

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 12
Le rôle des membres du conseil d'administration
nommés par le gouvernement fédéral —
Technologies du développement durable Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

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
240, rue Sparks, arrêt 10-1
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) : 1 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006//1-12F
ISBN 0-662-72812-2



Chapitre

12

**Le rôle des membres du conseil
d'administration nommés par le
gouvernement fédéral**

Technologies du développement
durable Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Objet de la vérification	4
Observations et recommandation	4
Gouvernance des activités de la Fondation	4
La nouvelle clause nuit au processus décisionnel du conseil	4
La nouvelle clause limite le rôle des membres du conseil nommés par le gouvernement fédéral	6
Conclusion	7
À propos de la vérification	8
Annexe	
Tableau des recommandations	9



Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral

Technologies du développement durable Canada

Points saillants

Objet

Technologies du développement durable Canada (la Fondation) est une fondation à but non lucratif mise sur pied par le gouvernement fédéral pour soutenir la mise au point et la démonstration de technologies visant l'atténuation des changements climatiques et l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau et du sol. Le gouvernement lui a versé 550 millions de dollars de financement en vertu de trois accords successifs conclus avec Ressources naturelles Canada et Environnement Canada.

Dans le troisième accord, signé en mars 2005, le gouvernement fédéral a ajouté une clause qui a eu une incidence sur le rôle des personnes qu'il nomme au conseil d'administration de la Fondation. Cette décision a soulevé des préoccupations au sujet de la gouvernance de la Fondation; c'est pourquoi nous avons décidé d'examiner la question.

Pertinence

Dans un modèle de gouvernance « centré sur le conseil d'administration », ce dernier a la responsabilité de superviser les activités de l'organisation. Le gouvernement fédéral a reconnu que les personnes qu'il nomme au conseil d'administration de fondations comme Technologies du développement durable Canada ont l'obligation, à l'instar de tout autre membre du conseil d'administration, d'agir dans l'intérêt de l'organisation.

Constatations

- Sept des quinze membres du conseil d'administration de la Fondation sont nommés par le gouvernement fédéral. La clause ajoutée par ce dernier dans l'accord de financement de 2005 avec la Fondation empêche le conseil de prendre quelque décision que ce soit au cours d'une réunion où la majorité des membres présents sont des personnes nommées par le gouvernement. Afin de régler ce problème, le conseil a adopté un règlement administratif qui prévoit un vote subséquent des autres membres. Cependant, les membres du conseil nous ont dit que le processus était inefficace et qu'il nuisait à la capacité du conseil de s'acquitter de ses fonctions. Comme ce dernier ne se réunit habituellement que quatre fois par année, la modification apportée à l'accord de financement lui complique la gestion des affaires de la Fondation.

- En modifiant l'accord de financement, le gouvernement fédéral a nui à la capacité des personnes qu'il nomme au conseil de remplir leurs fonctions.

Réaction du gouvernement. Ressources naturelles Canada et Environnement Canada ont accepté notre recommandation au nom du gouvernement. Ils ont engagé des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé au sujet des restrictions visant la participation des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration de la Fondation.

Introduction

12.1 Technologies du développement durable Canada (la Fondation) est une fondation à but non lucratif qui a obtenu trois subventions du gouvernement fédéral — d'un montant total de 550 millions de dollars — pour financer ses activités. La Fondation sert la poursuite de différents objectifs de politique publique, en vertu de la loi et de trois accords de financement successifs conclus avec les ministres des ministères parrains, soit Ressources naturelles Canada et Environnement Canada.

12.2 La Fondation a été créée en juin 2001 en vertu de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*. La Fondation finance et appuie la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies axées sur le développement durable qui visent à atténuer le problème des changements climatiques et à améliorer la qualité de l'air, de l'eau et du sol.

12.3 La Fondation a pour mission d'agir comme principal catalyseur en vue de l'édification d'une infrastructure technologique pour le développement durable au Canada. Pour réaliser cette mission, la Fondation :

- apporte un soutien financier à la mise au point et à la démonstration de nouvelles technologies axées sur le développement durable;
- appuie et encourage la collaboration et les partenariats entre différents organismes;
- veille à la diffusion rapide de ces technologies dans les secteurs de marché pertinents.

12.4 La Fondation a été mise sur pied en vue de compléter les activités de certains ministères en matière de développement durable.

12.5 La Fondation est gérée par un conseil d'administration qui représente les divers intérêts des secteurs public, privé et universitaire canadiens. Le conseil d'administration comprend quinze membres :

- sept, dont le président, sont nommés par le gouvernement du Canada aux termes d'un décret du gouverneur en conseil;
- huit sont nommés par les membres de la Fondation.

12.6 Dans le troisième accord de financement conclu en mars 2005 avec la Fondation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a exigé l'ajout d'une clause selon laquelle le conseil ne peut prendre de décisions au

cours d'une réunion où une majorité des membres présents sont des personnes nommées par le gouvernement. La Fondation a dit craindre que cette clause ait un effet sur la gouvernance exercée par le conseil. Ces préoccupations nous ont incités à entreprendre la vérification.

Objet de la vérification

12.7 Nous avons examiné l'incidence de la modification apportée à l'accord de financement de mars 2005 sur le rôle des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration. Notre objectif était de déterminer si la position du gouvernement à l'égard du rôle de ces personnes favorisait une gouvernance efficace par le conseil.

12.8 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandation

Gouvernance des activités de la Fondation

12.9 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait communiqué aux ministères parrains, Ressources naturelles Canada et Environnement Canada, une directive qui favorise une saine gouvernance et à ce que les ministères parrains appliquent cette directive et prévoient des mécanismes de gouvernance satisfaisants dans l'accord de financement.

La nouvelle clause nuit au processus décisionnel du conseil

12.10 En mars 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé aux représentants des deux ministères parrains, Ressources naturelles Canada et Environnement Canada, d'insérer la clause suivante dans l'accord de financement révisé :

La Fondation convient que les personnes nommées au conseil d'administration par le gouvernement fédéral ne forment pas la majorité ou le nombre requis pour atteindre le quorum, pour provoquer une décision de la Fondation, du conseil ou de l'un de ses comités ou pour respecter les lettres patentes et ses règlements administratifs.

12.11 La Fondation a soulevé des objections, mais le Secrétariat a insisté pour que les ministères parrains insèrent la clause; il en a fait

une condition pour que les fonds affectés initialement dans le budget de 2004 soient versés à la Fondation.

12.12 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont dit que le gouvernement avait ajouté la clause afin d'éliminer toute possibilité de contrôle ou apparence de contrôle de sa part sur la Fondation. Or, il s'avère que la question du contrôle est primordiale pour établir si une fondation est comprise dans le périmètre comptable du gouvernement. Nous avons cependant constaté que le gouvernement avait annoncé, dans le budget de 2006, sa décision d'inclure les revenus et les charges de Technologies du développement durable Canada dans ses états financiers. En fait, en prenant cette décision, le gouvernement fédéral a inclus la Fondation dans son périmètre comptable. C'est pourquoi la raison invoquée par le gouvernement pour ajouter la clause n'est plus valable.

12.13 Au cours de nos entretiens avec les cadres supérieurs et plusieurs membres du conseil d'administration de la Fondation, nous avons appris que ces personnes jugeaient la clause trop restrictive. En effet, il est souvent difficile de s'assurer que la majorité des membres du conseil présents aux réunions ne sont pas des personnes nommées par le gouvernement. Selon cette clause, le conseil ne peut prendre aucune décision au cours d'une réunion où les personnes nommées par le gouvernement sont majoritaires. Comme le conseil ne se réunit ordinairement que quatre fois par année, cette exigence pourrait nuire grandement à ses activités.

12.14 Au printemps 2005, la Fondation a adopté un règlement administratif afin d'aplanir les difficultés causées par la nouvelle clause. Selon ce règlement, lorsqu'une décision est prise et que les personnes nommées par le gouvernement fédéral forment une majorité, il faut procéder à un deuxième vote avec les membres du conseil qui ne sont pas nommés par le gouvernement. Au dire des membres du conseil que nous avons interviewés, ce processus en deux étapes est inefficace et entrave les activités du conseil.

12.15 Nous avons noté que les accords de financement ou la loi constitutive de certaines autres organisations financées par le gouvernement fédéral comportent des clauses semblables. Cependant, nous estimons que la structure de gouvernance de ces organisations diffère de celle de la Fondation.

12.16 Nous avons constaté que la clause est inutilement restrictive et qu'elle n'est plus pertinente étant donné la décision annoncée dans le

budget de 2006 d'inclure les revenus et les charges de la Fondation dans les états financiers du gouvernement.

La nouvelle clause limite le rôle des membres du conseil nommés par le gouvernement fédéral

12.17 Dans notre rapport d'avril 2002, au chapitre 1, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », nous avons recommandé que le Bureau du Conseil privé veille à ce que les ministères parrains définissent pleinement les rôles et responsabilités des personnes nommées par le gouvernement fédéral aux conseils d'administration. Dans sa réponse à cette recommandation, le Bureau du Conseil privé a mis l'accent sur les directives qu'il fournit aux présidents nouvellement nommés au conseil d'administration des sociétés d'État et aux chefs des organismes. Cependant, il a aussi mentionné une exigence de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* selon laquelle les membres du conseil d'administration doivent agir honnêtement et de bonne foi dans l'intérêt de la société et faire preuve de prudence, de diligence et de compétence, comme le ferait une personne raisonnablement prudente dans des circonstances similaires. Les membres du conseil de la Fondation doivent satisfaire à cette exigence.

12.18 Le 14^e rapport du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a porté sur le chapitre 1 de notre rapport d'avril 2002. En octobre 2003, le gouvernement a fait la déclaration suivante en réponse au 14^e rapport du Comité :

En ce qui concerne [...] les rôles et responsabilités des représentants fédéraux au sein du conseil d'administration, ces membres ne représentent pas le ministère ou le gouvernement. Ils ont des responsabilités envers le conseil d'administration. Leurs interventions sont donc régies par le règlement de la fondation, la loi qui a donné lieu à sa création et les politiques et lignes directrices émises par le conseil. Les membres du conseil ont également la responsabilité fiduciaire d'agir dans le meilleur intérêt de la fondation. Les directives aux représentants fédéraux établissant leurs responsabilités à titre de membres du conseil devraient donc être émises par la fondation elle-même.

12.19 Ces réponses soulignent les rôles et les responsabilités des membres du conseil nommés par le gouvernement fédéral. À notre avis, chaque membre du conseil a l'obligation fiduciaire de participer activement aux fonctions du conseil, c'est-à-dire de superviser la gestion des activités de la Fondation. La nouvelle clause empêche les

personnes nommées par le gouvernement fédéral de former la majorité requise pour constituer un quorum ou pour prendre quelque décision que ce soit concernant la Fondation. Elle nuit à leur capacité d'exercer leurs fonctions et de se prononcer au sujet de questions liées à la gestion des activités de la Fondation, car leurs vues et leurs votes ne seront pris en compte que dans les cas où ces personnes sont en minorité.

12.20 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont dit que la nouvelle clause (voir le paragraphe 12.10) faisait référence au quorum et non au rôle des membres du conseil. Nous ne sommes pas d'accord. Nous estimons que la nouvelle clause a un effet direct sur le rôle des personnes nommées par le gouvernement fédéral.

12.21 Recommandation. Ressources naturelles Canada et Environnement Canada devraient consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé dans le but de clarifier la nécessité de restreindre la participation au processus décisionnel des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration de Technologies du développement durable Canada.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accepte la recommandation. Ressources Naturelles Canada et Environnement Canada ont engagé des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé au sujet des restrictions visant la participation des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration de Technologies du développement durable Canada. Les discussions devraient être terminées en novembre 2006.

Conclusion

12.22 La décision du gouvernement fédéral de restreindre le rôle des membres qu'il nomme au conseil d'administration :

- a eu une incidence sur la gouvernance du conseil;
- a nui à la capacité de ces membres de remplir leurs fonctions.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer si la position du gouvernement fédéral à l'égard du rôle des personnes qu'il nomme au conseil d'administration favorisait une gouvernance efficace de la part du conseil de Technologies du développement durable Canada.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les documents et interviewé de hauts fonctionnaires des cinq entités suivantes :

- Technologies du développement durable Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Environnement Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Bureau du Conseil privé.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- le Secrétariat du Conseil du Trésor ait, pour le compte du gouvernement, communiqué aux ministères parrains une directive à l'appui d'une saine gouvernance;
- les ministères parrains aient suivi la directive du Secrétariat et prévu des mécanismes de gouvernance satisfaisants dans l'accord de financement;
- la Fondation ait encouragé l'application de mécanismes de saine gouvernance.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés en mai 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Tom Wileman

Directrice : Nola Juraitis

Pierre Fréchette

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 12 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du gouvernement
Gouvernance des activités de la Fondation	
<p>12.21 Ressources naturelles Canada et Environnement Canada devraient consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé dans le but de clarifier la nécessité de restreindre la participation au processus décisionnel des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration de Technologies du développement durable Canada. (12.9-12.20)</p>	<p>Le gouvernement accepte la recommandation. Ressources Naturelles Canada et Environnement Canada ont engagé des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé au sujet des restrictions visant la participation des personnes nommées par le gouvernement fédéral au conseil d'administration de Technologies du développement durable Canada. Les discussions devraient être terminées en novembre 2006.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2006

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2006

Points saillants — Chapitres 1 à 12

Annexes

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d'horizon

- | | |
|--------------------|---|
| Chapitre 1 | Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement |
| Chapitre 2 | Le système de gestion des dépenses dans les ministères |
| Chapitre 3 | Les grands projets de technologies de l'information |
| Chapitre 4 | La bonne conduite des affaires publiques : les organismes de sécurité publique et de protection civile |
| Chapitre 5 | La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale |
| Chapitre 6 | La Sécurité de la vieillesse — Ressources humaines et Développement social Canada et Service Canada |
| Chapitre 7 | La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique — Affaires indiennes et du Nord Canada |
| Chapitre 8 | L'affectation des fonds aux programmes de réglementation — Santé Canada |
| Chapitre 9 | L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada |
| Chapitre 10 | L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada |
| Chapitre 11 | La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel |
| Chapitre 12 | Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral — Technologies du développement durable Canada |

