

Printemps 2014



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 9

Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2013



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

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

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

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA1-2014/1-9F-PDF
ISBN 978-0-660-22035-2
ISSN 1701-5421

CHAPITRE 9

Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2013

Table des matières

Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2013	1
Importance des sociétés d'État	1
Rôle du Bureau du vérificateur général	2
Objectif de l'examen spécial	2
Résultats des examens spéciaux pour 2013	3
Points saillants des examens spéciaux — 2013	5
Administration de pilotage des Laurentides	5
Société du Musée canadien des civilisations	8
À propos du chapitre	12

Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2013

9.1 Le présent chapitre renferme les points saillants des rapports d'examen spécial remis au conseil d'administration de chacune des sociétés d'État examinées depuis le dépôt du Rapport du vérificateur général du printemps 2013. Les sociétés d'État ont rendu ces rapports publics. Le Bureau du vérificateur général a examiné les moyens et les méthodes de ces sociétés d'État à des moments différents et transmis les rapports à des dates différentes.

Importance des sociétés d'État

9.2 Les sociétés d'État sont des entités juridiques distinctes dont le nom, le mandat, les pouvoirs et les objectifs sont énoncés soit dans la loi constitutive de la société d'État, soit dans les actes constitutifs en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Il existe deux types de sociétés d'État : les sociétés d'État mères, qui appartiennent entièrement au gouvernement du Canada, et les filiales, qui en général appartiennent entièrement à une ou plusieurs sociétés d'État.

9.3 Les sociétés d'État jouissent d'une plus grande autonomie que la plupart des autres entités publiques, en partie parce qu'elles poursuivent des objectifs commerciaux en plus d'avoir des objectifs d'intérêt public. Elles comptent pour une bonne part de l'activité gouvernementale et œuvrent dans de nombreux secteurs de l'économie canadienne, notamment les transports, l'énergie, l'agriculture, les pêches, les services financiers, la culture et les services publics.

9.4 Au 31 décembre 2013, 45 sociétés d'État mères et 1 filiale étaient tenues de faire rapport à titre de sociétés d'État mères. Ces entités employaient plus de 86 000 personnes.

9.5 Les sociétés d'État gèrent des actifs de plus de 400 milliards de dollars. Ce chiffre exclut les actifs totaux détenus par la Banque du Canada, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, en raison de la nature unique des activités de ces organisations. Les sociétés d'État financent leurs activités de diverses façons. Certaines ne reçoivent pas de **crédits** parlementaires, car elles se doivent, en vertu de leur loi habilitante, d'être financièrement autonomes. D'autres sont financées surtout par des crédits parlementaires. D'autres encore bénéficient d'un financement fédéral, mais produisent aussi des revenus. Au cours de l'exercice 2012-2013, 25 sociétés d'État ont touché des crédits d'un peu plus de 6 milliards de dollars.

Crédit — Autorisation donnée en vertu d'une loi du Parlement d'effectuer des paiements sur le Trésor, jusqu'à concurrence d'un montant maximal, pour une fin particulière au cours d'un exercice donné. Tout paiement excédant ce montant a pour effet de réduire le solde du crédit disponible pour le prochain exercice.

Rôle du Bureau du vérificateur général

Objectif de l'examen spécial

9.6 Chaque société d'État a un conseil d'administration ou un organisme de gouvernance similaire qui surveille la gestion de la société et tient la direction responsable du rendement de l'organisme. Le conseil d'administration d'une société d'État mère doit, quant à lui, rendre compte au Parlement des activités de la société par l'entremise du ministre de tutelle.

9.7 Aux termes de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général est chargé d'effectuer, seul ou en collaboration avec un cabinet d'audit du secteur privé, des audits annuels des états financiers des sociétés d'État ainsi que des examens spéciaux périodiques de ces sociétés, à moins qu'il ne refuse ce mandat.

9.8 Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, une société d'État doit se soumettre à un examen spécial au moins une fois tous les dix ans. Cependant, des examens spéciaux peuvent être réalisés plus fréquemment si le gouverneur en conseil, le ministre de tutelle, le conseil d'administration de la société d'État ou encore le vérificateur général en fait la demande.

9.9 L'examen spécial constitue un mécanisme redditionnel important pour les sociétés d'État. Il vise à fournir une opinion indépendante, à savoir s'il existe une assurance raisonnable que la société d'État examinée dispose de moyens et de méthodes qui permettent de garantir que :

- ses actifs sont protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficace;
- ses activités sont menées de manière efficace.

9.10 Lorsque nous planifions un examen spécial, nous effectuons une analyse des risques afin de déterminer les moyens et les méthodes que nous estimons essentiels pour procurer une assurance raisonnable à la société d'État. Nous établissons aussi des critères que nous utilisons pour examiner les moyens et les méthodes de la société d'État. Ces critères, fondés sur notre expérience de l'audit de performance et notre connaissance de la question examinée, sont choisis de concert avec la société d'État. Nous qualifions de **défaut grave** toute faiblesse majeure dans les principaux moyens et méthodes d'une société d'État qui pourrait empêcher cette dernière d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus.

Défaut grave — Une faiblesse majeure dans les principaux moyens et méthodes d'une société d'État, qui pourrait empêcher celle-ci d'obtenir l'assurance raisonnable que ses actifs étaient protégés et contrôlés, que ses ressources étaient gérées avec efficacité et économie, et que ses activités étaient menées de manière efficace.

9.11 L'opinion que nous formulons dans le rapport d'examen spécial peut prendre trois formes :

- L'examineur peut conclure qu'il existe une assurance raisonnable que les moyens et les méthodes mis en place par la société d'État pour atteindre les objectifs énoncés précédemment ne comportent aucun défaut grave.
- L'examineur peut arriver à la conclusion que les moyens et méthodes comportent un ou plusieurs défauts graves.
- L'examineur peut, dans de rares cas, conclure qu'il n'existe pas d'assurance raisonnable que les moyens et les méthodes utilisés par la société d'État permettent la réalisation des objectifs.

9.12 Dans le cadre du mécanisme redditionnel instauré pour les sociétés d'État, l'examineur présente les rapports d'examen spécial au conseil d'administration de la société d'État. De plus, l'examineur peut, après avoir consulté le conseil d'administration, porter à l'attention du ministre de tutelle l'information contenue dans le rapport d'examen spécial. L'examineur peut également communiquer cette information au Parlement, après avoir consulté le ministre de tutelle et le conseil d'administration, en préparant un document qui sera incorporé au prochain rapport annuel de la société d'État.

9.13 La *Loi sur la gestion des finances publiques* astreint le conseil d'administration à soumettre tous les rapports d'examen spécial au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor dans les 30 jours suivant leur réception. La *Loi* exige également que les conseils d'administration publient les rapports dans les 60 jours suivant leur réception.

Résultats des examens spéciaux pour 2013

9.14 Depuis le dépôt du Rapport du vérificateur général du printemps 2013 au Parlement, nous avons remis des rapports d'examen spécial pour les sociétés d'État ci-dessous, lesquelles les ont rendus publics :

- Administration de pilotage des Laurentides
- Société du Musée canadien des civilisations

9.15 Nous n'avons signalé aucun défaut grave dans ces rapports.

9.16 Par ailleurs, les rapports d'examen spécial permettent de souligner les moyens et les méthodes qui contribuent à la réussite des sociétés d'État et de communiquer aux conseils d'administration de l'information et des recommandations sur les possibilités d'amélioration. Dans le cas des deux sociétés d'État mentionnées auparavant, nos recommandations portent, entre autres, sur la planification stratégique, les ressources humaines et la gestion des activités.

9.17 Depuis 2008, nous faisons annuellement rapport sur les examens spéciaux effectués chaque année. En tout, nous avons réalisé 34 examens spéciaux, parmi lesquels 8 ont signalé des défauts graves et 26 n'en ont signalé aucun. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous examinons les moyens et les méthodes des sociétés d'État à des moments différents et remettons les rapports d'examen au conseil d'administration des sociétés d'État à des dates différentes au cours de l'année. Aucune des questions soulevées dans ces rapports n'a fait l'objet d'un suivi.

9.18 Les points saillants des deux rapports d'examen spécial sont reproduits dans la section qui suit.

Points saillants des examens spéciaux — 2013

Administration de pilotage des Laurentides—Points saillants

[Notre examen a porté sur la période allant d'octobre 2012 à mars 2013. On peut consulter le rapport complet, qui présente nos recommandations, à l'adresse www.pilotagestlaurent.gc.ca ou en communiquant avec la société.]

Qu'avons-nous examiné?

L'Administration de pilotage des Laurentides (l'Administration) a été constituée le 1^{er} février 1972 en vertu de la *Loi sur le pilotage*. Cette loi établit la mission de l'Administration qui consiste à mettre sur pied, faire fonctionner, entretenir et gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région entre les Escoumins et Montréal, y compris la rivière Saguenay.

La *Loi sur le pilotage* donne à l'Administration le pouvoir de prendre ou de modifier des règlements généraux qui doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, notamment pour établir des zones de pilotage obligatoire; désigner les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire; établir les catégories de brevets et de certificats de pilotage qui peuvent être attribués; établir des tarifs de droit de pilotage qui sont équitables et raisonnables et qui permettent de financer ses activités. Seule l'Administration est habilitée à fournir des services dans les zones de pilotage obligatoire désignées. Les exigences de pilotage obligatoire dans les trois zones désignées sont en vigueur 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les services de pilotage sont assurés par des pilotes-entrepreneurs membres de deux corporations de pilotes avec lesquelles l'Administration négocie des contrats de service exclusifs.

Nous avons examiné les moyens et les méthodes de l'Administration de pilotage des Laurentides afin de déterminer s'ils lui fournissent l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente, et que ses activités sont menées efficacement. Nous avons ciblé, entre autres, les secteurs de la gouvernance, de la planification stratégique, de la gestion des risques et de l'exploitation. Nos travaux d'examen ont été terminés le 29 mars 2013.

Pourquoi est-ce important?

Tout en étant un service à l'industrie du transport maritime, le pilotage obligatoire contribue à améliorer la sécurité publique et à réduire les risques d'accidents et de dommages à l'environnement en faisant en sorte que les navires naviguant dans des zones désignées soient sous la conduite d'un pilote breveté ou d'un capitaine ou officier de navire détenteur d'un certificat de pilotage. L'Administration émet les brevets et les certificats de pilotage, et s'assure que les conditions qui les régissent sont respectées.

Qu'avons-nous constaté?

Nous n'avons trouvé aucun défaut grave dans les moyens et méthodes de l'Administration. Un défaut grave est signalé lorsqu'il existe une faiblesse majeure dans les moyens et méthodes d'une société d'État qui pourrait l'empêcher d'obtenir l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que ses ressources sont gérées avec efficacité et économie, et que ses activités sont menées de manière efficace. Nous avons relevé des méthodes efficaces dans plusieurs secteurs. Toutefois, nous avons remarqué certains secteurs à l'égard desquels l'Administration aurait intérêt à améliorer ses méthodes.

- L'Administration dispose de bonnes pratiques de gouvernance. Elle a en place les politiques, les procédures et les règles de fonctionnement pour s'assurer que les membres du Conseil d'administration possèdent collectivement le degré d'indépendance, les capacités et les compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités. Le processus de planification stratégique qu'a retenu l'Administration lui permet d'établir ses orientations stratégiques et de les arrimer à ses opérations.
- La direction de l'Administration connaît les principaux risques auxquels est exposée l'organisation. Les éléments clés d'un cadre de gestion des risques sont en place. Toutefois, le suivi des mesures prises pour gérer les risques pourrait être amélioré.
- L'Administration s'assure, par le biais de sa réglementation, de fixer les conditions pour assurer la sécurité du pilotage sur son territoire. Les moyens et méthodes en place permettent de réaliser quelque 22 000 affectations par année et des services de transbordement efficaces et sécuritaires pour les pilotes.
- L'Administration s'assure que les exigences réglementaires liées à l'attribution et au maintien des brevets font l'objet d'un suivi pour l'ensemble des pilotes des deux corporations. Toutefois, les programmes de formation des apprentis pilotes devront être formellement approuvés par l'Administration, tel que prévu dans les contrats de services conclus avec les corporations de pilotes.

- Finalement, l'Administration accorde une grande importance à la qualité des services offerts. Elle a établi des pratiques qui lui permettent d'offrir des services de pilotage de qualité et de donner suite aux plaintes reçues. Elle consulte les intervenants du milieu maritime et communique avec eux de manière continue, afin de bien cerner leurs besoins. Notamment, l'Administration a réussi à maintenir à moins de 2 % les retards attribuables au pilotage en 2012.

Réaction de l'Administration de pilotage des Laurentides —
L'Administration accepte toutes nos recommandations.

Société du Musée canadien des civilisations—Points saillants

[Notre examen a porté sur la période allant de septembre 2012 à avril 2013. On peut consulter le rapport complet, qui présente nos recommandations, à l'adresse www.civilization.ca ou en communiquant avec la société.]

Qu'avons-nous examiné?

Le Musée canadien des civilisations, exploité sous le nom de Société du Musée canadien des civilisations, a été constitué en tant que société d'État en 1990 aux termes de la *Loi sur les musées*. Selon la *Loi*, il a pour mission :

« [...] d'accroître, dans l'ensemble du Canada et à l'étranger, l'intérêt, le respect et la compréhension critique de même que la connaissance et le degré d'appréciation par tous à l'égard des réalisations culturelles et des comportements de l'humanité, par la constitution, l'entretien et le développement, aux fins de la recherche et pour la postérité, d'une collection d'objets à valeur historique ou culturelle principalement axée sur le Canada ainsi que par la présentation de ces réalisations et comportements, et des enseignements et de la compréhension qu'ils génèrent. »

La Société se compose du Musée canadien des civilisations, situé à Gatineau, du Musée canadien de la guerre, situé à Ottawa, et du Musée virtuel de la Nouvelle-France. Elle assure la gestion d'une importante collection et présente chaque année des expositions diverses. Les musées de la Société accueillent plus d'un million de visiteurs par an. Au moment de l'examen spécial, la Société employait l'équivalent de 442 personnes, dont 97 employés à temps partiel.

Régie par un conseil d'administration, la Société fait rapport au Parlement par l'entremise de la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles. La Société est financée à plus de 80 % par un crédit parlementaire annuel fédéral. Le reste de son financement provient des droits d'entrée, de locations, des services de restauration, des ventes dans les boutiques, du stationnement, de la salle de cinéma IMAX et d'autres produits.

Nous avons examiné les moyens et les méthodes de la Société afin de déterminer s'ils lui fournissent l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficace, et que ses activités sont menées efficacement. Nous avons ciblé les secteurs suivants : la gouvernance de la Société, la planification stratégique et la gestion des risques, la gestion des ressources humaines, la gestion de la programmation, la gestion de la collection et de la recherche, la gestion des installations et la gestion

de l'environnement. Nos travaux d'examen ont porté sur les moyens et méthodes qui étaient en place entre septembre 2012 et avril 2013.

Pourquoi est-ce important?

Les musées nationaux, comme le Musée canadien des civilisations et le Musée canadien de la guerre, donnent vie au patrimoine et à l'histoire du Canada et offrent au public un sentiment profond d'identité canadienne.

La Société fait face à des changements importants. Elle planifie une nouvelle exposition permanente sur l'histoire du Canada, de même qu'une campagne de collecte de fonds pour compléter le budget de 25 millions de dollars annoncé par le gouvernement fédéral. La Société pourrait aussi voir son nom et son mandat changer, advenant la réintroduction par le gouvernement fédéral d'un projet de loi visant à constituer le Musée canadien de l'histoire, ce qui fournirait à la Société l'occasion de revoir le contenu de sa collection et de sa programmation.

Qu'avons-nous constaté?

Nous n'avons trouvé aucun défaut grave dans les moyens et méthodes de la Société du Musée canadien des civilisations. Un défaut grave est signalé lorsqu'il existe une faiblesse majeure dans les moyens et méthodes de la Société qui pourrait l'empêcher d'obtenir l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que ses ressources sont gérées avec efficacité et économie, et que ses activités sont menées de manière efficace.

Nous avons relevé des méthodes efficaces dans plusieurs secteurs. Toutefois, nous avons remarqué certains secteurs à l'égard desquels la Société aurait intérêt à améliorer ses méthodes.

- La Société dispose d'un cadre de gouvernance qui satisfait aux attentes en matière de pratiques exemplaires. L'efficacité de ce cadre est toutefois limitée parce que le Conseil d'administration n'exerce pas tous ses rôles et responsabilités. D'autres faiblesses, qui touchent notamment la continuité au sein du Conseil d'administration, l'orientation et la formation des administrateurs, les pratiques en matière de valeurs, d'éthique et de conflits d'intérêts visant les membres du Conseil d'administration, et l'information que ces membres reçoivent, minent aussi l'efficacité du cadre de gouvernance. Ces faiblesses diminuent la capacité du Conseil d'administration d'exercer pleinement ses rôles et ses responsabilités de surveillance et de fournir des orientations stratégiques à la Société.
- La Société a clairement défini des orientations stratégiques, des buts et des objectifs. Elle a tenu compte des priorités du gouvernement

et de la nécessité de contrôler et de protéger ses actifs et de gérer ses ressources avec économie et efficacité. Compte tenu des changements importants auxquels elle fait face, la Société aurait cependant avantage à renforcer certains éléments de sa planification stratégique. Elle devrait notamment établir un plan d'ensemble qui détaillerait tous les changements et leur incidence; utiliser les résultats des évaluations des risques pour définir les priorités et allouer les ressources; et intégrer la planification des ressources humaines à la planification stratégique générale pour s'assurer que la Société continue de disposer des employés dont elle a besoin pour atteindre ses buts et ses objectifs.

- La Société a en place les moyens et méthodes qu'il lui faut pour efficacement établir, développer, préserver et protéger sa collection. Les musées de la Société appliquent généralement les processus en place pour acquérir et se départir des objets qui composent la collection. Des évaluations des menaces et des risques sont intégrées aux méthodes de gestion de l'entreposage et de la sécurité de la collection pour les artefacts exposés ou prêtés à d'autres institutions. La Société doit cependant mettre à jour ses plans de développement de la collection et améliorer la gestion et l'utilisation du système d'information de sa collection.
- La Société a en place les moyens et méthodes nécessaires pour assurer une gestion efficace de sa programmation, mais elle n'a pas de politique globale pour régir les activités découlant de ses activités de programmation. De fait, chaque musée suit ses propres directives pour planifier, élaborer, gérer et évaluer ses expositions, ses programmes éducatifs et ses programmes publics. De même, la Société a défini une stratégie de rayonnement, mais n'a pas encore établi de politique globale à cet égard. Une telle politique faciliterait la conception et la gestion des activités de rayonnement de la Société, ainsi que la définition des rôles et responsabilités connexes.
- La Société a en place les moyens et méthodes qu'il faut pour gérer ses installations. Elle a établi des plans d'immobilisations et d'entretien fondés sur les risques cernés et les priorités établies. La Société mesure le nombre de projets d'immobilisations qui progressent comme prévu et en fait rapport au Conseil d'administration. Par contre, cette mesure ne communique au Conseil aucune information sur l'état des édifices. Étant donné que le plus important des risques recensés par la Société se rapporte aux immobilisations, nous l'encourageons à améliorer

la qualité de ses rapports sur l'état des édifices au Conseil d'administration.

- La Société n'a pas systématiquement recensé ni évalué ses risques environnementaux. Même si elle a établi une politique environnementale dans laquelle elle affirme son engagement à être un leader dans le domaine de l'environnement et où elle décrit les mesures qu'elle prendra à cette fin, elle n'a pas encore instauré de cadre de gestion de l'environnement. En omettant de le faire, la Société pourrait ignorer des questions environnementales qui doivent être gérées.

Réaction de la Société et du Conseil d'administration — La Société et le Conseil d'administration acceptent nos recommandations.

À propos du chapitre

Objectif

Le présent chapitre avait comme objectif de porter à l'attention du Parlement les résultats des rapports d'examen spécial du Bureau du vérificateur général qui ont été présentés aux conseils d'administration des sociétés d'État depuis le dépôt de notre rapport du printemps 2013. Les sociétés d'État ont publié ces rapports.

Étendue et méthode

Le chapitre renferme les points saillants de deux examens spéciaux pour lesquels le vérificateur général était l'examineur.

Il présente également des renseignements généraux sur les sociétés d'État, de l'information sur la nature de l'examen spécial ainsi que les résultats des examens spéciaux effectués par le Bureau du vérificateur général.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Sylvain Ricard

Directrice principale : Marise Bédard

France Lépine

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

