pour la Corporation, puisqu'elle agissait en réalité à titre de gestionnaire sous contrat, qu'elle ne prenait aucun risque lié aux recettes ou au trafic et que le gouvernement contribuerait au financement des coûts d'exploitation de la Corporation si nécessaire (D. Hinks).

injustifiée entre les usagers ou catégories d'usagers, l'octroi d'un avantage injustifié ou l'imposition d'un désavantage déraisonnable à un usager de la Voie maritime. Une exception est faite pour la discrimination fondée sur la valeur des marchandises, entre autres. Un avis des droits doit être déposé auprès de l'Office des transports du Canada.

(f) Règlement des différends

Le paragraphe 94(2) prévoit que « tout intéressé » peut déposer une plainte auprès de l'Office des transports du Canada au sujet d'une discrimination injustifiée portée sur un droit. Le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler les conclusions de l'Office. Aucune autre indication ne permet une interprétation plus large de l'application par des tiers du mécanisme de règlement des différends relatifs aux activités quotidiennes de la Corporation ou à l'application inefficace de ses mécanismes de gestion.

(g) Autres mécanismes de gestion

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la gestion, le contrôle, le développement et l'utilisation de la Voie maritime. De plus, l'entente de commercialisation prévoit des directives précises au sujet des dépenses d'investissement annuelles requises pour entretenir et réparer les immobilisations de la Voie maritime. L'entente définit également les mesures à prendre dans certaines circonstances, comme dans l'éventualité d'une catastrophe.

Des dispositions permettent à la Couronne d'intervenir en cas d'incohérence ou de modification notable, réelles ou perçues, dans les comptes de la CGVMSL. Le ministre peut obliger la CGVMSL à rendre compte de toute modification de sa situation financière causée par une perte de recettes ou une augmentation des dépenses. Lorsque la fluctuation repose sur des facteurs qui relèvent de la CGVMSL, il peut exiger que des mesures de réduction de coûts ou autres soient prises pour améliorer la santé financière de la Corporation sans augmenter les péages et autres droits imposés aux usagers de la Voie maritime. Ceci se traduit par la possibilité de réductions budgétaires et opérationnelles qui pourraient nuire à l'efficacité de la CGVMSL.

Toutefois, au principe du bâton s'ajoute celui de la « carotte ». En effet, la CGVMSL peut conserver et utiliser tout excédent de fonctionnement généré par les activités de la Voie maritime.

4. Analyse

Il est encore trop tôt pour évaluer la façon dont le gouvernement fédéral a traité la privatisation de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent en 1998. Comme nous l'avons vu précédemment, la création de la CGVMSL ne peut pas être qualifiée de privatisation, mais plutôt de commercialisation. Ce constat est logique puisque les activités de la Voie maritime reposent sur un contrat commercial entre le gouvernement et la CGVMSL en vertu duquel les membres de la Corporation sont les administrateurs de la Voie maritime et ne détiennent pas la propriété des actifs ou des immobilisations. Ce contrat limite également les risques financiers pour la CGVMSL puisque les droits, les recettes et le trafic maritime ne relèvent pas de la Corporation selon les conditions du contrat.

Un certain nombre d'exigences absentes dans d'autres dossiers de privatisation assurent un degré plus élevé de surveillance, de contrôle et de responsabilisation. La *Loi maritime du Canada* confie deux instruments clés au ministre : le pouvoir d'effectuer un examen spécial et le droit commun d'établir des règlements sous l'égide du gouverneur en conseil. Les lettres patentes et les règlements déterminent l'importance des droits des membres et le rôle qu'ils jouent dans la surveillance de la Corporation. Le conseil d'administration ne peut pas emprunter sur le crédit de la Corporation ni émettre des obligations ou d'autres titres sans l'approbation du ministre et l'adoption d'un règlement lors d'une assemblée extraordinaire des membres. Les fonds en fiducie qui font l'objet d'une déclaration séparée dans les états financiers constituent également un volet important de la responsabilisation.

Le contrat commercial fixe des objectifs de rendement concrets. Ces objectifs sont décrits dans les deux rapports annuels et dans le plan stratégique de trois ans. Ils confèrent une grande transparence aux activités de la Corporation, qui sont évaluées en fonction d'objectifs et de critères de rendement concrets. Ces objectifs consistent à devenir

Gestion et responsabilisation

autosuffisant, à contribuer chaque année à la réserve de fonctionnement, à réduire le tarif des droits imposés aux usagers, à identifier les besoins de la clientèle et à y répondre, à satisfaire celle-ci, à étoffer la certification ISO et à accroître le degré de satisfaction des employés. Ces données permettent aux intervenants, aux usagers et au public d'évaluer la progression de la Corporation. Ces renseignements sont recueillis et présentés sous une forme conviviale.

En général, l'examen des documents publics et les brèves entrevues auprès des représentants démontrent que les activités de la Corporation sont conformes au cadre de gestion. Il est tout à l'honneur du gouvernement fédéral que des critères de rendement concrets aient pu être négociés avec la CGVMSL, ses intervenants et ses usagers. En réalité, la CGVMSL est une Corporation dédiée qui gère ses activités quotidiennes afin d'offrir des services à la clientèle conformes aux objectifs et aux critères de rendement concrets. Le transfert de la propriété des immobilisations a peut-être été un facteur décisif de réussite de ce modèle gouvernemental. Jusqu'à maintenant, les résultats semblent indiquer que la haute direction de la CGVMSL est déterminée à préserver la satisfaction des usagers et à prendre ses décisions en collaboration avec les intervenants et les collectivités locales.

Le message du président dans les rapports annuels de 1999 et de 2000 résume les résultats obtenus jusqu'à maintenant :

« Un avantage supplémentaire du contrôle par les usagers est que les décisions relatives aux politiques et à l'exploitation sont prises par ceux qui connaissent le mieux les besoins des clients. »

« La Corporation a non seulement atteint mais dépassé les exigences [...], malgré une diminution sur douze mois de 4,5 millions de dollars [...] Le niveau d'amélioration [...] est tel que notre Compte de Réserve se chiffre maintenant à 5 279 millions de dollars, soit une augmentation de 3 252 millions de dollars par rapport à la première année [...] Ce résultat atteint un niveau annuel suffisant pour soutenir la réduction maximale des droits permise par l'entente [...] » de commercialisation, réduction prévue pour les quatrième et cinquième années.

C. Nav Canada

1. Introduction

Nav Canada est une corporation privée, sans but lucratif et sans capital-actions, qui a été constituée en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* le 26 mai 1995 dans le but d'acquérir, de détenir, de gérer, d'exploiter et de développer le système canadien de navigation aérienne civile (le « SNA »).⁶² Autrement dit, sa tâche consiste à fournir à tous les usagers de la navigation aérienne civile les services offerts par le ministère des Transports avant la création de la Corporation. Ces services incluent les services d'information aéronautique, les services de contrôle de la circulation aérienne, services d'information de vol désignés aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien canadien ou dans celui pour lequel le Canada est responsable des services de contrôle de la circulation aérienne.⁶³ En 1997, le vérificateur général notait que la création de Nav Canada était la première fois qu'un important secteur opérationnel d'un ministère était cédé par contrat.⁶⁴

Depuis près de 60 ans, le ministère fédéral des Transports exploitait le système de navigation aérienne (SNA) du Canada. Ce système comprenait les tours de contrôle de la circulation aérienne dans les aéroports canadiens, les centres de contrôle dans certains lieux clés, les centres et stations d'information de vol, les services de météo pour l'aviation et les centres de formation. Le Ministère a lui-même été créé en 1936 afin de fusionner les fonctions du ministère des Chemins de fer, du ministère de la Marine et de la Direction générale de l'aviation civile de la Défense nationale. Au fil des ans, l'infrastructure de base s'est transformée en opérations très décentralisées dans six régions du Canada, afin de remplir diverses fonctions d'opération et de réglementation reliées au transport, incluant l'administration des aéroports, de la Garde côtière et du SNA. Aujourd'hui, l'infrastructure de Nav Canada se compose de sept centres de

⁶² Nav Canada, *Rapport annuel 1999 : Au service d'un monde en mouvement*. Ottawa, 1999, p. 36.

⁶³ Chapitre 20 (projet de loi C-20), *Loi concernant la commercialisation des services de navigation aérienne civile*. Le 20 juin 1996, partie II, article 9. <http://lois.justice.gc.ca/fr/1996/20/3170.html>.

⁶⁴ De toute évidence, le vérificateur général n'est pas le vérificateur de Nav Canada. En effet, le mandat officiel du vérificateur général consiste à vérifier les comptes du gouvernement du Canada. Selon lui, il avait cependant le droit de faire rapport sur le transfert du SNA. Ce rapport fait l'objet d'un chapitre du

contrôle régionaux (Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montréal, Moncton et Gander), 80 stations d'information de vol, 79 ateliers d'entretien, 43 tours de contrôle et environ 1 400 aides à la navigation terrestres à travers le Canada.

Le Canada est une plaque tournante des voyages internationaux par avion et il possède certains des corridors aériens les plus achalandés au monde, et dont le taux d'utilisation croît rapidement. Quatre-vingt-dix pour cent du trafic aérien régulier a lieu en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. En 1997, un peu moins de 24 millions de passagers sont passés par l'aéroport international Pearson de Toronto, une hausse de deux millions par rapport aux chiffres de 1973. On estime que le nombre de passagers continuera sa croissance rapide : le volume du trafic aérien mondial se chiffrait à près de 1,5 milliard de passagers en 1997. On prévoit que le volume atteindra environ 2,5 milliards de passagers en 2010, ce qui représente une hausse de 76 %. Nav Canada s'attend à participer à cette expansion, en partie grâce aux routes polaires. Ces trajets présentent un avantage géographique pour le Canada, car ils permettent des économies en ce qui concerne le temps et les coûts reliés au carburant.

Entre 1980 et 1995, la récession économique et les années de restriction du financement et des salaires à l'échelle du gouvernement ont suscité des craintes quant à la viabilité du SNA sous sa forme de l'époque. Des regroupements d'entreprises, de syndicats et de pouvoirs publics ont commencé à chercher des façons de dynamiser la structure. Environ cinq ans avant la constitution en société, la structure particulière de l'organisation sans but lucratif qui fut finalement adoptée avait déjà été abordée dans les discussions entre les parties. Or, il appert que dès le début des années 1990, les principaux intervenants avaient convenu que le SNA n'était pas doté de fonds suffisants et qu'il était probablement impossible de respecter les exigences des usagers commerciaux à court terme. Ils avaient également convenu que les différends inhérents au regroupement des activités et de la réglementation au sein de Transports Canada ne pouvaient être résolus qu'en séparant la responsabilité des opérations et les activités de réglementation. Autrement dit, après de longues discussions, les intervenants ont convenu de bien séparer les opérations et les

Gestion et responsabilisation

activités de réglementation pour améliorer la gestion et ce, dans l'intérêt du public et au profit de l'efficacité.

En réponse à une demande de création d'une société, le ministre de l'Industrie a constitué les requérants (et les autres personnes pouvant devenir membres de la Corporation) en personne morale aux termes de la LCC. Les lettres patentes de Nav Canada, qui fixent les objectifs de la société, ont été délivrées au moment de la constitution en société, en même temps que les règlements qui déterminent la structure de gestion de la Corporation⁶⁵. L'étape finale du transfert était le projet de loi C-20, *Loi concernant la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, qui a été approuvé le 20 juin 1996.⁶⁶

Le mandat repose sur deux principes : 1) la société a le droit exclusif de fournir certains services (un monopole à condition que Nav Canada respecte les obligations prévues par la Loi) et 2) a la responsabilité et le pouvoir de fixer et de percevoir des redevances auprès des usagers du service de navigation aérienne pour récupérer ses coûts d'exploitation. Une procédure d'appel est prévue par la Loi régissant les frais. Un appel peut être déposé pour plusieurs raisons : la société ne respecte pas les principes de redevances décrits dans la Loi; la société ne respecte pas les exigences en matière d'avis et d'annonces; les recettes générées par les redevances sont considérablement plus élevées que les recettes prévues dans l'avis. L'appel doit être déposé auprès de l'Agence de Transports du Canada, anciennement appelée l'Agence nationale des Transports. L'appel peut être déposé par un usager.

Le gouvernement continue d'agir à titre d'organisme de réglementation en ce qui concerne la sécurité. Ni le projet C-20 ni la constitution en société de l'année précédente n'ont touché à la *Loi sur l'aéronautique* et les règlements d'application qui régissent la sécurité aérienne au Canada. En effet, des règlements additionnels ont été élaborés et ajoutés aux règlements de l'aviation canadienne aux fins de la commercialisation. En

⁶⁵ Industrie Canada, Loi sur les corporations canadiennes, *Lettres patentes de Nav Canada*, le 26 mai 1995, et Règlement n° 1 de Nav Canada, omission.

⁶⁶ <http://lois.justice.gc.ca/fr/1996/20/3170.html>. Titre abrégé : *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*.

vertu de l'article 24 du projet de loi, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports, peut ordonner à Nav Canada d'accroître les services offerts aux régions éloignées conformément aux accords internationaux et dans l'intérêt de la sécurité nationale (le Ministère fournira les ressources supplémentaires destinées à la sécurité nationale et peut examiner les frais par une vérification).

Le Ministère a analysé les coûts et les avantages des options possibles : statu quo, société d'État, privatisation complète, entreprise à but lucratif ou société sans but lucratif. Cette dernière option a été adoptée en 1994. Ce choix pouvait déjà être déduit du budget de février 1994 dans lequel le gouvernement proposait d'étudier l'option de « commercialisation » plutôt que celle de privatisation pure.⁶⁷ La création délibérée d'un monopole était justifiée par des questions de sécurité publique et par le désir de faciliter la fonction de réglementation du gouvernement en fondant une seule entité. En plus de jouer le rôle d'organisme de réglementation de la sécurité, le gouvernement pouvait assurer le maintien des autres avantages inhérents au service public. À la suite des consultations du Cabinet, les lettres patentes de constitution de Nav Canada furent délivrées.

Environ un an après la constitution en société de Nav Canada, et seulement quelques jours avant l'adoption du projet de loi C-20, le ministre des Transports, monsieur David Anderson, continuait de souligner les avantages potentiels de la nouvelle structure sur le plan de la gestion. En enlevant à Transports Canada la responsabilité de l'exploitation du SNA, on clarifierait et on renforcerait le rôle de réglementation du Ministère. Le 18 juin 1996, le ministre s'adressait au Comité sénatorial permanent des transports et des communications en ces termes :

Si vous avez une structure où vous exploitez divers éléments du système de transport, et qu'au même moment, vous les réglemez [...] vous courez le risque d'avoir des gens qui ménagent leurs adversaires [...] La culture de notre entreprise est telle que nous ne causons de tort à personne.⁶⁸

⁶⁷ W.T. Stanbury, "Nav Canada: Chronology and Notes," février 2001, p. 1.

⁶⁸ Délibérations du Comité sénatorial permanent des Transports et des Communications, Fascicule n° 7, le 18 juin 1996. Site Web du Sénat du Canada.

En réalité, le ministre Anderson se réjouissait que les thèmes de la sécurité et de l'efficacité soient approfondi par différents organismes. De cette façon, des compromis entre efficacité et sécurité ne seraient pas effectués trop rapidement. Il notait que son ministère avait réussi à améliorer considérablement le bilan de sécurité. En effet, en 1996, le nombre d'accidents d'aviation avait baissé de 45 % par rapport à 1987.

Monsieur John W. Crichton, l'une des trois personnes qui avaient sollicité les lettres patentes et futur président et chef de la direction de la société, pensait également que la séparation de l'exploitation et de la réglementation du SNA permettrait de clarifier le processus et de mieux atteindre les objectifs. Lors de la même réunion du comité sénatorial permanent, il déclarait que le gouvernement « n'est pas fait pour fournir des services dans un climat commercial dynamique » parce que les divers programmes qui sont essentiels aux activités gouvernementales « entravent en fait la prestation de ce genre de services ». En éloignant les services des programmes gouvernementaux en matière de personne ou d'acquisitions, les « décisions seront prises en fonction des meilleurs intérêts du SNA, plus particulièrement de ce qui convient le mieux à la société. »⁶⁹

L'affaire souleva toutefois une certaine controverse. Dans son rapport du mois d'octobre 1997, le vérificateur général concluait qu'il fallait ajouter un milliard de dollars au montant de 1,5 milliard de dollars dû au gouvernement pour les actifs du SNA. La structure de monopole sans but lucratif choquait certains observateurs qui estimaient que cette structure serait moins transparente que celle d'une société d'État. D'autres maintenaient qu'un monopole supprimerait les avantages de la concurrence et que ni les usagers du SNA ni les voyageurs n'en profiteraient. La dette, fixée à environ 3 milliards de dollars, résultant de l'émission d'obligations de Nav Canada sur le marché commercial, soulevait également des inquiétudes. Le « rajustement » du personnel et le transfert du régime de pension inquiétaient également les employés de Transports Canada qui seraient transférés.

⁶⁹ Ibidem.

2. Mission (buts) de la Corporation : lettres patentes et règlements

Les lettres patentes constituent les fondements d'une organisation. Elles énoncent les buts de la Corporation; garantissent que les actifs reviennent à la Couronne au cas où la Corporation est dissoute ou liquidée; elles habilent la Corporation à réunir des fonds pour payer au gouvernement les actifs acquis et à gérer la Corporation en contractant des emprunts; et elles établissent que les membres et administrateurs doivent gérer la Corporation sans réaliser de profits.

La *mission* de la Corporation est d'acquérir, de détenir, de gérer, d'exploiter et de développer le système canadien de navigation (le « SNA ») dans l'espace aérien canadien ou dans l'espace aérien international délégué au Canada par des accords internationaux, de façon sécuritaire, efficace et rentable.⁷⁰

L'énoncé de mission est suivi de l'énoncé des objectifs à atteindre sans restreindre la mission principale. (D'autres objectifs peuvent être ajoutés avec le temps s'ils sont conformes à la mission originale.) On peut résumer les objectifs de la façon suivante :

Détermination à maintenir la sécurité; atteindre des normes élevées et une efficacité opérationnelle pour le bien des usagers du SNA et celui du public; offrir des services et des installations aux usagers commerciaux, privés et récréatifs; s'assurer que les redevances imposées aux usagers privés ou récréatifs ne sont pas trop élevées; gérer le SNA comme un bon employeur; reconnaître la valeur et la contribution des employés; répondre aux besoins raisonnables des régions éloignées; participer à l'innovation technologique, au développement des systèmes et d'installations; mener des activités de recherche et développement; offrir la formation et les services relatifs à la navigation aérienne et à l'aéronautique à l'intérieur et à l'extérieur du Canada.

⁷⁰ Industrie Canada, Loi sur les corporations canadiennes, *Lettres patentes de Nav Canada*, le 26 mai 1995, article III.

Dans les « attendus » introductifs, les règlements de 1995 fournissent quelques détails sur les objectifs financiers. L'article (iv) prévoit que la Corporation doit s'assurer que les frais et les redevances imposés pour l'utilisation du SNA contribuent de façon considérable au recouvrement des coûts reliés au SNA, incluant tous les coûts reliés au service de la dette. L'article prévoit également un fonds de prévoyance et d'autres formes d'opérations, qui pourraient être jugées nécessaires pour la gestion commerciale des activités de la Corporation. Cette disposition doit être lue dans le contexte des « Principes concernant les redevances » énoncés dans la Loi. Les principes exigent entre autres que les redevances soient conformes à une méthodologie explicite, établie et publiée par la Corporation, qui inclut les conditions touchant les redevances. D'autres principes portent sur des questions relatives à la non-discrimination et la vraisemblance. Des dispositions concernant les avis et les commentaires relatifs aux redevances font également partie de la Loi.

Les règlements de la Corporation qui ne sont pas compris dans les lettres patentes peuvent être modifiés ou annulés par le conseil d'administration et les membres votants (définis ci-dessous). Le ministre des Transports doit approuver toute modification des lettres patentes et tout changement aux règlements établissant des définitions et des dispositions relatives à la gestion de base. Aucun changement ne peut être appliqué sans l'approbation du produit final par le ministre de l'Industrie (l'article XVI des règlements codifiés énumère les règlements qui constituent en réalité une zone protégée pour la gestion de base).

(a) Structure de gestion

La structure de gestion se compose de trois comités, dont deux sont essentiels aux objectifs de la Corporation et dont le troisième, un comité consultatif, représente les intérêts modestes en finançant, en organisant et en transmettant leurs commentaires. Comme la Corporation a été créée dans le but de répondre aux intérêts particuliers du gouvernement, des syndicats et des groupes d'utilisateurs, ceux-ci sont rapidement devenus les membres fondateurs détenant la majorité des votes. Le conseil d'administration est le deuxième comité central. Les membres du conseil sont choisis par les membres de la

Corporation. Le conseil détermine les orientations générales de la société. Son mandat consiste à édifier des pratiques de gestion d'entreprise de qualité. Le conseil consultatif est nommé par un grand nombre de « membres associés » qui sont principalement des volontaires représentant les personnes et groupes de l'ensemble d'un secteur. Ce sont eux qui peuvent influencer sur les orientations décidées par la haute direction qui gère les opérations et l'administration du SNA dans sa forme sans but lucratif et « commercialisée ».

(b) Membres : Fondateurs

Comme une corporation privée sans but lucratif ne peut pas, par définition, avoir des actionnaires qui cherchent à partager les profits générés par les activités de la société, une autre formule doit être mise au point pour satisfaire les intérêts sur lesquels repose la création d'une corporation sans but lucratif. Le but principal de l'article II des règlements de 1995 et des règlements codifiés⁷¹ est de créer quatre catégories de « membres », dont trois sont formées de membres à part entière et une, de membres associés sans droit de vote. Puisque les membres se réunissent dans un but commun, l'article II prévoit également que seules des personnes souhaitant la réalisation de la mission (objectifs) de la Corporation peuvent devenir membres.

Les membres à part entière, ou membres votants, sont le gouvernement, les syndicats et les usagers. Le gouvernement et les syndicats sont considérés comme des intérêts indissociables, mais les usagers sont regroupés en deux catégories, soit les transporteurs aériens et l'aviation générale, qui sont représentées par l'Association des transporteurs aériens commerciaux et l'Association canadienne de l'aviation d'affaires. Chacune des quatre catégories (le gouvernement, l'association syndicale et les deux associations d'usagers) est représentée par un membre votant à part entière. Le représentant du gouvernement est nommé par le ministre des Transports. L'article VII(c) prévoit que les personnes nommées comme membres associés en vertu de ces dispositions ont droit de vote pour nommer les membres du comité consultatif. Il n'y a aucune cotisation pour les

⁷¹ Lorsqu'on fait référence aux règlements qui sont entrés en vigueur avec les lettres patentes en 1995, on parle des règlements de 1995. La dernière version des règlements à la disposition du rédacteur a été codifiée en 1997. Le rédacteur les cite donc sous le nom de règlements codifiés.

Gestion et responsabilisation

membres issus du gouvernement, du syndicat ou des groupes d'usagers. Des frais peuvent être imposés aux membres associés.

En théorie, il est normal qu'un intérêt fondateur qui a nommé une personne comme membre votant puisse relever ce membre de ses fonctions. La nomination d'un membre doit avoir lieu au moins 60 jours avant l'assemblée annuelle. Toutefois, l'expulsion d'un membre peut avoir lieu après un préavis de 10 jours. Au moment de la rédaction du présent rapport, le préavis de 10 jours n'avait pas été utilisé. Les membres associés peuvent toutefois être relevés de leurs fonctions par une résolution majoritaire du conseil d'administration, à condition qu'ils aient eu la chance d'être entendus lors d'une assemblée.

Toute personne peut être nommée membre associé, à l'exception des trois catégories principales. Leur demande doit être approuvée par le conseil d'administration. Les membres associés peuvent être consultés au sujet des divers intérêts et intervenants, incluant les intérêts des consommateurs canadiens et des associations de pilotes récréatifs et professionnels. Le plan d'affaires de 1999-2002 de Nav Canada mentionne que depuis l'an 2000, « Nav Canada compte 180 membres associés qui sont des clients, des groupes et des intervenants intéressés à l'aviation et à la navigation aérienne ».⁷² Autrement dit, le nombre des membres associés est illimité.

Les membres sont tenus par l'article IX des règlements de se réunir au moins une fois par année, n'importe où au Canada, dans les 135 jours suivant la fin du dernier exercice de la Corporation. La date est fixée par le conseil d'administration. Bien que les quatre membres votants puissent décider de tenir l'assemblée à l'extérieur du Canada (article IX(a)), cela n'a jamais eu lieu. Le quorum est constitué de trois des quatre membres votants.

⁷² Plan d'affaires de 1999-2002 de Nav Canada,
http://www.navcanada.ca/contentFR/news/publications/Plan_d'affaires_1999-2002.pdf (3 de 5)
[2000/07/06]

Gestion et responsabilisation

Les assemblées annuelles des membres sont ouvertes au public. Certains éléments doivent figurer à l'ordre du jour de chaque assemblée annuelle, en plus des éléments découlant de l'année précédente : le rapport du conseil d'administration, les états financiers et les rapports du vérificateur portant sur les états financiers, ainsi que la nomination du vérificateur pour l'année suivante. Du temps doit être prévu pour répondre aux questions des membres associés et du public sur la gestion.

Lors de ces assemblées, le rôle du conseil d'administration consiste à s'assurer que la majorité des administrateurs, incluant le président du conseil et le président de la Corporation, sont là pour présenter le rapport annuel de fin d'exercice le plus récent. L'assemblée annuelle des membres devient ainsi une assemblée d'entreprise ouverte. Le contenu du rapport annuel de la Corporation est établi dans le paragraphe IX(c). Le rapport annuel est un document public. Son calendrier est déterminé en fonction de l'assemblée annuelle des membres puisque le rapport annuel doit être fourni, dans les deux langues officielles, à chaque membre et au ministre du gouvernement du Canada responsable du transport aérien avant l'assemblée annuelle, ainsi qu'au public, à sa demande.

Les règlements portant sur l'assemblée des membres permettent également à une majorité de 75 % des membres votants d'organiser une assemblée extraordinaire du conseil d'administration en tout temps, à condition qu'un préavis soit envoyé et que des annonces soient diffusées dans les deux journaux à plus fort tirage en anglais et en français au moins 90 jours avant l'assemblée.

En vertu des règlements codifiés de 1997, seuls les membres votants ont droit au remboursement des dépenses raisonnables engagées pour être présents aux assemblées annuelles et extraordinaires. (Voir ci-dessous pour les membres associés). Le 4 janvier 2001, on a annoncé que l'assemblée annuelle de Nav Canada aurait lieu le 3 avril 2001 à Yellowknife.

(c) Conseil d'administration

État de membre

Le rôle du conseil d'administration consiste à superviser la conduite et le fonctionnement de la Société, de ses immobilisations et de ses affaires. Il revoit les stratégies, les plans et les objectifs financiers. Il nomme, surveille, conseille et supervise les cadres responsables de la gestion de la Société. Il veille également à l'intégrité des contrôles internes et des systèmes d'information financière et d'information de gestion, et il évalue le rendement et les résultats obtenus par la direction et l'ensemble de la Société. Le conseil se réunit six fois par année. Il s'acquitte de ses responsabilités directement, en tant que conseil à part entière, et par l'intermédiaire des comités.⁷³

Le conseil d'administration comprend 15 administrateurs, qui doivent tous être citoyens canadiens. La majorité d'entre eux doivent être résidents du Canada, conformément à la définition de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Les membres de la Société sont responsables de la nomination des administrateurs. Le nombre d'administrateurs nommés par les trois principaux groupes de membres n'a pas changé entre 1995 et 1997 : le représentant du gouvernement nomme trois administrateurs; le représentant des usagers nomme cinq administrateurs; et le représentant du syndicat nomme deux personnes. Dans les règlements originaux, quatre administrateurs ont été ajoutés en conférant aux administrateurs élus par les membres votants le droit de choisir quatre administrateurs « indépendants ». Dans les règlements codifiés de 1997, tous les administrateurs siégeant au conseil ont droit de vote lors du choix des administrateurs qui ne sont pas nommés par les membres votants. Le nombre total de 15 est atteint en ajoutant le président et chef de la direction de la Société.

En vertu des règlements de 1995, les mandats des premières nominations étaient échelonnés sur un, deux et trois ans. Toutefois, dans les règlements codifiés de 1997, le mandat des personnes nommées au conseil d'administration fut fixé à trois ans, puisque l'objectif de renouvellement administrateurs avait été atteint. Le mandat commence à la nomination lors de l'assemblée annuelle et se termine au début de la troisième assemblée

annuelle suivant la nomination. Aucun administrateur, à l'exception du président de la Société siégeant au conseil, n'a le droit d'être en poste pour plus de neuf ans.

Les deux versions des règlements tentent de garantir la compétence professionnelle des administrateurs. Les personnes pouvant devenir membres sont définies dans le paragraphe III(e) des règlements. Elles incluent les personnes issues de l'aviation, des affaires, des finances, de l'administration, du droit, du gouvernement et les personnes représentant les intérêts des employés et des consommateurs. Il y a trois exceptions : les députés provinciaux, fédéraux et territoriaux actuels; les employés des gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux; et toute personne occupant un poste d'autorité au sein d'une entreprise pouvant avoir un intérêt matériel dans les décisions concernant le SNA, sauf si la totalité du conseil et la majorité des membres conviennent que les intérêts d'une personne n'influenceraient pas sa capacité d'exercer ses fonctions d'administrateur. Il n'y a aucune disposition interdisant la nomination de membres au conseil d'administration.⁷⁴ On peut manifester certaines craintes quant à la proximité des administrateurs et des membres qui les ont nommés, proximité mise en évidence par les dispositions officielles en matière de destitution des administrateurs par ces mêmes membres. Les membres et les administrateurs qu'ils nomment doivent agir dans les meilleurs intérêts de la Société. Il n'est cependant pas clair à quel point l'interprétation de ces intérêts peut être influencée par le mécanisme de nomination.

Le règlement relatif à l'indemnité et à l'assurance constitue une autre caractéristique importante de la fonction d'administrateur. La *Loi sur les corporations canadiennes* fait figure d'autorité à ce sujet. En général, les dépenses raisonnables subies de bonne foi par les administrateurs et leurs associés dans le cadre de leur mandat pour le compte de la société sont couvertes. Cette exigence oblige Nav Canada à maintenir en vigueur l'assurance responsabilité jugée pertinente par les administrateurs pour l'exécution de leurs fonctions.⁷⁵

⁷³ Rapport annuel 1999, p. 29, et règlements originaux, paragraphe III(a).

⁷⁴ Entrevue téléphonique avec un avocat du secteur privé travaillant pour Nav Canada.

⁷⁵ Lorsque Nav Canada a révisé à la baisse ses redevances pour les services en vigueur à partir du 1^{er} septembre 1999, la Société a également limité les obligations des administrateurs et des dirigeants de

Destitution

Les règlements codifiés de 1997 précisent les conditions dans lesquelles un administrateur peut être révoqué, incluant « pour cause ». Le paragraphe III(g) confirme la facilité avec laquelle chacun des membres peut, en théorie, destituer les administrateurs qu'il a nommés en présentant un avis par écrit à la Corporation. Le paragraphe mentionne également qu'un non-respect du Code de déontologie fait partie des causes pouvant mener à une destitution. Le Code est un document indépendant. Il établit les devoirs des administrateurs et des dirigeants en ce qui concerne l'honnêteté, l'attachement aux meilleurs intérêts de la Corporation, la participation et la confidentialité. En vertu du Code, les administrateurs et dirigeants doivent éviter toute situation dans laquelle leurs devoirs à l'égard de la Société pourraient entrer en conflit, réel ou perçu, avec leurs intérêts personnels ou leurs autres devoirs. Le Code énonce la forme sous laquelle les administrateurs futurs, et dans certains cas les dirigeants de la Société, doivent fournir les détails de leurs autres fonctions et devoirs, et divulguer tout conflit d'intérêt dont ils sont conscients.⁷⁶

Rémunération

Les règlements codifiés prévoient la rémunération et les honoraires remis aux administrateurs pour la présence aux assemblées du conseil d'administration, l'exercice des fonctions déléguées par le conseil, le respect des responsabilités, le travail en comité et pour toute autre fonction approuvée par une résolution adoptée par douze des quinze administrateurs (paragraphe III(I)).

Les rapports annuels associent les chiffres à des noms. Pour l'exercice se terminant au mois d'août 1999, la somme modale distribuée aux administrateurs se chiffrait à 30 000 dollars. L'écart entre les administrateurs les mieux payés et les administrateurs les

sorte qu'aucune tierce personne ou personne jouant un rôle dans la Société ne puisse demander une indemnisation pour perte de recettes. W.T. Stanbury, Op. Cit., p. 4.

⁷⁶ Nav Canada, *Code de conduite et lignes directrices sur les conflits d'intérêts pour les administrateurs et dirigeants*, omission. Les remarques préliminaires énoncent que le Code vise à compléter les exigences prévues dans la *Loi sur les corporations canadiennes*.

moins bien payés est d'environ 14 000 dollars. Le président et chef de la direction reçoit des honoraires, mais il ne reçoit aucun jeton de présence.⁷⁷

Pouvoirs

L'article V des règlements codifiés de 1997 établit les pouvoirs du conseil d'administration. Une description générale de ces pouvoirs a été fournie ci-dessus. Les intitulés des règlements sont les suivants : gestion, pouvoirs financiers de demander et de recevoir des fonds, l'état d'employeur, la rémunération et l'emprunt. Cet article établit également les pouvoirs de délégation et réitère les conditions et périodes de préavis en vertu desquelles des changements relatifs aux redevances d'usage, aux installations et aux services peuvent entrer en vigueur.

Comités du conseil

La structure des comités du conseil d'administration figure à l'article VII. Les règlements prévoient, au sein du conseil d'administration, la création d'un comité de vérification, d'un comité d'administration interne et d'un comité de normes relatives à la sécurité. Le rapport annuel de 1999 énumère six comités : comité de vérification, comité d'administration interne, comité de direction, comité des ressources humaines et de la rémunération, comité des retraites et comité de la sécurité. Certaines mesures de protection et certaines dispositions mises au point depuis la codification des règlements sont intéressantes. Le comité de vérification, par exemple, « se compose de six administrateurs indépendants » ; il est chargé d'examiner les questions juridiques, incluant la conformité aux règlements environnementaux, et de maintenir la qualité des vérifications internes et externes, et des résultats de ces vérifications. Il s'est réuni cinq fois au cours de l'exercice de 1998-1999.⁷⁸ Le comité de direction permet à un groupe d'administrateurs d'accomplir des tâches spéciales à la demande du conseil d'administration. Le comité ne s'est pas réuni en 1998-1999. Les noms des autres comités révèlent leurs fonctions et les principaux intérêts de la Société.

⁷⁷ Rapport annuel 1999, p. 31.

⁷⁸ Ibidem, p. 29.

Gestion et responsabilisation

L'article X des règlements codifiés prévoit que les procès-verbaux du conseil et de ses comités sont mis à la disposition des administrateurs. L'article ne mentionne pas si les membres ont le droit de consulter les procès-verbaux. Il énonce toutefois que les procès-verbaux du comité consultatif (voir ci-dessous) sont mis à la disposition des membres et du conseil d'administration.

Les quorums du conseil et de ses comités sont toujours constitués de la majorité. Les décisions du conseil sont prises fréquemment à une telle majorité qu'il s'agit presque d'un consensus.

(d) Conseil consultatif

Un observateur a décrit le comité consultatif comme le représentant des usagers du SNA ne faisant pas partie du groupe des principaux usagers commerciaux. L'article VII des règlements codifiés de 1997 prévoit que le comité consultatif participe à l'administration du conseil, en fonction du budget accordé par le conseil d'administration, sans recevoir d'autre rémunération que les « dépenses raisonnables ». Ceci semble une amélioration par rapport aux règlements de 1995. Les membres du comité consultatif sont nommés par vote au cours de l'assemblée annuelle par tous les membres, incluant le grand nombre de membres associés.

Le comité consultatif est composé de 18 membres. Chacun des membres a un mandat de trois ans et doit représenter l'un des neuf groupes décrits dans les règlements, à l'exception d'un membre à titre personnel.

Les rapports annuels nomment les personnes qui font actuellement partie du comité et indiquent l'association qu'ils représentent. Ils rendent également compte du nombre de réunions tenues au cours de l'exercice et du lieu de ces réunions. Les réunions de l'exercice 1998-1999 portaient sur les redevances, la prestation de services d'information météorologique, les questions relatives à la sécurité et à l'accès de tous les usagers aux SNA.⁷⁹

⁷⁹ Rapport annuel 1999, p. 28.

(e) Dirigeants de la Corporation

Les dirigeants incluent le président du conseil d'administration, le président et chef de la direction, les vice-présidents, le secrétaire, le trésorier et tout autre dirigeant nommé à l'occasion. Les règlements exigent que la présidence du conseil d'administration soit confiée à une personne autre que le président et chef de la direction, la personne responsable de l'ensemble des activités. Le rapport annuel de 1999 mentionne qu'il s'agit d'une des nombreuses dispositions qui permettent au conseil de fonctionner en toute indépendance vis-à-vis de la direction.⁸⁰

(f) Rapports et déclaration

L'article IX des deux versions des règlements déclare que toutes les assemblées annuelles des membres du conseil d'administration sont ouvertes au public. L'article dit également que les rapports du conseil d'administration, les états financiers, les rapports de vérificateurs et la nomination des vérificateurs pour l'année suivante doivent figurer à l'ordre du jour.

L'article IX précise également la table des matières du rapport annuel de la Corporation. Ce rapport comprend les états financiers vérifiés, le rapport du vérificateur sur les états financiers et un compte rendu des activités de la Société lors de l'exercice précédent. Ce compte rendu doit comprendre : un rapport sur le rendement à l'égard du plan d'affaires et des objectifs de la Corporation pour le dernier exercice et les cinq exercices précédents (six au total); les grandes lignes du plan d'affaires pour l'exercice suivant, incluant les objectifs à atteindre; le traitement de chaque administrateur, identifié par son nom ; l'échelle salariale de chacun des cinq plus hauts salariés de la Corporation; un rapport sur le respect du Code de déontologie et des lignes directrices sur les conflits d'intérêt pour les administrateurs et dirigeants de la Corporation.

Les renseignements requis ont été fournis dans les rapports annuels de 1998 et de 1999. Chaque rapport commence par la description des activités de l'année précédente. On présente ensuite les résultats financiers, la prestation des services, les conditions météorologiques, les ressources humaines, incluant la formation et le recrutement, la

technologie, la planification technologique, incluant la possibilité de vendre du savoir et des services. Le rapport comprend également l'énoncé de vision, les stratégies pour réaliser la vision et les engagements en matière de sécurité et de qualité, incluant le plan de mise en œuvre d'un système de mesure du rendement. Les mesures proposées sont concrètes et axées sur la sécurité et les objectifs financiers.⁸¹

Les états financiers présentés dans les rapports sont faciles à comprendre pour le simple lecteur. En effet, ils décrivent les actifs et expliquent la structure de la dette à long terme, environ deux milliards de dollars en 1999. Les notes afférentes aux états sont très exhaustives et très bien rédigées. Les notes afférentes à la dette expliquent le plan de financement de la dette, la plate-forme des marchés financiers. Toute dette contractée dans le cadre de ce plan est garantie en vertu d'un acte de fiducie principale qui permet à la société de disposer d'une capacité d'emprunt totale de trois milliards de dollars. Tous les emprunts contractés aux termes de l'acte de fiducie sont garantis sans ordre de préférence par une cession de la totalité des produits de la Société et par une sûreté sur les fonds de réserve et le compte des produits.⁸² Le gouvernement ne prend pas en charge la dette de Nav Canada. Il reprendra cependant possession des actifs en cas de défaillance de la société.

La rémunération des administrateurs a été présentée ci-dessus. Les jetons de présence du président du conseil se chiffrent à 104 000 dollars. L'échelle salariale des cinq plus hauts salariés s'élève à plus de 50 000 dollars. Le président et chef de la direction reçoit entre 285 000 dollars et 355 000 dollars. Les vice-présidents, Ressources humaines et Ingénierie, reçoivent chacun entre 156 000 et 202 000 dollars.

⁸⁰ Ibidem, p. 29.

⁸¹ Ibidem, p. 25-26. Ces mesures sont appelées des mesures du rendement opérationnel et constituent une forme de balises beaucoup plus concrètes que les mesures des résultats mises en avant par le vérificateur général et le gouvernement fédéral (d'après la théorie de la nouvelle gestion publique, qui fait maintenant partie de la théorie de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor). Les paramètres proposés incluent les coûts par employé, les irrégularités d'exploitation, le nombre d'unités de redevance et le nombre de plans de vol.

⁸² Rapport annuel 1999, p. 38.

L'examen de la déclaration ne serait pas complet sans la mention du plan d'affaires de Nav Canada 1999-2002. Il s'agit d'un document de douze chapitres détaillés, qui fournit des renseignements sur tous les sujets abordés dans les rapports annuels. Bien que les chapitres du plan d'affaires ressemblent à ceux du budget destiné aux différents organismes gouvernementaux en ce qui concerne les détails financiers et la responsabilisation, la liste des sujets est beaucoup plus longue dans le plan d'affaires parce que la Société exerce un contrôle sur la main-d'œuvre, les coûts et les stratégies de croissance. À cet égard, le plan d'affaires examine en profondeur les technologies que la Société entend commercialiser, ainsi que les occasions qui s'offrent au Canada en ce qui concerne l'exploitation des routes polaires traversant l'espace aérien canadien, routes qui sont maintenant ouvertes depuis la dissolution de l'Union soviétique.⁸³

Les usagers peuvent en appeler des redevances devant l'OTC pour des raisons bien précises, incluant le non-respect des paramètres d'établissement des redevances. Il n'y a eu aucun appel relatif aux redevances jusqu'à maintenant. Les appels (ou l'absence d'appels) pourraient servir d'indicateurs de rendement.

Si on résume de façon superficielle les événements de 1996 à 1999, on voit que Nav Canada a effectué environ 1 000 mises à pied. La Société a continué à améliorer, quoique modestement, le dossier en matière de sécurité dont elle a hérité de Transports Canada. La société a également réussi à réduire les redevances d'usagers introduites en 1996 pour remplacer les recettes liées aux prix des billets de voyage des clients avant la constitution en société, l'ancienne taxe de transport aérien, après avoir respecté ses engagements de prêt. On peut lire dans le rapport annuel de 1999 : « Un principe directeur de notre plan d'affaires est de contenir ou de réduire nos coûts, et par conséquent les redevances que nous percevons pour les récupérer »⁸⁴. Selon le rapport, la Société essayait de trouver une formule de « participation aux gains » pour récompenser ses employés.

3. Analyse

⁸³ Plan d'affaires de Nav Canada 1999-2002. <http://www.navcanada.ca>

⁸⁴ Rapport annuel de 1999, p. 25.

Gestion et responsabilisation

La présente analyse ne suffit pas pour déterminer si le montant remis à la Couronne pour le transfert du SNA était insuffisant. Quoi qu'il en soit, la commercialisation du SNA s'est faite, et un retour en arrière serait dur à digérer et coûteux. Il est important d'examiner le fonctionnement actuel du modèle de gestion pour Nav Canada, soit ses principes d'opération.

Les commentaires formulés par le ministre Anderson et le deuxième président et chef de la direction de Nav Canada ont été cités dans l'introduction. Tous deux ont prôné la doctrine de « séparation des pouvoirs » en indiquant que la délégation des opérations et de la réglementation à deux organisations indépendantes, dont les principaux intérêts diffèrent, améliorerait la sécurité et augmenterait les recettes. On peut même lire dans le plan d'affaires de Nav Canada que la séparation de l'organisme de réglementation du SNA et du fournisseur de service éliminait un « conflit d'intérêt ».

Il est difficile d'attribuer le succès de Nav Canada en matière de sécurité à la séparation des opérations et des activités de réglementation visant la sécurité. En effet, l'énoncé de mission de la corporation mélange délibérément les notions « d'acquiescer, de détenir, de gérer, d'exploiter et de développer le système canadien de navigation [...] » de façon sécuritaire, efficace et rentable. Autrement dit, Nav Canada cherche à équilibrer, à réglementer et à surveiller la façon dont elle met en œuvre les objectifs d'efficacité dans toutes ses activités pour des raisons de sécurité. La Corporation a cependant su profiter de sa nouvelle liberté vis-à-vis des contraintes gouvernementales en matière de politiques d'approvisionnement et de personnel, devenant ainsi plus efficace.

Le gouvernement est responsable de la réglementation et de l'établissement de règles en ce qui concerne les normes de sécurité que Nav Canada doit respecter. Depuis la division des fonctions de Transports Canada, les actions coercitives ont été beaucoup plus convaincantes. La création de Nav Canada a eu entre autres pour conséquences une distanciation et la résolution de certains conflits apparents remontant au temps où les fonctions d'opérations et de réglementation relevaient du contrôle de Transports Canada. Pour ce qui est des exigences en matière de sécurité, la relation entre Nav Canada et

Transports Canada est la même que celle qui existe entre le ministère et les entreprises de transport aérien. En faisant l'acquisition des actifs, Nav Canada devient également plus indépendante et distante que les autres organismes étudiés dans le présent document. Aucun bail n'a été conclu, et le gouvernement n'a aucun intérêt dans les immobilisations et les avoirs en tant que tels. Le gouvernement (ou le ministère) ne peut toutefois être considéré comme complètement exclu du cadre de gestion puisque son rôle de membre lui permet de participer à la nomination des administrateurs et à l'examen des redevances. Il y a donc une interaction constante entre le gouvernement et la Corporation.

Quel est le mécanisme d'opération ou quels sont les mécanismes de responsabilisation? Lorsqu'on examine les points forts de la structure de gestion, on constate un équilibre constant entre les *présences* nommées par les intervenants fondateurs, combiné au devoir de tous les intervenants de mettre les intérêts de la Corporation au premier plan. Le droit général des sociétés s'applique à la Corporation et les devoirs, responsabilités et obligations des administrateurs demeurent. Toutefois, au sein d'une structure comme un conseil d'administration, une certaine dynamique peut s'installer lorsque des intervenants aux intérêts variés se rencontrent pour accomplir une tâche ou un objectif précis, autrement dit l'administration de la Corporation et, dans ce cas-ci, la question déterminante de la sécurité du public.

Les représentants du gouvernement, des syndicats et des usagers — qui sont informés de la source de la nomination, même s'ils ne sont pas de réels délégués, et qui ont une expérience justifiant leur nomination — sont constamment ensemble. Aucune décision ne peut être prise sans l'accord de la majorité. Ce mécanisme se rapproche davantage de la *concertation* à l'égard de l'ensemble des inquiétudes et intérêts mis de l'avant par différents intervenants que du modèle selon lequel différents intervenants poursuivent des intérêts radicalement distincts. (L'intervenant le moins visible est certainement l'utilisateur final des transports. Le mandat des membres « nommés à titre personnel » consiste à représenter le public qui voyage.) Cette concertation des intérêts n'est pas unique à Nav Canada. Elle caractérise également d'autres organisations étudiées. On la retrouve aussi probablement dans un certain nombre de conseils d'administration de sociétés

commerciales, mais il est peut-être plus facile toutefois de définir la mesure du succès de ces intérêts. L'équilibre entre les intérêts représente cependant un élément important du système de poids et de contre-poids qui a pour but d'assurer l'efficacité des mécanismes de responsabilisation.

Les documents écrits s'avèrent passablement transparents. Le plan d'affaires de Nav Canada est détaillé et divulgue plus de renseignements que les meilleurs plans d'affaires des organismes gouvernementaux étudiés par l'auteur. La différence entre l'administration du SNA par Nav Canada et l'administration du SNA par le ministère des Transports est que Nav Canada n'aura jamais pas à rendre compte périodiquement de ses activités dans un cadre bien défini. Normalement, il est presque impossible que Nav Canada fasse l'objet d'une enquête générale de la part de la Chambre des communes, de ses comités ou du Sénat. La commercialisation a entre autres pour conséquence que la Corporation n'est plus assujettie à l'examen normal de ses activités habituelles, qui caractérise un gouvernement responsable.

Nous n'allons toutefois pas jusqu'à dire que la corporation échappe en principe et pour toujours à l'obligation de rendre des comptes en démocratie. Sous un gouvernement de type britannique, la demande de la population crée la responsabilité et la capacité politiques, indépendamment des ententes formelles en matière de gestion. Une urgence en matière de sécurité ou la défaillance d'une entreprise génèrent une demande de la population. Pour reprendre les mots d'un représentant, quelqu'un finit toujours par sonner à la porte. Le SNA n'est pas « au-dessus » du gouvernement et de l'électorat. Il n'est qu'éloigné, et seulement dans une certaine mesure, du théâtre quotidien où il évoluait auparavant au sein de l'administration publique. C'était bien sûr le but de la commercialisation et d'autres mécanismes de responsabilisation ont été mis en place pour les membres, les usagers et les voyageurs.

Pour résumer les observations faites au sujet de Nav Canada, il semblerait que le modèle de gestion en soit un de concertation des intérêts des principaux intervenants. Les orientations de la Société sont décidées par un consensus presque parfait du conseil

Gestion et responsabilisation

d'administration, lequel nécessite l'approbation des divers intervenants. Le gouvernement intervient à de nombreux niveaux du cadre de gestion, ce qui distingue Nav Canada d'une réelle société commerciale privée. Bien que la Corporation ne soit plus assujettie aux fonctions quotidiennes du gouvernement et à ses mécanismes de responsabilisation, on peut difficilement affirmer que la conversion du SNA en une société sans but lucratif a signifié pour le public une perte du pouvoir de surveiller et de prendre des mesures d'amélioration en situation d'urgence.

D. Modèle utilisé pour les autorités aéroportuaires locales⁸⁵

1. Introduction

En 1987, Transports Canada publie un exposé de politique intitulé *Futur cadre de gestion des aéroports canadiens*. Aux termes de cette politique, Transports Canada conserve la responsabilité de garantir un « réseau aéroportuaire sécuritaire et efficace, mais ce rôle peut être assumé par le biais d'une réglementation et d'un appui financier sans qu'il soit nécessaire d'être propriétaire et exploitant ». 1989 voit la parution de *Principes supplémentaires régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires locales*. On peut y lire :

Une administration aéroportuaire locale (AAL) se veut une entreprise autonome sur le plan financier, créée en vertu des lois fédérales/provinciales/municipales applicables selon le cas, pour gérer et exploiter un réseau local d'aéroports et les entreprises commerciales qui y sont associées. Elle comprend un conseil d'administration dont les membres sont des citoyens canadiens nommés selon une procédure jugée acceptable par les municipalités et le gouvernement fédéral, garantissant ainsi un sens des responsabilités, mais aussi la présence de personnes représentant les intérêts de la collectivité et des entreprises locales....

Les principes supplémentaires précisent que les administrations doivent être autonomes et fonctionner en toute indépendance, sans l'appui financier du gouvernement. Les membres du conseil d'administration doivent être canadiens et proposés par les administrations municipales et des organismes qui représentent les entreprises, comme les chambres de commerce. La création des AAL visent à permettre aux aéroports de répondre aux priorités et aux besoins locaux, de promouvoir le développement économique à l'échelle locale et de fonctionner d'une manière plus rentable.⁸⁶

En 1992, le gouvernement fédéral approuve la cession de l'exploitation des aéroports fédéraux de Vancouver, Calgary, Edmonton et Montréal (Dorval et Mirabel) aux

⁸⁵ Les renseignements contenus dans cette partie sont tirés pour la plupart des études réalisées dans le cadre de l'examen des baux des AAL par Transports Canada et en particulier, Conseils et Vérification Canada, Gestion, non daté.

⁸⁶ Les principes supplémentaires ont été établis par le Cabinet dans le but d'orienter les négociations relatives aux cessions. Voir le Rapport du vérificateur général du Canada, octobre 2000, Chapitre 10, « Les cessions d'aéroports : le Réseau national des aéroports ».

Gestion et responsabilisation

administrations aéroportuaires locales (AAL) situées dans chacune de ces villes. Le terrain demeure la propriété du gouvernement fédéral et un bail de 60 ans, assorti d'une option de renouvellement de 20 ans, est conclu avec les AAL.

Principes de responsabilité des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) voit le jour en 1994. Ce document stipule, entre autres, que les AAC doivent être des sociétés sans but lucratif, dont le conseil d'administration doit compter deux ou trois membres nommés par les autorités fédérales; les frais d'utilisation doivent être raisonnables et les transporteurs doivent jouir d'un accès égal; un appel d'offres devrait présider à l'attribution des marchés et des consultations devraient être entreprises auprès des collectivités locales.

En juillet 1994, le gouvernement publie *Principes de base régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes*, qui s'applique également aux AAL. Ces principes précisent notamment que la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) se fondera sur la conclusion de baux à long terme, que les administrations se conformeront aux articles de la *Loi sur la concurrence*; que la *Loi sur les langues officielles* sera d'application; que chaque aéroport rédigera un plan opérationnel sur cinq ans indiquant les avantages tangibles et intangibles pour les collectivités locales; que les administrations financeront leurs besoins sur le plan de l'exploitation et des immobilisations sans l'appui du gouvernement fédéral; que des pratiques de consultation seront établies et que les administrations feront figurer dans les actes constitutifs appropriés les principes de responsabilité envers le public auxquels doivent souscrire les administrations aéroportuaires canadiennes.

Une Politique nationale des aéroports, qui s'applique aux AAC, paraît également en 1994 dans le cadre de la stratégie nationale sur le transport aérien. Elle stipule, entre autres, que le gouvernement fédéral conserve son rôle en matière de réglementation et demeure propriétaire des 26 aéroports que compte le RNA. Ces aéroports ont pour but de répondre aux besoins de la collectivité et des utilisateurs. Les administrations doivent, en règle générale, être autonomes dans les cinq années faisant suite à la cession.

Plusieurs AAC sont créées, la première étant celle de l'aéroport international Pearson de Toronto en 1996. Leurs structures de gestion et de responsabilisation sont plus complètes et offrent une plus grande transparence; les niveaux de service et l'établissement des prix font l'objet de consultations; les gouvernements fédéral et provinciaux participent aux conseils d'administration; les entreprises y sont représentées, de même que les intérêts du personnel et des consommateurs; des codes de conduite sont respectés; des appels d'offres publics sont lancés; des vérifications sont réalisées; des réunions extraordinaires sont organisées avec les entités chargées de la nomination, le salaire des directeurs et des cadres supérieurs est rendu public et des assemblées publiques annuelles sont tenues.

À l'inverse des AAC, les AAL connaissent toujours certains problèmes liés à la responsabilisation et à la gestion.

2. Les AAL

Les AAL sont des sociétés sans but lucratif et sans capital social assujetties à la *Loi sur les corporations canadiennes / Partie II*, dans le cas de Vancouver et Montréal, ou à la *Regional Airports Authorities Act* de l'Alberta dans le cas d'Edmonton et de Calgary. Leur structure de gestion est en majeure partie définie dans des baux fonciers qui déterminent les rapports entre propriétaire et locataire tout en fixant leurs obligations. Le bail donne notamment des précisions sur les compétences recherchées chez les membres du conseil d'administration et sur les dispositions relatives au conflit d'intérêt auxquelles ils doivent se soumettre, sur la nécessité d'obtenir l'autorisation du ministère avant de modifier la société, sur l'obligation de tenir des assemblées publiques annuelles, sur les révisions quinquennales opérées par un organisme indépendant et sur les documents qu'il convient de rendre publics.

Le caractère non lucratif et le système de poids et de contrepoids propre à la structure (p. ex., les différents intérêts représentés dans la procédure de nomination) ont pour but de produire des mécanismes de gestion et de responsabilisation appropriés. Les parties impliquées dans la gestion sont directement intéressées et ceci n'en rend que plus efficace l'exploitation des aéroports. Le fait que ces intérêts sont axés sur la collectivité veillera

aux intérêts publics régionaux. Les AAL se sont vus octroyer le pouvoir d'établir leurs propres frais d'utilisation, notamment les frais d'améliorations aéroportuaires, et sont expressément exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu (quels que soient les bénéficiaires enregistrés) par la loi.

Les AAL ne sont pas assujetties à la réglementation économique, et ce, malgré leur position forte, voire dominante sur le marché. Selon Conseils et Vérification Canada,⁸⁷ deux facteurs ont concouru à la décision de ne pas recourir à la réglementation économique des frais et d'autres activités. Étant donné qu'il s'agit alors d'un mécanisme unique en son genre, on craint que les AAL ne soient pas en mesure de garantir leur financement au moyen de fonds privés. Leur souplesse et l'exonération d'impôt explicite dont elles jouissent appâteront davantage les bailleurs de fonds, espère-t-on. On croit également qu'en raison du système de poids et de contrepoids en place, les AAL pourront difficilement tirer profit de leur position sur le marché. En conclusion,

- le caractère non lucratif réprimera la tentation de générer des bénéfices excessifs;
- les institutions financières superviseront les dépenses des AAL;
- les compagnies aériennes feront figure de contrepoids pour maintenir les frais d'atterrissage et les frais liés à l'aérogare à des niveaux raisonnables;
- les activités de base seront assujetties à la *Loi sur la concurrence*.

Conseils et Vérification Canada a découvert que ce système de poids et de contrepoids ne fonctionne pas comme prévu initialement. Le caractère non lucratif ne garantit pas, à lui seul, que les sociétés n'adopteront pas un comportement monopolistique. Par ailleurs, Transports Canada a constaté un certain flou dans l'application de la *Loi sur la concurrence* à des activités aéroportuaires de base et que la position prédominante des AAL sur le marché est sous-estimée. Les institutions financières sont à ce jour satisfaites des activités des AAL, qui n'ont fait l'objet d'aucune controverse et sont parfaitement justifiées. Le fait d'avoir mis l'accent sur le financement initial a également influé sur l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires en lieu et place des frais

d'utilisation habituels. De plus, le degré de discipline des institutions financières est inversement proportionnel à la puissance commerciale de l'AAL, ce qui permet à ceux qui dominent le marché d'exercer un monopole des plus débridés.

Par ailleurs, la transparence n'est pas à la hauteur des attentes, plus particulièrement en ce qui concerne les coûts qui sous-tendent les politiques d'établissement des prix et les activités des filiales. Le nombre de filiales outrepassa ce qui était initialement prévu (neuf dans le cas de Vancouver) et leur rapport avec les opérations de base demeure vague.

Les baux fonciers, des documents imposants de plus de 300 pages, fixent plusieurs mécanismes de gestion. Parmi ceux-ci, notons à l'Article 9 :

- les compétences recherchées chez les membres du conseil d'administration;
- la nécessité d'une réglementation relative au conflit d'intérêt à l'intention des membres du conseil d'administration;
- la nécessité d'obtenir l'approbation du ministre pour modifier le statut non lucratif de la société, la composition du conseil d'administration et la procédure de nomination des membres du conseil;
- l'obligation de tenir des réunions publiques annuelles;
- la nécessité de faire procéder à un examen du rendement quinquennal par un organisme indépendant;
- la description des documents accessibles au public au siège de l'AAL.

Quoiqu'il en soit, les baux fonciers ne se sont pas avérés efficaces pour ce qui est de modifier le comportement des AAL sur le plan de la gestion. La « peine capitale », à savoir la résiliation, est trop extrémiste et le Ministère est incapable de nuancer sa réaction en cas de non-respect des conditions figurant dans le bail, p. ex., le fait de ne pas faire réaliser une étude par un organisme indépendant selon le calendrier prévu.

⁸⁷ Id. p. 10.

Gestion et responsabilisation

Les intervenants et les consultants ont également fait part de leurs inquiétudes concernant la représentation des intérêts au sein des conseils d'administration. La procédure de nomination et la structure du conseil varie d'une AAL à l'autre. Cette procédure, de même que les entités de nomination et la structure des conseils, sont déterminés par les statuts constitutifs et les règlements de ces derniers.

Vancouver : Les membres de la société en sont les administrateurs. À strictement parler, la nomination concerne les membres plutôt que les administrateurs. Les règlements prévoient jusqu'à 14 administrateurs. Neuf administrateurs (membres) sont nommés comme suit :

- un par la Ville de Vancouver;
- un par la Ville de Richmond;
- un par le District régional de Vancouver;
- un par le *Vancouver Board of Trade*;
- un par la *Law Society of British Columbia*;
- un par l'*Institute of Chartered Accountants of British Columbia*;
- un par l'*Association of Professional Engineers of British Columbia*;
- deux par le gouvernement du Canada;
- jusqu'à cinq administrateurs supplémentaires peuvent être nommés par le conseil, dont l'un est commis d'office au poste de président.

Montréal

Les lettres patentes prévoient huit administrateurs. Sept d'entre eux sont les représentants du secteur des affaires qui siègent au conseil d'administration de la Société de Promotion des Aéroports de Montréal (SOPRAM). Le huitième membre est le président. La SOPRAM est un organisme sans but lucratif qui représente les groupes suivants :

- la Ville de Montréal
- la Ville de Laval
- la conférence des maires de banlieues
- la Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Gestion et responsabilisation

- la Corporation de promotion à Mirabel
- la Société montréalaise de développement et la Ville de Longueuil

En pratique, le conseil d'administration de Montréal entretient un rapport hiérarchique/un lien de responsabilité étroit avec un autre organisme, la SOPRAM, et son conseil d'administration.

Edmonton

Les statuts constitutifs prévoient 15 administrateurs dont la nomination est assurée par les entités suivantes :

- sept par la Ville d'Edmonton;
- un par la Ville de Leduc;
- un par le comté de Leduc;
- un par le comté de Parkland;
- un par l'arrondissement municipal de Sturgeon;
- deux par le gouvernement du Canada;
- deux par les autres directeurs.

Calgary

Les statuts constitutifs prévoient pas moins de neuf et pas plus de 17 administrateurs, dont :

- neuf nommés par la *Calgary Chamber of Commerce*;
- trois nommés par la Ville de Calgary;
- un nommé par l'arrondissement municipal de Rockyview;
- jusqu'à deux nommés par le gouvernement du Canada;
- d'autres nommés par la *Calgary Chamber of Commerce* pour autant que le nombre total n'excède pas 17.

On peut remarquer que la gamme des intérêts représentés aux conseils d'administration des AAL varie, certains mettant davantage l'accent sur la représentation du gouvernement (Edmonton et Montréal), d'autres présentant des intérêts commerciaux

plus marqués (Calgary et Vancouver). Initialement, le gouvernement fédéral n'avait aucun rôle particulier à jouer au sein des conseils, mais les choses ont changé. Le modèle utilisé pour l'administration aéroportuaire canadienne (AAC) comprend jusqu'à deux administrateurs dont la nomination aux conseils d'administration dépend du gouvernement fédéral. Trois des quatre AAL ont accepté d'adopter cette caractéristique du modèle utilisé pour les AAC.

Conseils et Vérification Canada est d'avis que « les AAL ont fait du bon travail... même si ceci atteste d'entrée de jeu le bon fonctionnement du système de gestion, certaines zones posant un risque éventuel pour les intervenants ont été mises en évidence ». Parmi les problèmes décelés, notons :

- la nécessité de fournir des éclaircissements concernant ce qu'implique le fait que les AAL ne sont pas des entreprises privées, mais sont les gestionnaires de biens publics;
- la nécessité de publier de meilleurs renseignements sur le coût de base représenté par les niveaux de frais et le passif éventuel associés aux filiales;
- la nécessité de trouver un juste-milieu entre les compétences particulières requises au sein du conseil et les intérêts locaux qu'il convient d'y représenter;
- la nécessité de représenter les intérêts locaux au conseil d'administration, de manière uniforme dans toutes les AAL.

Au nombre des recommandations formulées par Conseils et Vérification Canada figurent :

- insister davantage sur le fait que les AAL sont des gestionnaires de biens publics;
- fournir des éclaircissements quant à la mesure dans laquelle les responsabilités des AAL s'étendent au-delà des opérations aéroportuaires pour venir davantage à l'appui du développement régional;
- fournir des renseignements sur le rendement, étayés par un examen quinquennal extensif;

Gestion et responsabilisation

- divulguer dans leur totalité le coût de base des niveaux de frais, la justification des dépenses en immobilisations et les coûts associés à la gestion du passif éventuel assumées par les AAL pour les activités des filiales;
- préciser les conditions qui régissent l'utilisation des frais d'améliorations aéroportuaires;
- définir une procédure de consultation uniformisée avec les principaux groupes d'utilisateurs;
- dresser la liste des compétences et des connaissances que doivent posséder les conseils d'administration, notamment la présence d'un membre détenteur d'une expérience en aéronautique, mais qui n'est présentement affilié à aucune entreprise commerciale de ce secteur;
- élaborer un ensemble de pratiques exemplaires recommandées pour les CA;
- fixer un nombre ou un pourcentage minimal d'administrateurs proposés par des organismes locaux;
- établir une procédure qui permette aux organismes de nomination de répondre aux besoins définis par le conseil en matière de compétences.

Il est à noter que plusieurs des pratiques recommandées se retrouvent dans d'autres organismes, qui concernent des aéroports mais aussi d'autres modes de transports, fondés ultérieurement suite à l'expérience acquise en matière de commercialisation et de gestion.

Partie III : Évaluation et conclusions

A. Introduction

Dans le présent document, nous avons étudié divers modèles de structure de gestion et passé en revue plusieurs organisations spécialisées dans l'infrastructure des transports. Nous avons examiné des sociétés à la structure hautement spécialisée et des sociétés constituées à titre d'organismes à but non lucratif, sans capital social, assujetties à la *Loi sur les corporations canadiennes*. Les structures de gestion ont été établies de façon à garantir la responsabilisation de diverses manières. Les rapports annuels fournissent généralement des renseignements sur les activités de la société aux utilisateurs, aux consommateurs indirects, au public et au gouvernement. Il arrive que des plans d'activités soient remis au ministre à titre informatif, mais des questions de confidentialité peuvent restreindre l'utilité de ces plans en ce qui concerne la reddition de comptes publics. Les administrateurs sont nommés ou désignés de diverses manières, mais l'intention générale est de concilier les intérêts régionaux, locaux et ceux des utilisateurs. Dans certains cas, les administrateurs doivent posséder une expérience ou des connaissances spécialisées. En somme, les différentes structures de gestion fournissent une série de mécanismes de responsabilisation. Nous en avons relevé quelques-uns dans le tableau ci-dessous.

Sommaire des structures de gestion et des mécanismes de responsabilisation⁸⁸

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
1. Date de création, statut, instruments habilitants	26 mai 1995; - Société sans but lucratif (AAC) - <i>Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile.</i> - Lettres patentes - Règlements administratifs	1 ^{er} mars 1999 <i>Loi maritime du Canada</i> , Lettres patentes spéciales émises par le ministre en vue de la création d'une société sans but lucratif et sans capital social	Sociétés à but non lucratif, sans capital social, assujetties à la <i>Loi relative aux AAC et aux cessions d'aéroports</i> ou à la législation régionale (<i>Regional Airports Authorities Act</i>) (Alberta et Edmonton) - Lettres patentes et règlements administratifs	- 9 juillet 1998 (temporisation au 31 mars 2018) - Société à but non lucratif - 1998 : <i>Loi maritime du Canada</i> /projet de loi C10 (LMC) - Lettres patentes - Règlements administratifs
2. Forme de la cession	Vente des actifs, à l'exception des terrains de la Couronne, loués en vertu d'un bail de 60 ans assorti d'options de renouvellement	La Couronne demeure propriétaire des terrains.	La Couronne demeure propriétaire des actifs; l'AAL se voit octroyer un bail foncier de 60 ans renouvelable une seule fois sur 20 ans	La Couronne demeure propriétaire des actifs
3. Nombre total d'administrateurs - mandat	15 : mandat de trois ans; trois mandats maximum	De 7 à 11; mandat de trois ans; deux mandats maximum, à un an d'intervalle	Selon les lettres patentes ou la législation. 14 à Vancouver; 8 à Montréal; de 9 à 17 à Calgary et de 9 à 15 à Edmonton selon la loi. Mandats généralement de 2 à 3 ans.	9 : mandat de trois ans; deux mandats maximum

⁸⁸ Le présent tableau a été vérifié puis ajusté en référence à un tableau semblable préparé par le ministère des Transports, qui nous a aimablement fourni les renseignements nécessaires.

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
<p>4. Administrateurs nommés par le gouvernement fédéral</p>	<p>Oui (3)</p>	<p>Oui (1) (Nota : techniquement, c'est le gouverneur en conseil qui est chargé de la nomination, y compris celle des membres proposés par d'autres parties (voir point 6). Le ministre est habilité à refuser les membres proposés et à y substituer ses propres choix.</p>	<p>La structure de nomination relève en fait des membres de la société, qui en sont également les administrateurs. Les règlements administratifs modifiés de Vancouver prévoient la nomination de deux représentants du gouvernement fédéral. Calgary et Edmonton sont convenus de suivre les principes de responsabilité envers le public relativement à la participation fédérale.</p>	<p>Oui (1)</p>
<p>5. Administrateurs nommés par les administrations municipales ou régionales, ou par le gouvernement provincial</p>	<p>Non</p>	<p>Oui Vancouver (C.-B.) (1); Alb./Sask./Man. (1); 1 nommé par 8 municipalités adjacentes; 9 au total. Halifax : municipalité (1); Nouvelle-Écosse (1); 7 au total</p>	<p>Aucune disposition officielle régissant les nominations à l'échelle régionale. Lettres patentes, p. ex, à Vancouver, permettant de statuer.</p>	<p>Oui (2 au total) (1) : Ontario (1) : Québec</p>
<p>6. Administrateurs proposés/nommés par des groupes d'utilisateurs</p>	<p>Oui, 5 au minimum, proposés par les utilisateurs, nommés par les membres</p>	<p>Quatre administrateurs proposés par les utilisateurs désignés, nommés par le gouvernement fédéral</p>	<p>Aucune exigence liée à la nomination d'administrateurs par les utilisateurs, mais de telles exigences peuvent figurer dans les différentes lettres patentes (c'est le cas de Vancouver, où les associations locales de gens d'affaire sont amenées à proposer</p>	<p>Oui, cinq administrateurs proposés par des comités d'utilisateurs puis nommés par le conseil</p>

Gestion et responsabilisation

			candidats à la nomination)	
7. Limitation de l'admissibilité à la fonction d'administrateur (outre les limites prévues dans la LCSA)	Oui, dans les règlements administratifs (politiciens, fonctionnaires fédéraux, employés d'utilisateurs de Nav Canada et intervenants exclus)	Oui, dans la Loi (p. ex., politiciens, employés d'utilisateurs et fonctionnaires exclus)	Collectivement, le conseil doit posséder des compétences dans des domaines précis (p. ex., le transport aérien, la législation, le commerce, l'ingénierie.). À Vancouver, les lettres patentes répondent à cette exigence en proposant des membres issus d'organismes professionnels.	Oui, dans les règlements administratifs (politiciens, fonctionnaires fédéraux et provinciaux exclus)

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
8. Responsabilités du conseil clairement définies	Oui, objets des lettres patentes; article III des règlements administratifs	LMC, lettres patentes	Lettres patentes, mais manque de clarté en ce qui concerne le rôle des entités de nomination.	Objets des lettres patentes; article IV des règlements administratifs : pouvoirs du conseil
9. Lignes directrices relatives au contenu du rapport annuel	Oui, règlements administratifs	Oui, en ce qui concerne les renseignements financiers	Oui, en ce qui concerne les renseignements financiers, dans les lettres patentes	Non. Les lignes directrices relatives à l'assemblée annuelle et aux rapports financiers annuels figurent dans la LMC et dans les règlements administratifs
10. Rapports annuels publics	Oui, disponibles auprès de Nav Canada et affichés sur le site Web	Oui, affichés sur le site Web	Oui, affichés sur le site Web	Oui, affichés sur le site Web
11. États financiers vérifiés : publics/privés	Oui, affichés sur les sites Web et figurent dans les rapports annuels	Oui, affichés sur les sites Web et figurent dans les rapports annuels	Oui, affichés sur les sites Web et figurent dans les rapports annuels	Oui, affichés sur les sites Web et figurent dans les rapports annuels
12. Plans d'activités : publics/privés	Oui, plan triennal (1999 – 2002), sur le site Web	Oui, plans quinquennaux ; privés et envoyés au Ministre à titre informatif ; le Ministre peut, au besoin, établir des directives relatives aux renseignements exigés	Non	Oui, plan quinquennal (1998 - 2003), plus un plan stratégique triennal (2000 - 2003)
13. Exigences légales ou compétences exigées relatives aux administrateurs	Non, les compétences sont précisées dans les règlements administratifs	Oui, elles se retrouvent également dans les lettres patentes; B	Oui, elles figurent également dans les lettres patentes	Non, les compétences sont précisées dans les règlements administratifs
14. Utilisation d'agences de recrutement de cadres ou d'une autre méthode publique pour le recrutement de	Non, la plupart des administrateurs sont nommés par trois catégories de membres à part entière	Parfois; Vancouver utilise un processus officiel ouvert et un comité consultatif; Halifax dispose d'un processus de recherche officiel	Non disponible	Non disponible

Gestion et responsabilisation

nouveaux administrateurs		recherche officiel		
15. Profil du conseil/profil des administrateurs	Les règlements administratifs établissent des compétences précises, à savoir secteur de l'aviation, finances, droit, etc. Aucun profil en tant que tel.	À Vancouver et à Halifax : mandat du comité de gestion du conseil.	S/O*	Les règlements administratifs établissent des compétences précises, à savoir marine, commerce, ingénierie.
16. Code de déontologie des administrateurs	Oui, document autonome; aucune date.	Oui, dans les lettres patentes.	Le bail foncier stipule que les lettres patentes traitent la question du conflit d'intérêts.	Oui, dans les règlements administratifs; approbation du ministre exigée.

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
17. Formation des administrateurs	Oui, comprenant un manuel de gestion.	Oui, comprenant un manuel de gestion.	Oui (Vancouver)	
18. Examen par les pairs du conseil ou autoévaluation des administrateurs	Oui	Oui (Vancouver et Halifax)	Oui (Edmonton et Vancouver) Non disponible pour Calgary et Montréal.	
19. Indicateurs de rendement public	En cours; il s'agira de références, et non pas de mesures des résultats.	Partiellement exprimés dans le rapport annuel; utilisés dans le cadre de l'évaluation des administrateurs généraux et d'autres personnes.	Rien dans le rapport annuel de Vancouver.	Oui, dans le plan d'activités et le rapport annuel. Le plan stratégique contient des références relatives à la satisfaction des clients et des employés.
20. Nombre total des membres/mandat - distinct de celui des administrateurs	Quatre membres à part entière; aucun renseignement au sujet du mandat. Il n'est pas interdit aux membres d'assumer des fonctions d'administrateurs.	Pas de membres; des catégories ou des groupes d'utilisateurs sont définis dans les lettres patentes.	Les membres assument les fonctions d'administrateurs.	Maximum de 1 par ordre de gouvernement; nombre illimité pour cinq catégories d'industrie/approbation du conseil; mandat d'une durée indéterminée - Oui, mais les membres peuvent assumer les fonctions d'administrateurs
21. Membres représentatifs de la collectivité des utilisateurs	Oui. Deux membres représentent les grandes associations d'utilisateurs. Les membres associés (non votants) assurent une microreprésentation des petits utilisateurs	Sans objet. Les groupes d'utilisateurs peuvent proposer des administrateurs.	Les lettres patentes prévoient que la nomination soit confiée aux intervenants.	Oui, un total de trois pour les gouvernements; nombre illimité pour les catégories d'industrie (total actuel de 55) - on doit rédiger un rapport annuel relatif au maintien de la compétence.
22 Mécanismes officiels relatifs à la relation avec la collectivité	Assemblées publiques annuelles exigées.	Assemblées publiques annuelles exigées.	Assemblées publiques annuelles exigées en vertu du bail foncier et de la réglementation	Assemblée publique annuelle exigée (LMC).

Gestion et responsabilisation

			législation de l'Alberta.	
23. Conseils consultatifs	Oui, en vertu des règlements administratifs : 18 membres représentent les intervenants autres que les utilisateurs commerciaux importants.	À Vancouver : Comité consultatif du port relatif aux administrateurs d'utilisateurs.		Non officiel : forum sur les questions stratégiques touchant la voie navigable : l'ensemble des utilisateurs et les homologues des É.-U. sont représentés.
24. Possibilité d'une participation plus large des consommateurs	Négligeable. Possibilité d'assister à l'assemblée annuelle.	Possible; non officialisée.		Enquêtes relatives à la satisfaction des consommateurs.

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
25. Objectifs de la société clairs et non conflictuels	Les objectifs allient diverses valeurs.	En général, les objectifs sont compatibles, mais le remplacement d'une valeur dans un contexte donné pourrait entraîner un jugement de valeur.	Conflits possibles entre le service aux utilisateurs en général et le développement local. Difficultés à concilier intérêts locaux et structure à l'échelle nationale.	Voir le point 8 ci-dessus
26. Protection des secteurs d'activités essentiels contre les conséquences néfastes des activités non essentielles	Les objectifs essentiels sont mixtes, p. ex., la sécurité restreint l'efficacité.	Limitation du montant de la dette qui peut être attribué aux filiales; dans les lettres patentes, on établit une distinction entre activités essentielles et non essentielles prises au sens large.	Non	Dans les lettres patentes, on établit explicitement les objectifs de la société : on ne porte pas de jugement sur les activités non essentielles.
27. Distinction entre le président et le premier dirigeant	Oui	Oui	Oui	Oui le premier dirigeant siège au conseil.
28. Processus public d'établissement des prix	Oui	Oui, avis et remarques, ainsi que processus de l'OTC (voir le point 43)	Non	Non, un contrat commercial avec TC prévoit des tarifs maximaux.
29. Pouvoir de constituer des filiales	À vérifier	Oui	Oui	Non
30. Limites relatives aux activités des filiales	À vérifier	Oui; précisées dans les lettres patentes; relativement larges.	Le bail foncier stipule qu'aucune activité non autorisée dans ses actes constitutifs ne doit être entreprise. Certaines activités autres que des activités aéroportuaires peuvent s'inscrire en dehors des limites d'un pouvoir.	Sans objet
31. Limites	À vérifier	Lettres patentes :	Non	Sans objet

Gestion et responsabilisation

relatives aux prix de cession avec les filiales		juste valeur marchande		
--	--	---------------------------	--	--

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
32. Limites relatives aux emprunts contenues dans les lettres patentes	Non; limites du marché. Cote excellente.	Oui. A Vancouver : 225 000 000 \$ À Halifax : 25 000 000 \$	Non; limites du marché	Non Limites relatives aux loyers : 1 million \$ l'unité et un maximum de 2,5 millions \$ pour l'ensemble des loyers.
33. Limitation des sources d'emprunt	Définie	Non	Non	Non
34. Limitation des types d'investissement (autre les filiales)	Non	Oui, loi et règlement	Non	Non
35. Limites relatives aux garanties et aux indemnités visant les filiales	À vérifier	Uniquement les garanties ou les indemnités autorisées.		Sans objet
36. Statut d'agent de la Couronne	Non. Le document de cession stipule que rien n'établit « un partenariat, une coentreprise ou un rapport mandant/agent de quelque façon que ce soit ou pour quelque fin que ce soit » entre Sa Majesté et Nav Canada.	Oui, pour les activités portuaires; non pour les filiales, hormis quelques exceptions. Non pour la dette et l'emprunt.	Non, le bail foncier stipule que rien n'établit « un partenariat, une coentreprise ou un rapport mandant/agent de quelque façon que ce soit ou pour quelque raison que ce soit » entre l'AAL et TC	Non
37. Franchise d'impôt	Sans but lucratif et donc non imposable	Oui pour les ports; non pour les filiales.	Exonérées d'impôt en vertu de la loi	Sans but lucratif et donc non imposable.
38. Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels	Non	Oui pour les ports; non pour les filiales.	Non	Non

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
39. Vérificateur général	Non	Non, sauf s'il est nommé à titre d'examineur spécial par le ministre (sous réserve de l'approbation du VG)	Non	Non
40. Pouvoir du gouvernement d'inspecter et de vérifier les livres et les dossiers	Non, mais à titre de membre, le gouvernement approuve les livres et les dossiers (états financiers)	Oui	Le bail foncier autorise TC à vérifier les opérations, les dossiers et les procédures liés aux activités des AAL qui s'inscrivent dans le cadre du bail. Il autorise également l'accès à tout document permettant de déterminer la conformité au bail et aux lois applicables	Oui (LMC - 1987) : examen spécial exigé par le ministre; également prévu dans l'entente commerciale.
41. Loi canadienne sur l'évaluation environnementale	Non	Oui pour les ports; non précisé pour les filiales	Oui, <i>Règlement sur la liste d'étude approfondie</i> , partie IX	À déterminer
42. Rapports financiers au ministre	Oui, dans le rapport annuel.	Oui, dans le contexte des frais de revenu brut (« Déclaration de divulgation »); états financiers; renseignements relatifs aux emprunts.	Rapport annuel et vérification/divulgation (voir le point	Indirectement, par l'entremise du ministère des Transports – dans l'entente commerciale.
43. Assemblées publiques	Oui, au moins annuellement	Oui, au moins annuellement	Oui, au moins annuellement	Voir le point 21

Mécanisme de gestion et de responsabilisation	Nav Canada	Administrations portuaires canadiennes	Administrations aéroportuaires locales	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent
44. Consultation publique sur l'établissement de prix ou les niveaux de service	La consultation avec les utilisateurs est cruciale. La loi et les règlements exigent un avis de 70 jours et une période de consultation pour les propositions relatives aux niveaux de service et à l'établissement des prix; un avis de 10 jours pour les décisions définitives; obligation d'envoyer des renseignements aux utilisateurs et aux autres personnes intéressées.	La LMC exige un avis d'intention de 60 jours pour la fixation de nouveaux frais ou la révision de frais existants. Cet avis doit paraître dans la presse locale et être affiché sur Internet ; il faut le faire parvenir aux organismes dont les membres sont concernés où à toute personne qui en fait la demande.	Non, même si Calgary et Alberta sont convenus de se conformer à l'avis de 60 jours précisant le motif de toute majoration des frais qui figure dans les principe de responsabilité envers le public des AAC.	Aucune exigence.
45. Règlement de différends relatifs aux frais	Oui, frais contestés par voie d'appel. Les frais sont déterminés au moyen des principes d'imposition de frais édictés par la politique et la loi.	Peut-être dans les contrats. L'OTC règle les questions de frais déraisonnables ou discriminatoires; peuvent être examinées par le gouverneur en conseil.	Aucun examen réalisé à l'extérieur; aucune procédure d'appel ou d'approbation liée au frais. On considère présentement que la <i>Loi sur la concurrence</i> ne s'applique pas aux activités ayant cours dans les aéroports.	Oui, administration des transports du Canada; entente relative aux augmentations minimales des tarifs pratiqués.
46. Règlement de différends relatifs aux niveaux de service	Liberté de déterminer les niveaux de sécurité dans les limites du cadre réglementaire lié à la sécurité. Politiques requises sur les niveaux de service. Dispositions particulières pour les collectivités nordiques et éloignées.	Liberté de déterminer les niveaux de service dans les limites d'un cadre réglementaire lié à la sécurité. Le gouverneur en conseil peut promulguer des règlements concernant l'ordre et la sécurité. La Loi exige que les ports garantissent l'ordre et la sécurité.	Les AAL sont libres de déterminer les niveaux de service liés à la sécurité. Le bail foncier stipule qu'elles sont tenues d'exploiter les aéroports « d'une manière fiable et moderne...»	Pas directement

Gestion et responsabilisation

47. Examen	Non	Tous les 5 ans ou à la demande du ministre.	Tous les 5 ans.	Voir le point 40
-------------------	-----	---	-----------------	------------------

Comme nous le montre le tableau, il n'y a pas de modèle unique de société, pas plus qu'il n'y a une seule méthode pour établir un régime de gestion ou mettre en place des mécanismes de responsabilisation. Dans le cas des administrations portuaires canadiennes, nous avons constaté que plusieurs mécanismes se prêtent à l'établissement de la responsabilisation. La structure générale de gestion permet la participation et l'intervention de divers intervenants. Ceci concerne avant tout les gouvernements et les utilisateurs. Viennent ensuite la collectivité et les autres personnes intéressées. Les administrations portuaires jouissent d'une grande souplesse quant à leurs choix en matière de gestion; elles doivent cependant signaler, voire faire approuver (par exemple implicitement, en modifiant les lettres patentes) toute modification importante liée à l'investissement ou à d'autres activités.

Plusieurs facteurs peuvent influencer sur le choix de la méthode jugée la plus efficace pour limiter la dette, mais il est évident que les limites actuelles (à Vancouver et à Halifax) sont trop basses pour favoriser une expansion considérable, ou, sans doute plus important encore, la modernisation. Nous savons que l'association des administrations portuaires canadiennes fera part de ses inquiétudes à ce sujet au Comité d'examen. Compte tenu du déséquilibre entre les limites de la dette et les coûts de l'infrastructure, les restrictions imposées à l'utilisation des biens publics à des fins de contrôle et de responsabilisation sont peut-être excessives et il y aurait lieu d'adopter des dispositions plus souples.

Outre la limitation de la dette, les administrations portuaires canadiennes bénéficient d'une marge de manœuvre considérable qui leur permet de prendre diverses initiatives dans un milieu commercial concurrentiel. Certains puristes éprouvent un certain malaise à l'idée que les filiales exercent des activités très éloignées des activités de base des ports. Toutefois, cette pratique pourrait trouver sa justification dans le fait que ce type de possibilités commerciales génère des recettes pouvant venir à l'appui des activités essentielles des ports. On pourrait cependant déplorer que les activités essentielles et les frais connexes servent à appuyer des entreprises commerciales qui n'offrent pas un rendement adéquat. Les administrations portuaires doivent fournir au gouvernement fédéral des états financiers et des analyses de rendement de

Gestion et responsabilisation

l'investissement qui, à tous le moins, avisent le ministre et ses représentants de l'existence de subventions croisées « inversées », le cas échéant. Il incombe alors au Ministre et à ses collègues de Cabinet de rendre compte, sur un plan politique, de l'usage qu'ils font de ce type de renseignement.

La structure de gestion et les mécanismes de responsabilisation qui en font partie pourraient être considérés comme coûteux. En fait, la plupart des dispositions constituent de bonnes pratiques de gestion qui intègrent, voire dépassent, les exigences des codes de gestion types. L'établissement de profils de compétences essentielles au sein des conseils, les autoévaluations, la formation des administrateurs et l'exigence de mettre en place des mécanismes de conformité et de présenter des rapports sur la conformité aux conseils constituent des techniques et des témoignages de la saine gestion d'entreprise et de la gestion des risques.⁸⁹ Les administrations portuaires canadiennes examinées dans la présente étude semblent posséder tous les éléments d'une gestion d'entreprise efficace.

La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent répond également aux exigences et aux préoccupations de ses utilisateurs, qui sont membres de la Corporation et siègent à son conseil. La CGVMSL est un organisme très hybride, qui allie des éléments propres aux sociétés d'État et aux sociétés sans but lucratif. Elle met l'accent sur la gestion et poursuit des buts et des objectifs relativement précis. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le retrait total des biens immobiliers de la compétence de la Corporation pourrait jouer un rôle crucial dans la réussite de l'organisme. La Corporation peut concentrer ses efforts sur la gestion efficace des activités courantes et mesurer son service à la clientèle en fonction d'objectifs concrets. L'organisme fait preuve d'une responsabilité élevée envers les utilisateurs; l'information est accessible et transparente. Le modèle de gestion semble donc efficace lorsqu'on peut définir clairement les utilisateurs (ou leurs intérêts) et établir des objectifs non conflictuels, assortis de normes de rendement précises.

⁸⁹ Voir Priest et coll., *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, Toronto, CCH Publishing, 1995, *Risk Management*.

Nav Canada ne correspond pas nécessairement au modèle de société « commercialisée » promis par les dirigeants gouvernementaux. L'entreprise n'est guère soumise aux disciplines de marché imposées aux sociétés commerciales privées, voire à certains autres nouveaux organismes de transports. L'entreprise doit conserver un mécanisme transparent d'échange de renseignements avec le gouvernement et, dans une certaine mesure, avec les utilisateurs. De plus, elle est soumise à des contrôles réglementaires relatifs aux prix. Tout comme pour les autres nouveaux organismes de transports, le modèle utilisé s'apparente davantage à une structure qui allie les programmes, les préoccupations et les intérêts exprimés par diverses parties intéressées qu'à un modèle au sein duquel divers intervenants défendent leurs intérêts respectifs.⁹⁰ L'entreprise n'est pas exempte de l'examen du gouvernement; ce dernier peut même exiger qu'elle rende compte de ses échecs ou de ses succès dans l'exécution de sa politique publique générale.

Les administrations aéroportuaires locales (à Vancouver, Calgary, Edmonton, et Montréal) sont les dernières-nées de la volonté d'impliquer davantage le secteur privé dans l'infrastructure des transports ou d'appliquer des modèles calqués sur le secteur privé à ce domaine. À plus d'un titre, elles marquent la première étape de la transition vers des mécanismes de gestion et de responsabilisation s'inscrivant dans des structures à vocation commerciale. Une série de questions ont été soulevées, particulièrement lors de l'examen des baux des AAL entrepris par Transports Canada selon lequel il est possible d'apporter des améliorations à la gestion des AAL. Ces améliorations concernent avant tout la transparence, la précision des rôles, la représentation adéquate des intérêts au sein du conseil/parmi les membres, l'adéquation des compétences au sein des conseils et de meilleures indications quant au rôle des filiales.

B. Recours au modèle de la société à but non lucratif et à d'autres solutions

Un aspect important de la structure de gestion des nouvelles infrastructures de transports est qu'elles ont été établies à titre d'organismes à but non lucratif, sans capital social. Plusieurs d'entre elles ont été créées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes,

⁹⁰ En vérité, aucun conseil d'administration n'est en mesure de fonctionner efficacement si ses membres ne parviennent pas à dégager ensemble des intérêts communs.

bien que les ports disposent de lettres patentes délivrées par le ministre. Dans l'ensemble, on estime que, même si les organismes sont exploités dans un milieu commercial (bien qu'il ne soit pas nécessairement concurrentiel), le caractère non lucratif a accru la responsabilisation et a renforcé la capacité des nouvelles sociétés de réaliser des objectifs liés à la politique publique. Le statut d'organisme sans but lucratif a également entraîné un avantage concurrentiel et, évidemment, l'exemption de l'impôt sur le revenu, tant que les conditions prescrites seront respectées (principalement, l'utilisation des recettes pour les fins sans but lucratif de la société). Comme nous l'avons observé dans la Partie I, le statut d'organisme sans but lucratif ou sans capital social ne garantit pas en soi qu'une société établira des prix efficaces, qu'elle évitera les pratiques discriminatoires ou qu'elle sera rentable.

Certains observateurs ont laissé entendre que le modèle d'organisme sans but lucratif était considéré comme un substitut efficace à la réglementation des organismes susceptibles de détenir un monopole (p. ex., Nav Canada) ou de jouir d'une position dominante (p. ex., les aéroports). Ainsi, Chandran Mylvaganam écrit ce qui suit au sujet de Nav Canada :

Nous avons examiné les modèles organisationnels suivants, dans l'optique d'un système de navigation aérienne commercialisé :

- Organisme de service spécial au sein de Transports Canada;
- Organisme propriété de l'État exploité par un contractant;
- Société d'État;
- Société d'économie mixte;
- Société à but non lucratif;
- Société privée.

Préoccupés par la qualité actuelle du service, les utilisateurs ont accepté le principe de la commercialisation. Ils se sont toutefois montrés sceptiques quant à la capacité d'une exploitation gouvernementale d'offrir des services de manière efficace. Ils craignaient que leurs frais ne grimpent de sorte qu'un exploitant gouvernemental inefficace pourrait recouvrer les coûts. Par contre, ils craignaient également qu'un exploitant privé, bien qu'il soit incité à réduire les frais d'exploitation, ne puisse utiliser son pouvoir à titre de détenteur de monopole pour exploiter au maximum la

capacité de payer du marché. Ils ont jugé le modèle d'organisme sans but lucratif acceptable.⁹¹

Dans la mesure où le choix du modèle d'organisme sans but lucratif est lié à la volonté de réduire un monopole ou d'empêcher l'inefficacité, il s'agit d'un choix illogique. Il y a lieu de souligner qu'aucune forme de réglementation économique n'a été envisagée. L'un des rares motifs acceptables qui peut encore inciter à privilégier la réglementation économique (p. ex., les tarifs) à la réglementation sociale (p. ex., l'environnement, la santé et la sécurité) a trait à la nécessité de contrôler un monopole, là où il existe vraiment. Même au début des années 1990, l'ancienne forme de réglementation fondée sur le taux de rendement avait déjà été supplantée par la réglementation basée sur des mesures incitatives, notamment la limitation des prix (particulièrement, à cette époque, dans le secteur des télécommunications relevant d'autres administrations). On avait le choix d'établir un mécanisme de réglementation directe, sans doute régit par l'OTC (CCT), ou d'utiliser une forme d'arbitrage obligatoire (par l'OTFC ou autrement) pour régler la question des prix ou d'autres différends. De fait, une fois que les administrations portuaires canadiennes ont été établies, on a envisagé la possibilité que l'OTC s'occupe des questions liées aux prix inéquitables ou discriminatoires (ce qui les diffère de la réglementation fondée sur le rendement et présente un seuil beaucoup plus élevé pour le plaignant). En outre, tout au long des années 1990, d'autres modèles ont été élaborés dans d'autres territoires. Par exemple, en Australie, l'Australian Competition and Consumer Commission a assumé une fonction de surveillance importante à l'égard des aéroports.

Nous estimons que la structure d'organisme sans but lucratif offre de nombreux avantages, principalement l'exonération fiscale. De plus, si l'exonération est maintenue, cette structure garantit que les recettes sont investies dans les activités de l'organisme. Le fait que l'investissement contribue véritablement ou non à servir les intérêts des utilisateurs, à accroître l'efficacité ou à réaliser les objectifs de l'organisme constitue des questions distinctes. Nous croyons donc que d'autres mécanismes doivent être mis en place, afin de veiller à ce que l'organisme soit responsable et adapté aux besoins. Nous

⁹¹ *Flying the User-Managed Skies: The Story of Nav Canada*, dans Robin Ford et David Zussman, éd., *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada* (Toronto: KPMG and IPAC, 1997).

croyons également qu'il faudra prévoir une forme de réglementation comme celle établie à l'égard des frais de port dans la *Loi maritime du Canada* (limites relatives à la discrimination et aux frais inéquitables) ou d'arbitrage obligatoire applicable dans les situations où la négociation commerciale concurrentielle est complexe, voire impossible en raison de la loi ou de la nature de l'activité.

C. Filiales à but lucratif

La plupart des organismes étudiés possèdent la capacité de créer des filiales à but lucratif. Certains ont d'ailleurs utilisé ce pouvoir allègrement. L'aéroport international de Vancouver compte par exemple douze filiales et recourt à une structure chapeauté par une société de portefeuille. Théoriquement, l'objectif initial visé par les concepteurs de cette structure organisationnelle était de fournir un moyen de générer des recettes susceptibles de réduire les coûts supportés par les utilisateurs et le public. En pratique, les filiales soulèvent une série de questions, et notamment celle du risque. Les niveaux de risque associés aux activités varient d'une filiale à l'autre. Il est probable que le risque associé à la gestion d'un aéroport canadien est faible tandis que s'adonner à la même activité dans un pays étranger où la structure politique et l'économie sont instables présente un niveau de risque différent. Les relations entre les filiales et les activités essentielles varient également.

Les dispositions les plus récentes, les administrations aéroportuaires locales, n'ont reçu aucune directive relative à l'utilisation des filiales; les dispositions plus anciennes, comme celles des autorités portuaires canadiennes, fournissent plus de renseignements pour orienter la création de filiales. Certaines questions demeurent cependant en suspens et des directives plus larges, calquées sur les principes de responsabilité des autorités aéroportuaires canadiennes, pourrait être établies. Elles pourraient porter sur les points suivants :

- profils portant sur le risque acceptable;
- rôle adéquat des filiales (doivent-elles concurrencer les services offerts aux utilisateur par la société mère?)

Gestion et responsabilisation

- direction et utilisation de l'interfinancement (les frais d'utilisation devraient-ils servir à financer les filiales?);
- limitation des investissements de la société mère (en terme de dollars ou de pour cent);
- Modalités des prêts de démarrage (barèmes de remboursement et intérêts);
- utilisation des recettes générées par les filiales (doivent-elles être ajoutées au revenu de la société mère ou être affectées au démarrage d'autres filiales?);
- rapports financiers des filiales et divulgation des mouvements de trésorerie;
- réglementation pour l'établissement des prix de cession.

Même lorsque la loi règle certaines de ces questions (p. ex., établissement de prix équitables et définitions des activités essentielles dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*), d'autres directives seraient utiles et définiraient les attentes qui doivent être explicites pour garantir l'adéquation de la responsabilisation. Ces directives peuvent être génériques ou spécifiques, ou les deux.

D. Responsabilités des gestionnaires

On a porté une grande attention aux responsabilités des administrateurs de ces sociétés. Les administrateurs sont le pivot des mécanismes de responsabilisation et de gestion. Les conseils sont délibérément structurés de sorte à réunir divers intérêts; c'est la méthode dite de concertation. Ils comptent régulièrement de nouveaux membres. Le mandat d'administrateur est souvent limité dans ces sociétés et parfois, des administrateurs arrivent au conseil avec non seulement l'intention d'assurer la représentation d'un intérêt particulier, mais aussi de voir à la prise de décisions favorisant cet intérêt. La formation offerte aux membres (dès leur arrivée et de façon continue) revêt une importance particulière en ce qu'elle initie les administrateurs à leur principale responsabilité envers la société. Les pressions exercées par les pairs peuvent faire en sorte que les nouveaux administrateurs comprennent leurs responsabilités et partagent les connaissances qui leur sont propres lors des discussions. L'équilibre entre la responsabilité des administrateurs envers la société et leur responsabilité envers leur entité de nomination est précaire; il

faut chercher activement à l'atteindre et veiller à ce qu'il se reflète dans les activités et les décisions du conseil.

Selon nous, dans les sociétés responsables devant le public et poursuivant des objectifs d'intérêt général, les gestionnaires jouent un rôle autre que la gestion quotidienne de la société. Ils peuvent travailler activement en vue d'atteindre et de maintenir l'équilibre entre intérêts publics et privés. Ce rôle consiste en partie à organiser et à programmer la formation, qu'elle porte sur les tâches d'administrateur ou sur des aspects plus techniques que doivent connaître les administrateurs pour prendre des décisions éclairées. La création d'une mémoire de l'organisation s'inscrit dans cette optique. De plus, les gestionnaires peuvent être très bien positionnés pour veiller à ce que le conseil demeure attentif à la vision à long terme en matière d'intérêt général. Ceci dépend de l'information présentée au conseil et des décisions que celui-ci est amené à prendre. Ce dernier point peut être particulièrement important lorsque la gestion des filiales constitue une part importante des activités de la société mère. Les conseils, quant à eux, peuvent contribuer à garantir que les gestionnaires jouent leur rôle qui consiste à protéger les objectifs liés à l'intérêt général en fixant le mandat du DG et en établissant les responsabilités et les tâches relatives au rendement exigé de la part des cadres dirigeants.

E. Responsabilités du gouvernement et des utilisateurs

Le présent document met l'accent sur la responsabilisation des nouveaux organismes de transports auprès du gouvernement, des intervenants et de l'ensemble du public. Cependant, dans la partie I, nous avons souligné que le principal intervenant (en l'occurrence, les gouvernements) assume également des responsabilités, y compris celle de fournir des directives et des mandats précis, de conférer les pouvoirs et les moyens essentiels aux activités et au rendement exigé des agents, de veiller à l'évaluation et peut-être surtout de réagir à l'information relative au rendement et d'apporter des corrections. Les obligations liées à une relation de gestion ne sont pas à sens unique; il s'agit d'un échange réciproque qui s'accompagne de modifications, au besoin.

La plupart des nouveaux organismes de transports jouissent d'une grande souplesse, allant d'une autonomie totale à un contrôle considérable sur les activités courantes.

Gestion et responsabilisation

Lorsque les organismes sont très autonomes, les mécanismes de gestion sont axés sur les dispositifs de gestion administratives (p. ex., choix des membres du conseil, code de déontologie) et sur les bonnes pratiques commerciales (p. ex., plans d'utilisation des sols, plans d'activités). Les mécanismes axés sur l'information destinée aux gouvernements, aux utilisateurs et au public sont moins nombreux. Dans d'autres contextes, on dispose d'un certain nombre de sources de renseignements et de dispositifs de contrôle; néanmoins, les organismes peuvent fonctionner d'une manière relativement souple.

Lorsque les gouvernements (et les utilisateurs) participent de façon continue à la gestion des organismes, ils doivent veiller à collaborer et à assumer leurs responsabilités avec soin et diligence. Les conseils doivent recruter et nommer des administrateurs compétents et chevronnés;⁹² les nominations doivent être opportunes et adaptées aux besoins exprimés par les conseils en place. Bref, les principaux intervenants ne doivent pas perdre de vue les intérêts et les objectifs des organismes lorsqu'ils exécutent leurs responsabilités, même s'ils n'ont pas l'obligation légale de le faire.

De même, lorsque des observateurs expriment des préoccupations au sujet de l'absence de responsabilisation d'un organisme, ils craignent souvent que celui-ci, à l'instar du Lord Ronald de Stephen Leacock, ne se comporte « tel un cavalier fou sur sa monture, se précipitant dans toutes les directions ». Cependant, ainsi que nous l'avons précisé, un certain nombre d'organismes sont dotés de systèmes complexes de rapports et d'échange de renseignements qui les relient aux gouvernements, aux utilisateurs et aux autres intervenants. De leur côté, ceux-ci ont la responsabilité d'examiner et d'utiliser les renseignements obtenus à l'aide de ces systèmes.

Chargé de superviser ces organismes, c'est le gouvernement fédéral qui, en bout de ligne, est responsable devant les citoyens. La nature et l'ampleur de la supervision varie d'un organisme à l'autre. Le gouvernement possède donc des intérêts plus grands et se doit d'assurer une plus grande supervision lorsqu'il demeure propriétaire des biens qu'en cas

⁹² Le vérificateur général du Canada a récemment exprimé des préoccupations au sujet de la nomination des administrateurs des sociétés d'État. Voir l'éditorial du *Globe and Mail* du 5 mars 2001, intitulé « *Who's*

d'aliénation. Les organismes en tant que tels nécessitent, outre les dispositions décrites ou proposées dans le présent document, la prise d'une autre mesure : Transports Canada devrait publier son propre « bulletin » de régie précisant ses activités et son rôle dans la gestion de ces organismes, les fonds publics qu'il utilise et l'intérêt général visé, de sorte à inclure de nouveau les citoyens dans le processus de responsabilisation.

F. Conclusions et observations relatives à la responsabilisation et à la gestion des nouveaux organismes de transports

Les nouveaux organismes d'infrastructure de transports recourent à divers mécanismes de régie et de responsabilisation. Ces mécanismes varient, même d'un organisme à l'autre. Par exemple, les mécanismes diffèrent d'un aéroport à l'autre, même d'un port à l'autre, dans une moindre mesure. La création d'organismes offrant au public et à des utilisateurs ciblés d'importants services dans le secteur des transports est le fruit d'une évolution. En définitive, il semblerait que l'on ait davantage insisté sur la responsabilisation et la transparence à mesure qu'a évolué l'utilisation des « nouvelles dispositions en matière de gestion », selon l'expression du vérificateur général, et que l'on a acquis de l'expérience (et réglé les critiques) en ce qui concerne les dispositions précédentes, notamment à l'égard des aéroports ou de Nav Canada. Cela ne signifie pas que les seules considérations liées à la gestion ont motivé l'établissement de ces dispositions, mais plutôt qu'une diversité de mécanismes de responsabilisation (plus particulièrement sur le plan de la transparence) semble avoir été intégrée aux relations ultérieures en matière de gestion (p. ex., les dispositions relatives aux ports de la *Loi maritime du Canada*). Il s'agit non seulement des meilleures possibilités de contrôle qu'offre un cadre d'exploitation souple, mais également du fait que les questions d'information sont réglées dans les ports et non pas dans les AAL.

Il faut également souligner que les années 1990 marquent une étape importante dans l'évolution des techniques, des attentes, de la sensibilisation et des lignes directrices en matière de gestion d'entreprise. Nous sommes passés des préoccupations traditionnelles liées aux mesures visant à empêcher les administrateurs d'utiliser l'avoir social à des considérations plus complexes liées à la transparence et à la responsabilisation. Les lignes

mind the Crown corporations? ».

directrices dont il est question dans la partie I du présent document sont relativement nouvelles et illustrent des attentes qui, même aujourd'hui, évoluent et imposent de nouvelles responsabilités et de nouvelles normes aux sociétés et à leurs administrateurs.

Il importe également d'examiner les nouveaux organismes de transports dans un contexte particulier, plutôt que de les comparer à un modèle idéal, que ce soit une société parfaite à but lucratif ou sans but lucratif, une société d'État tout à fait sérieuse et fonctionnelle ou un ministère bien administré qui répond, d'une manière équitable et efficace, aux besoins de tous les Canadiens. Chaque modèle comporte des faiblesses, en théorie comme en pratique, et nous ne devrions pas nous étonner de relever des lacunes dans les nouveaux organismes de transports, particulièrement compte tenu du fait qu'il s'agit d'organismes hybrides, qui empruntent des mécanismes aux divers modèles organisationnels courants. La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent est une société sans but lucratif, dont les membres peuvent raisonnablement être considérés comme représentatifs des parties intéressées. Les administrations portuaires canadiennes partagent de nombreux points communs avec les sociétés d'État, outre certaines exceptions cruciales, notamment l'absence de statut d'agent de l'État pour les besoins de la cueillette de fonds. Nav Canada offre une version modifiée du modèle de société sans but lucratif, dotée d'un nombre restreint de membres, mais qui exclut toutefois un certain nombre de parties intéressées. Le conseil des AAL compte parmi ses membres les représentants des différents intérêts (pas tous du même type ou du même niveau), mais manque de transparence en ce qui concerne des questions fondamentales comme l'établissement des prix et les activités des filiales.

Le gouvernement a créé ce type d'organismes hybrides pour différentes raisons : inculquer une discipline de marché et un sens de l'efficacité à leur exploitation, libérer le gouvernement de l'obligation d'effectuer des investissements de capitaux importants, accroître la souplesse de l'exploitation, favoriser la sensibilisation aux intérêts locaux et régionaux, de même qu'à ceux des utilisateurs, etc. Toutefois, une question majeure reste à résoudre : ces organismes fonctionnent-ils mieux que les solutions de rechange

vraisemblables? Bien sûr, il reste également à savoir s'ils fonctionnent mieux qu'ils ne le faisaient sous leur forme organisationnelle initiale.

Le présent document ne vise cependant pas à comparer la performance, l'efficacité ou la qualité du service passée et présente. La réponse à ces questions relève de la notion de responsabilisation. Nous avons examiné la manière dont divers intervenants peuvent échanger des renseignements et réagir à l'information relative à la situation actuelle ou future. La transparence et la capacité d'influencer les activités et de mieux sensibiliser aux besoins et aux préoccupations constituent des éléments clés de la structure de responsabilisation. Les citoyens, les utilisateurs, les collectivités et les gouvernements se voient offrir diverses possibilités – très vastes pour certains et plus restreintes pour d'autres – d'influer sur le comportement des nouveaux organismes.

Parallèlement, lorsque les gouvernements (et en particulier le gouvernement fédéral) disposent de moyens de contrôler ou d'influencer la prise de décisions au sein des nouveaux organismes de transports et sont en mesure d'en connaître les activités, les plans, les habitudes de dépenses et l'efficacité, ils sont eux-mêmes responsables. De fait, ainsi que l'a illustré le déplorable incident lié à la qualité de l'eau à Walkerton, en Ontario, la population imputera aux gouvernements la responsabilité des échecs liés à la prestation de services essentiels à l'intérêt public.