

Chapitre 12

La gouverne des sociétés de la Couronne

Contenu

Contexte	183
Étendue	185
Résumé des résultats	186

La gouverne des sociétés de la Couronne

Contexte

Qu'est-ce que la gouverne d'entreprise?

12.1 La gouverne¹ d'entreprise peut être définie comme le processus et la structure employés pour diriger et gérer les activités et les affaires d'une organisation dans le but de réaliser son mandat. Sans une gouverne d'entreprise efficace, il est impossible d'établir une reddition de comptes efficace.

Quelles sont les caractéristiques d'une gouverne efficace?

12.2 Voici une liste des caractéristiques d'une gouverne efficace. Le conseil doit

- être composé de membres qui possèdent les connaissances, les compétences et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- comprendre les buts et les intérêts des groupes qu'il représente;
- comprendre les objectifs et les stratégies de l'organisation dont il assure la gouverne;
- connaître et obtenir l'information nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités;
- une fois bien informé, être prêt à agir afin de s'assurer que les objectifs de l'organisation sont atteints et que le rendement est satisfaisant;
- s'acquitter de ses obligations redditionnelles envers ceux et celles dont il représente les intérêts en fournissant de l'information sur le rendement de l'organisation.

12.3 Un conseil qui incarne véritablement ces caractéristiques assurera une gouverne efficace et, par le fait même, la promotion de la reddition de comptes.

Comment une gouverne efficace assure-t-elle la promotion de la reddition de comptes?

12.4 Pour que la reddition de comptes ait lieu, trois conditions doivent exister. Premièrement, tous les intervenants doivent comprendre et accepter le mandat, la mission et les buts stratégiques de la société. Deuxièmement, de l'information qui communique adéquatement le degré de réalisation du mandat, de la mission et des buts de l'organisation et le degré de conformité aux lignes directrices doit être transmise aux paliers

1. N.d.T. La version française du rapport de l'année dernière emploie le terme « intendance ». Cette année, nous employons le terme privilégié par la CCAF/FCVI Inc., qui est « gouverne ».

supérieurs de la chaîne redditionnelle. Troisièmement, les personnes aux postes de commande dans la chaîne redditionnelle doivent être prêtes à agir dans les limites de leurs pouvoirs en réponse à l'information reçue. Les trois conditions seront présentes dans un environnement de gouverne efficace.

Pourquoi avons-nous entrepris un tel projet?

12.5 Comme nous le mentionnions dans le rapport de l'année dernière, nous avons l'intention d'effectuer un examen détaillé de la gouverne d'au moins une société de la Couronne du Nouveau-Brunswick durant l'exercice de vérification 1996-1997. Comme un projet de vérification était déjà prévu sur la gouverne, la reddition de comptes et le cadre du contrôle de gestion dans le cadre de la covérification de la Société des loteries de l'Atlantique Inc. (SLA) avec le vérificateur de la Nouvelle-Écosse, nous avons choisi cette société. La SLA est une société de la Couronne aux termes de la législation provinciale, et nous étions d'avis que toute constatation découlant du projet de covérification pouvait également servir à la réalisation de notre propre examen de la gouverne. Notre travail en matière de gouverne et de reddition de comptes pour la SLA a donc rempli un double rôle. Il nous a aidés à remplir notre engagement ayant trait à la covérification de la SLA, tout en nous permettant de faire un examen détaillé de la gouverne d'une société de la Couronne du Nouveau-Brunswick.

Pourquoi est-il important que la gouverne de la SLA soit efficace?

12.6 La SLA a quatre actionnaires, qui représentent quatre provinces distinctes. Par conséquent, la création et le maintien de liens redditionnels appropriés sont d'une grande importance. Comme nous l'avons déjà indiqué, le conseil peut promouvoir la reddition de comptes en remplissant efficacement le rôle de gouverne qui lui a été confié par les actionnaires.

Quelle est l'importance de la gouverne pour l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick?

12.7 Il est clair que l'objectif premier de la Société des loteries de l'Atlantique est de maximiser les projets, et de ce fait de maximiser les fonds publics des quatre provinces actionnaires. Cependant, il arrive que des politiques provinciales limitent la capacité de la SLA d'atteindre cet objectif primaire. Par exemple, le gouvernement a imposé certaines limites sur les jeux afin de tenter d'atténuer les conséquences sociales négatives que suscite l'activité du jeu. La mesure du degré de réalisation du mandat de la SLA est donc plus complexe que le seul examen du bénéfice net.

12.8 Si la gouverne de la société est efficace, le conseil de la SLA fournira au gouvernement l'information dont il a besoin pour évaluer la mesure dans laquelle la SLA a rempli son mandat. Cette information peut s'avérer un important contrôle législatif.

12.9 Par contre, si les structures de gouverne et de reddition de comptes sont faibles, il se peut alors que l'Assemblée législative n'ait pas toute l'information dont elle a besoin pour procéder à des évaluations exactes du rendement de la SLA.

La société

12.10 La Société des loteries de l'Atlantique a été constituée en société en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en 1976 comme une coentreprise des quatre provinces de l'Atlantique dans le domaine des loteries. Les recettes et les bénéfices nets versés aux actionnaires ont considérablement augmenté au cours des 20 dernières années, cette augmentation coïncidant avec une croissance rapide des loteries en Amérique du Nord durant la même période. Une foule de nouveaux jeux ont été lancés sur le marché tant au niveau national que régional. Après des débuts relativement modestes, la société a pris de l'expansion et emploie aujourd'hui plus de 425 personnes; le siège social est situé à Moncton, et on trouve des bureaux régionaux en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve.

12.11 L'environnement dans lequel évolue la SLA a connu des changements rapides au cours des dernières années. Bien que les progrès de la technologie aient donné lieu à d'importantes améliorations à la SLA, ils ont également créé des risques considérables, surtout sur le plan de la concurrence. En effet, à l'établissement de la SLA, celle-ci avait le monopole des jeux publics au Canada atlantique, à l'exception des activités de charité et des courses attelées. Toutefois, vu la rapide croissance d'Internet, la concurrence des organisations de jeux de l'extérieur des provinces de l'Atlantique pourrait bientôt devenir un facteur stratégique important.

La gouverne à la SLA

12.12 La SLA est une société publique inhabituelle, puisqu'elle doit veiller aux intérêts non pas d'un seul gouvernement mais de quatre gouvernements provinciaux. Le conseil de la SLA se trouve donc dans une position unique, devant s'assurer que les préoccupations des quatre provinces sont prises en considération tout en essayant de prendre des décisions qui sont dans le meilleur intérêt de la société. Le conseil d'administration de la SLA est composé de huit membres, chacun des quatre actionnaires provinciaux en nommant deux. Les actionnaires sont la Commission des loteries du Nouveau-Brunswick, la Nova Scotia Gaming Corporation, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador ainsi que la Prince Edward Island Lottery Commission.

Étendue

12.13 L'objectif que nous visons par ce travail était d'examiner la gouverne, la reddition de comptes et le cadre du contrôle de gestion des activités de la société, y compris une évaluation de la qualité de l'information et des rapports sur ses projets et son rendement. Cependant, pour les fins du présent chapitre, nous nous limitons aux constatations ayant trait aux questions de gouverne et de reddition de comptes.

Objectif**Critères**

12.14 Aux fins de notre examen de la gouverne, nous avons appliqué les six premiers critères élaborés pour le projet de covérification. Comme il s'agit de critères élaborés de concert avec le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse, ils ne sont pas identiques aux critères sur la gouverne que nous avons élaborés l'année dernière et inclus dans notre rapport annuel de 1996. Nous estimons cependant que les différences ne sont pas

importantes. Les critères sont présentés à la section sur les constatations du présent chapitre.

Procédés

12.15 Nos procédés d'examen pour ce projet ont consisté notamment dans des questionnaires et des entrevues avec les sept administrateurs de la SLA qui siégeaient au conseil au moment de notre examen. Nous avons également interviewé le président de la SLA de même que plusieurs cadres supérieurs. Nous avons examiné les procès-verbaux du conseil d'administration, du comité de vérification et du comité de gestion supérieure. Nous avons aussi examiné les rapports et les documents pertinents de la SLA. Des renvois à de la documentation générale en matière de gouverne et de reddition de comptes complètent notre travail.

Résumé des résultats

12.16 Bon nombre des constatations en matière de gouverne et de reddition de comptes qui découlent de la covérification de la SLA sont présentées dans ce chapitre. Nous tenons à noter que nous avons approfondi certains éléments contenus dans le rapport de vérification d'actionnaire du vérificateur général de la Nouvelle-Écosse. Un résumé de nos observations et de nos suggestions ou recommandations clés relatives au projet est présenté dans la section sur les constatations. Voici quelques faits saillants.

12.17 La SLA possède une structure de gouverne définie.

12.18 Durant le cours de notre vérification, il n'y avait aucun code de conduite en vigueur qui établisse des normes de comportement pour les membres du conseil, la direction et le personnel.

12.19 La direction a élaboré l'énoncé de mission de la société et les objectifs stratégiques de haut niveau dans le cadre de sa planification stratégique. Le conseil d'administration a approuvé le plan stratégique. Durant le cours de notre vérification, les actionnaires n'avaient pas officiellement approuvé le plan.

12.20 En vertu de la structure de gouverne actuelle, les « âmes dirigeantes » de la SLA sont les quatre ministres responsables des quatre actionnaires provinciaux, et non le conseil d'administration.

12.21 Les rôles, les responsabilités et la reddition de comptes du conseil d'administration ne sont pas documentés.

12.22 La répartition des responsabilités entre la direction et le conseil d'administration n'est pas documentée.

12.23 Les membres du conseil sont traditionnellement des hauts fonctionnaires des quatre provinces actionnaires.

12.24 Les administrateurs actuels ne peuvent satisfaire à la norme de rendement ayant trait à l'indépendance prescrite dans la *Loi sur les sociétés par actions*.

12.25 Les deux membres du conseil néo-brunswickois se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, car ils siègent également au conseil de l'organisme provincial de réglementation de la SLA, la Commission des loteries du Nouveau-Brunswick.

12.26 Le conseil n'a pas élaboré un cadre stratégique de haut niveau qui fournisse des indications à la direction sur les sujets qui le préoccupent.

12.27 À l'heure actuelle, la direction ne communique pas au conseil de l'information qui traite du degré de réalisation des objectifs stratégiques autres que financiers.

12.28 Le rapport annuel de la SLA ne contient sur le rendement aucune information qui permettrait au lecteur d'évaluer la mesure dans laquelle la société a réalisé ses buts stratégiques et, par conséquent, sa mission.

12.29 Il est important de noter que, bien que nous formulions dans le présent chapitre des observations et des suggestions pour améliorer les méthodes de gouverne à la SLA, nous n'avons trouvé durant notre travail rien qui pourrait nuire directement à l'intégrité ou à la crédibilité de la qualité des produits de jeu offerts par la société au nom de ses actionnaires.

Pièce 12.1

Société des loteries de l'Atlantique

Constatations

Critères	Évaluation des critères	Observations	Suggestions et recommandations clés
<p>Une structure et un processus de gouverne pour la société doivent être en place et fonctionnels, y compris des principes directeurs et des valeurs ainsi qu'un mécanisme de règlement des différends.</p>	<p>Critère satisfait</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il y a une structure et un processus de gouverne en place. 2. Il existe une liste des principes directeurs de la société. 3. Il n'y a en vigueur aucun code de conduite qui établisse des normes de comportement pour les membres du conseil d'administration, la direction et le personnel. 4. Des mécanismes de base sont établis dans les règlements administratifs de la société pour le règlement des différends. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil devrait s'assurer de l'adoption, pour la SLA, de normes détaillées et pertinentes régissant le comportement des membres du conseil, de la direction et du personnel. (Voir R10 du rapport de vérification.)
<p>Le mandat, la mission, les buts et les objectifs de la société doivent être définis de façon claire et concise, dûment approuvés et pris en compte dans ses priorités stratégiques et ses activités opérationnelles.</p>	<p>Critère satisfait</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le mandat général de la SLA est défini comme suit dans la convention des actionnaires : la Société des loteries de l'Atlantique, un corps constitué en société en vertu de la <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i>, est désignée par les présentes comme mandataire de Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick dans le but de mener et d'administrer des systèmes de loterie dans chacune des provinces visées et dans d'autres provinces. 2. La direction a élaboré l'énoncé de mission et les objectifs stratégiques de haut niveau de la SLA, qui ont été examinés et approuvés par le conseil. À notre avis, il serait plus approprié que le conseil ait un rôle directeur dans l'élaboration de la mission et des objectifs stratégiques de haut niveau de la SLA. Le conseil devrait également s'assurer que les quatre actionnaires sont d'accord avec la mission générale et les buts stratégiques. Dans un contexte de rapport sur le rendement, il est dans l'intérêt direct du conseil de s'assurer que les objectifs stratégiques sont complets, mesurables et donc utiles pour évaluer le degré auquel la SLA remplit sa mission. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil devrait se charger de l'élaboration et de l'examen périodique de l'énoncé de mission et des objectifs stratégiques de haut niveau de la SLA. 2. Le conseil devrait obtenir l'approbation officielle des actionnaires pour les futurs énoncés de missions et objectifs stratégiques de haut niveau élaborés pour la SLA. (Voir R5 dans le rapport de vérification.)

Pièce 12.1 - suite

Société des loteries de l'Atlantique

Constatations

Critères	Évaluation des critères	Observations	Suggestions et recommandations clés
<p>Les rôles, les responsabilités et les exigences ou limites en matière de pouvoirs du conseil d'administration et de la direction doivent être définis, compris et observés.</p>	<p>Critère satisfait en partie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. L' « âme dirigeante » d'une société est la personne ou le groupe qui a le pouvoir d'établir les politiques clés de la société et qui doit, en bout de ligne, répondre de la réalisation du mandat de la société. Les « âmes dirigeantes » de la SLA sont donc les quatre ministres responsables des quatre actionnaires provinciaux. 2. Le conseil de la SLA est un conseil de gestion administrative chargé de certaines responsabilités relatives à la gouverne, notamment dans des domaines administratifs. Il ne s'agit pas d'un conseil directeur, car ses membres ne sont pas l'« âme dirigeante » de la société. 3. Les règlements administratifs de la société définissent les pouvoirs précis qui sont conférés au conseil d'administration par les actionnaires de la SLA. 4. Différents documents expliquent les responsabilités courantes de la direction. 5. Il n'y a aucun document indiquant quelles sont les attentes des quatre ministres à l'égard des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles du conseil. De plus, le conseil n'a fait aucune tentative pour documenter, en consultation avec les « âmes dirigeantes » de la société, ses propres rôles et responsabilités. Le conseil semble être un palier de gestion supplémentaire plutôt qu'une partie intégrante de la structure de gouverne de la SLA. 6. En l'absence d'une documentation claire des rôles et des responsabilités du conseil, il devient difficile d'établir la limite entre les rôles du conseil et ceux de la direction. Le conseil n'a pas tenté de documenter la répartition des responsabilités entre le conseil et la direction, ce qui entraîne une ambiguïté dans les liens entre les deux. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En consultation avec les quatre ministres provinciaux responsables de la SLA, les membres du conseil devraient préciser leurs rôles et responsabilités et les documenter. Au minimum, le conseil devrait intégrer les éléments qui suivent dans la définition de ses rôles et responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> • Le conseil devrait être le lien de communication entre la société et les actionnaires. • Le conseil devrait être chargé d'élaborer un cadre de politique de haut niveau qui fixe les limites à l'intérieur desquelles la direction peut diriger la société. • Le conseil devrait surveiller et évaluer le rendement organisationnel et communiquer son évaluation du rendement aux gouvernements actionnaires. Le conseil devrait également prendre des mesures correctrices pour améliorer le rendement lorsqu'il le juge nécessaire. 2. Le conseil devrait, en consultation avec la direction, clairement documenter la répartition des responsabilités entre lui-même et la direction et s'assurer que toutes les parties comprennent et respectent la répartition.

Pièce 12.1 - suite

Société des loteries de l'Atlantique

Constatations

Critères	Évaluation des critères	Observations	Suggestions et recommandations clés
<p>Le conseil d'administration devrait être composé de personnes qui possèdent les connaissances, les compétences, l'engagement et l'indépendance nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités.</p>	<p>Critère satisfait en partie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les membres du conseil sont traditionnellement des hauts fonctionnaires, ce qui est encore le cas actuellement. Au moment de notre vérification, cinq des sept administrateurs étaient sous-ministres ou titulaires d'un poste gouvernemental de même niveau, y compris les deux représentants du Nouveau-Brunswick. 2. Le conseil d'administration est composé de personnes qui possèdent les connaissances, les compétences et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités à titre de membres du conseil. 3. La <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i>, en vertu de laquelle est constituée la société, établit des normes de rendement fondées sur l'hypothèse selon laquelle les administrateurs ont la capacité d'agir de façon indépendante dans les meilleurs intérêts de la société. Les administrateurs de la SLA ne sont pas en mesure d'agir de façon indépendante dans tous les cas, car ils ne sont pas les « âmes dirigeantes » de la SLA. Ils doivent, le cas échéant, se plier aux désirs du ministre responsable de leur province. Par conséquent, les administrateurs actuels de la SLA ne peuvent satisfaire aux normes de rendement prescrites dans la loi. 4. Les deux membres néo-brunswickois du conseil de la SLA siègent également à la Commission des loteries du Nouveau-Brunswick, l'actionnaire provincial. Comme la commission est chargée de réglementer les jeux de hasard au Nouveau-Brunswick, les deux administrateurs semblent être dans une situation de conflits d'intérêts. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conflit qu'entraîne la structure de gouverne actuelle entre la norme à laquelle est tenu le conseil en vertu de la <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i> et sa capacité d'agir de façon indépendante doit être réglé. 2. Le conflit d'intérêts apparent des représentants du Nouveau-Brunswick qui siègent au conseil d'administration de la SLA doit être réglé.

Pièce 12.1 - suite

Société des loteries de l'Atlantique

Constatations

Critères	Évaluation des critères	Observations	Suggestions et recommandations clés
<p>Il est nécessaire d'avoir des politiques et des modalités en place et fonctionnelles pour les secteurs clés ou les aspects relatifs à la gestion et aux autres activités de la société.</p>	<p>Critère satisfait en partie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil n'a pas élaboré, en consultation avec les actionnaires si nécessaire, un cadre stratégique de haut niveau qui donne à la direction des indications sur les sujets qui préoccupent le conseil. À l'heure actuelle, les politiques de la société sont élaborées sur l'initiative de la direction. 2. Les politiques décidées au niveau de la direction semblent bien répondre aux besoins pour les activités courantes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil devrait adopter à l'égard de la gouverne une approche axée sur les politiques, selon laquelle le conseil élabore un cadre stratégique de haut niveau qui donne à la direction des indications sur les sujets qui préoccupent le conseil. Un tel cadre stratégique devrait couvrir les aspects suivants. <ul style="list-style-type: none"> • Une liste de buts stratégiques généraux de haut niveau, y compris le genre d'information que la direction doit fournir au conseil. Cette information permettra au conseil d'évaluer la mesure dans laquelle les buts stratégiques sont atteints et d'en faire rapport. • Limites sur la gamme des actions acceptables de la direction. • La relation entre le conseil et la direction, y compris leurs rôles et responsabilités respectifs. • Le processus de gouverne de la SLA.

Pièce 12.1 - suite

Société des loteries de l'Atlantique

Constatations

Critères	Évaluation des critères	Observations	Suggestions et recommandations clés
<p>Il doit y avoir de l'information suffisante, pertinente et opportune ainsi que des rapports sur les projets et le rendement de la société, tant en matière de finances que de programmes.</p>	<p>Critère satisfait en partie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le vérificateur externe a fourni une opinion sans réserve sur les états financiers fournis dans le rapport annuel de la SLA. 2. La direction communique régulièrement au conseil des données financières, y compris des comparaisons budgétaires et des explications sur les écarts. 3. Un processus annuel de planification et d'établissement du budget est en place. Le conseil approuve les projets et les budgets qui en découlent. 4. Le conseil ne demande pas à la direction de lui fournir de l'information qui traite du degré auquel les objectifs stratégiques autres que financiers de la société ont été atteints, et la direction n'en fait pas rapport régulièrement. Seulement deux des onze objectifs stratégiques de la société sont traités dans l'information que la direction communique au conseil, et il s'agit de deux objectifs financiers. 5. Le rapport annuel de 1997 de la SLA contient la mission de la société et les objectifs stratégiques, ce qui constitue une amélioration par rapport aux années précédentes. 6. Le rapport annuel de la SLA, le document redditionnel le plus important du conseil, ne contient sur le rendement aucune information qui permettrait au lecteur d'évaluer la mesure dans laquelle la société a réalisé ses buts stratégiques et, par conséquent, sa mission. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil devrait se demander s'il appuie toujours les objectifs stratégiques actuels de la société. Si c'est le cas, il devrait veiller à obtenir de la direction suffisamment de données pertinentes pour évaluer le degré de réalisation des objectifs stratégiques actuels de la société. Dans le cas contraire, le conseil devrait remanier les objectifs pour les adapter à ce que le conseil estime nécessaire pour réaliser le mandat de la société. (Voir R14 du rapport de covérification.) 2. Le conseil devrait voir à l'amélioration du rapport annuel pour en faire un document redditionnel de la SLA à l'intention des provinces actionnaires et des intervenants. On devrait y trouver au minimum un texte expliquant les initiatives prises pour répondre à chaque objectif stratégique individuel ainsi qu'une analyse du degré de réalisation de l'objectif. Un but à plus long terme serait cependant d'élaborer et de présenter un ensemble d'indicateurs du rendement qui permette au lecteur d'évaluer objectivement le degré de réussite de la société quant à la réalisation de chaque objectif stratégique. (Voir R8 du rapport de covérification.)

