

Chapitre 10

Transports Canada

Les cessions d'aéroports :
le Réseau national d'aéroports

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction	10-7
Le modèle de cession pour les aéroports du Réseau national d'aéroports est unique	10-7
En tant que propriétaire/locateur, le gouvernement a le droit de toucher un loyer	10-8
Deux séries de cessions à ce jour	10-9
En février 2000, il restait encore quatre aéroports à céder	10-9
Objet de la vérification	10-9
Observations et recommandations	10-11
Aspects stratégiques du Réseau national d'aéroports	10-12
Avant 1994, il n'y avait pas de politique nationale globale sur les aéroports	10-12
Le cadre stratégique visant les cessions d'aéroports comprend six éléments	10-12
Transports Canada doit codifier officiellement son application du cadre de cession	10-14
L'évaluation quinquennale par Transports Canada est toujours en cours	10-15
Aspects financiers et opérationnels du Réseau national d'aéroports	10-17
Les travaux d'immobilisations aux aéroports cédés sont impressionnants	10-17
De nouvelles conditions peuvent avoir une incidence financière sur les aéroports	10-19
Le gouvernement verse toujours de l'aide financière après la cession	10-19
Gestion et administration des cessions d'aéroports	10-23
Transports Canada n'a pas évalué la juste valeur marchande	10-23
Le gouvernement se trouve-t-il dans une situation plus avantageuse?	10-28
Transports Canada n'a pas analysé l'incidence financière globale des cessions d'aéroports	10-31
La qualité de l'information fournie aux décideurs doit être grandement améliorée	10-32
L'entente avec Toronto a été renégociée	10-39
Le rendement de Transports Canada dans les questions postcessions	10-41
Transports Canada n'a pas encore défini son rôle dans les questions postcessions	10-42
Transports Canada n'a pas établi sa position sur l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires	10-42
L'avènement des filiales	10-43
Le recours à des marchés à fournisseur unique en regard des objectifs du gouvernement que sont l'égalité d'accès et le meilleur rapport qualité/prix	10-45
Transports Canada a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur	10-45
La surveillance de la viabilité financière, par Transports Canada, manque de rigueur	10-47
Les administrations aéroportuaires ne sont pas encore assujetties à la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	10-49
La loi habilitante fédérale relative aux cessions d'aéroports date de 1992	10-50
Conclusion	10-51
À propos de la vérification	10-52

Pièces

10.1	À propos des administrations aéroportuaires	10-7
10.2	Réseau national d'aéroports du Canada	10-8
10.3	Six éléments clés du cadre stratégique visant les cessions d'aéroports	10-10
10.4	Situation concernant les cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports en février 2000	10-11
10.5	Raison d'être des cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports	10-18
10.6	Travaux d'immobilisations par huit administrations aéroportuaires — De la date de cession individuelle à 1998	10-18
10.7	Trafic passagers en 1998 par aéroport du RNA	10-20
10.8	Trafic passagers aux 26 aéroports du RNA — De 1992 à 1998	10-21
10.9	Source des revenus touchés par les administrations aéroportuaires en 1998	10-21
10.10	Comparaison des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) et des revenus réels pour les administrations aéroportuaires locales — De 1993 à 1998	10-22
10.11	Aéroports cédés à des administrations aéroportuaires — Transports Canada a touché un loyer et fourni une aide fédérale — De 1992 à 1999	10-24
10.12	Aide fédérale aux aéroports cédés par Transports Canada, de 1992 à 1999	10-25
10.13	Revenus nets provenant des loyers touchés par Transports Canada en 1998	10-25
10.14	Définition de la capacité de financement	10-27
10.15	Définition du concept de situation « non moins avantageuse »	10-29
10.16a	Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires locales	10-33
10.16b	Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires canadiennes	10-34
10.17	Exemples de principes de responsabilité envers le public inclus dans les renégociations pour la première série de cessions ou exclus de ces renégociations	10-36
10.18	Aéroports comparables — Trafic passagers en 1998 — Aéroports cédés ou à céder à des administrations aéroportuaires	10-37
10.19	Éléments renégociés de la formule appliquée à Calgary et plafond du loyer en 1996	10-38



Transports Canada

Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Points saillants

10.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont Transports Canada a procédé pour céder les aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada entre 1992 et 1999. Ces aéroports constituent le Réseau national d'aéroports du Canada. Aux termes des conventions de cession, Transports Canada demeure propriétaire des aéroports qu'il cède à bail à des organismes appelés administrations aéroportuaires auxquelles il a confié la gestion, l'exploitation et le développement de ces aéroports. Nous nous sommes concentrés sur les aspects financiers et de surveillance des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports (RNA) et non sur la sûreté et la sécurité.

10.2 Nous avons trouvé de nombreux points faibles non négligeables dans les pratiques de gestion. Voici quelques-unes de nos plus importantes observations :

- Avant de commencer à négocier les baux pour chaque aéroport cédé de la deuxième série de cessions, et à renégocier d'autres baux, Transports Canada n'a pas déterminé la juste valeur marchande des éléments d'actif ni les possibilités d'affaires des aéroports qu'il cédait. Cette information est fondamentale pour la négociation et la renégociation des baux et, à notre avis, le fait qu'il n'y en ait pas représente un écart évident par rapport aux bonnes pratiques de gestion. La qualité des renseignements nécessaires pour prendre des décisions sur certains aspects comme le loyer s'en trouve donc grandement affaiblie.
- Le Ministère a renégocié quatre baux au coût, pour le gouvernement, d'environ 474 millions de dollars sous forme d'abandon de loyer (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars). Les ententes renégociées ne sont pas conformes à certaines directives clés du gouvernement. De plus, Transports Canada ne peut démontrer en quoi les ententes pour tous les aéroports cédés sont équitables, uniformes, cohérentes et justes l'une par rapport à l'autre, comme le gouvernement l'a prescrit.
- Par suite des renégociations, le gouvernement a, de fait, convenu de réduire les futurs revenus de l'État et de financer de grands projets d'immobilisations. L'information présentée au Parlement sur le loyer cédé et le financement de projets d'immobilisations était fragmentaire, incomplète et, certaines années, inexistante.
- De 1992 à 1999, le gouvernement a continué de fournir une aide financière à la plupart des aéroports cédés. Il a fourni aux administrations aéroportuaires une somme totale de 360 millions de dollars, dont 118 millions de dollars sous forme de crédits de loyer à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto pour contribuer à la réalisation d'un certain nombre de projets de rénovation. Le gouvernement a touché en revenus locatifs un montant total net de 593 millions de dollars des administrations aéroportuaires au cours de cette période.
- Ainsi qu'ils avaient été évalués par les experts-conseils du Ministère, les résultats financiers préliminaires ont révélé que, cinq ans après la cession des quatre premiers aéroports en 1992, la situation financière la plus probable du gouvernement variait grandement à la suite de chaque cession — d'une situation meilleure à une situation « moins avantageuse ». Bien que l'évaluation ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 \$ — un an avant la fin de notre vérification, nous avons constaté que le Conseil du Trésor et le Cabinet n'en avaient pas encore vu les résultats. Le Ministère n'a pas encore effectué une telle évaluation pour tout autre aéroport cédé du RNA.

- Nous nous soucions du fait que Transports Canada, dans les huit années du processus de cession, n'a pas défini clairement son rôle en tant que locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports. Sa façon de traiter les nouvelles questions clés comme celles qui sont liées aux frais d'améliorations aéroportuaires, aux filiales et aux marchés à fournisseur unique s'est révélée en général inadéquate et, jusqu'en 1997, il ne s'en est pratiquement pas occupé. Le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet ont reçu peu d'informations sur ces questions et certaines de ces informations étaient incomplètes et inexactes.

Contexte et autres observations

10.3 Il y a eu deux séries de cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. En 1992, Transports Canada a cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre « administrations aéroportuaires locales » à qui il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a débuté en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto. Depuis lors, 12 autres aéroports, notamment Ottawa, Victoria, Winnipeg et Moncton, ont été cédés à des « administrations aéroportuaires canadiennes ». À la fin de notre vérification, il restait encore à céder les quatre derniers aéroports du RNA — l'Aéroport international de Gander, l'Aéroport international Jean-Lesage de Québec et les aéroports de Fredericton et de Prince George.

10.4 Bien que Transports Canada ait entamé le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède des aéroports à bail depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'a paru la Politique nationale des aéroports. Pour le gouvernement, les cessions étaient perçues comme un moyen de financer l'expansion de ce réseau vital qu'est le Réseau national d'aéroports, de rendre les aéroports plus concurrentiels et viables et de donner aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles les utilisent comme des outils de développement économique. Par le fait même, Transports Canada aurait la possibilité de surveiller l'ensemble du Réseau.

10.5 Transports Canada signale qu'un certain nombre d'aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait des choix stratégiques qui représentaient également des décisions opérationnelles difficiles. Il s'agit, par exemple, de l'agrandissement d'installations pour les passagers, de la libéralisation des politiques opérationnelles et du déplacement du trafic régulier d'un aéroport à un autre.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Bien qu'il soit d'accord avec la plupart de nos recommandations et expose les mesures qu'il prend ou entend prendre pour y donner suite, le Ministère a pris une position différente sur un certain nombre de questions, comme il l'exprime dans sa réponse qui suit le paragraphe 10.106.

Introduction

10.6 Depuis 1992, Transports Canada cède la gestion et l’exploitation des aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada à des administrations aéroportuaires — sociétés sans but lucratif créées précisément pour exploiter et développer les aéroports qui constituent le Réseau national d’aéroports (RNA). Ces organisations ont pour but de représenter les intérêts des municipalités desservies par les aéroports ainsi que ceux d’autres parties intéressées comme les sociétés de diversification économique, les chambres de commerce et d’autres groupes socio-économiques locaux (voir la pièce 10.1).

10.7 Chacun des 26 aéroports du RNA achemine plus de 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives ou dessert une capitale provinciale ou territoriale (voir la pièce 10.2). Collectivement, les aéroports du RNA acheminent plus de 90 p. 100 du trafic passagers aériens au Canada.

Le gouvernement considère ces aéroports comme étant les plus indispensables au transport aérien au Canada.

10.8 La cession de la responsabilité du gouvernement à l’égard de l’exploitation des aéroports du RNA et de sa propriété de plus d’une centaine d’autres aéroports à des administrations locales ou des organisations communautaires représente la dernière étape de son retrait des activités de transport aérien. En 1988, le gouvernement a privatisé Air Canada et, en 1996, il a vendu son système de navigation aérienne civile à NAV CANADA. Cependant, le mandat de Transports Canada visant à réglementer la sécurité et la sûreté du transport aérien est demeuré le même. Le Ministère doit encore voir à ce que les aéroports cédés fonctionnent de façon sécuritaire.

Le modèle de cession pour les aéroports du Réseau national d’aéroports est unique

10.9 Dans ses activités de cession des aéroports du RNA, le gouvernement

La première série de cessions d’aéroports a été conclue en 1992 avec des administrations aéroportuaires appelées administrations aéroportuaires locales (AAL). La deuxième série de cessions, à des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC), devait être conforme à la Politique nationale des aéroports de 1994 et aux principes de responsabilité pour la cession d’aéroports. Les AAL et les AAC ont été constituées, pour la plupart, aux termes de la *Loi sur les corporations canadiennes* (maintenant *Loi canadienne sur les sociétés par actions*) et des règlements administratifs approuvés par le ministre des Transports. Une administration aéroportuaire se veut une société sans but lucratif créée aux termes d’une loi fédérale ou provinciale, selon le cas, pour gérer et exploiter un réseau aéroportuaire local et des entreprises commerciales connexes. Les municipalités et divers groupes proposent des candidats au conseil d’administration des AAL ou des AAC respectives. Presque toutes les administrations comptent deux ou trois représentants du gouvernement fédéral qui n’ont pas à rendre compte au gouvernement fédéral.

Les administrations aéroportuaires sont responsables de toutes les activités aéroportuaires et des projets d’immobilisations comme l’agrandissement des aérogares et l’amélioration des pistes. Entre autres, elles sont également chargées de fournir des services d’urgence, d’aménager les terrains aéroportuaires à diverses fins (p. ex., hôtels et autres activités commerciales) et de louer de l’espace utilisé pour les boutiques, les restaurants et les nombreuses autres entreprises au service des voyageurs.

Les administrations aéroportuaires — les AAL ou les AAC — sont en grande partie des monopoles et jouissent d’un marché captif. Elles peuvent, sans être réglementées, établir des frais (p. ex., frais d’atterrissage) pour financer les travaux d’immobilisations et les activités aux aéroports, faire n’importe quel type de placement et accumuler de grandes réserves — en franchise d’impôt. Par conséquent, bon nombre de grands aéroports du RNA ont été placés dans une situation financière leur permettant de réaliser des projets de très grande envergure dans de brefs délais.

Pièce 10.1

À propos des administrations aéroportuaires

Source : Transports Canada

Les aéroports du Réseau national d’aéroports cédés jusqu’à maintenant représentent des milliards de dollars en revenus aéroportuaires et d’autres possibilités d’affaires, p. ex., hôtels, restaurants et concessions de vente au détail.

fédéral conclut des baux à long terme avec les administrations aéroportuaires, mais conserve la propriété des aéroports. Les baux, d’une durée de 60 ans, sont assortis d’une option de renouvellement pour 20 années supplémentaires.

10.10 Les aéroports du RNA cédés jusqu’à maintenant représentent des milliards de dollars en revenus aéroportuaires et d’autres possibilités d’affaires, p. ex., hôtels, restaurants et concessions de vente au détail. Les administrations aéroportuaires peuvent également créer des filiales qui peuvent générer encore plus de revenus provenant d’activités d’affaires « hors de l’aéroport ». Les aéroports du RNA ont leurs propres réalités économiques régionales et se trouvent à différentes

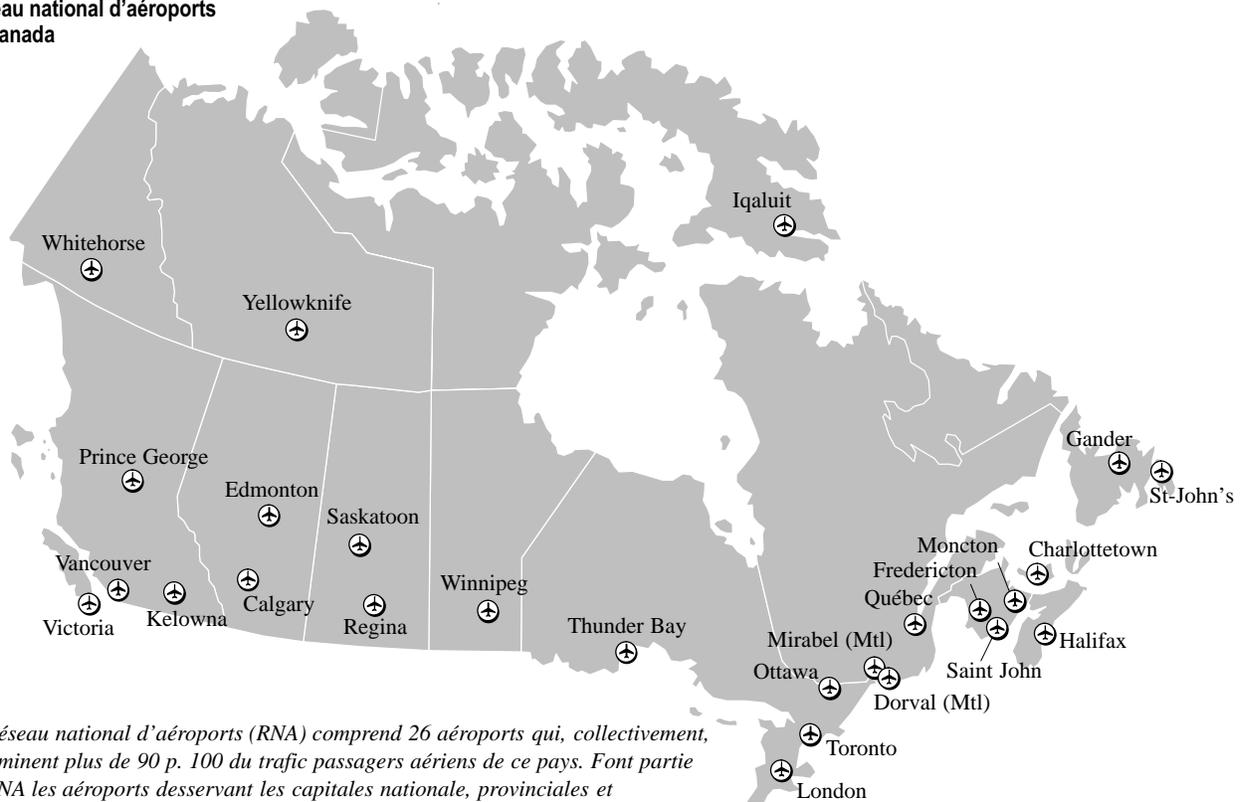
étapes de croissance et d’expansion. Les administrations aéroportuaires ne versent, au moment de la cession, aucun paiement à Transports Canada pour l’utilisation des aéroports ni pour le droit de saisir les possibilités d’affaires qui en découlent — ce qui comprend le pouvoir d’établir leurs propres frais d’utilisation. À la place, il est prévu que le gouvernement touche une contrepartie suffisante sous forme de paiements de loyer au cours des 60 années de la durée de chaque bail.

En tant que propriétaire/locateur, le gouvernement a le droit de toucher un loyer

10.11 En tant que propriétaire/locateur des aéroports cédés du Réseau national d’aéroports, le gouvernement a le droit de

Pièce 10.2

Réseau national d’aéroports
du Canada



Le Réseau national d’aéroports (RNA) comprend 26 aéroports qui, collectivement, acheminent plus de 90 p. 100 du trafic passagers aériens de ce pays. Font partie du RNA les aéroports desservant les capitales nationale, provinciales et territoriales ainsi que les aéroports qui acheminent au moins 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives.

Source : Transports Canada, février 2000

toucher un loyer de chaque administration aéroportuaire pour l’utilisation des terrains et des installations aéroportuaires. En 1999, le gouvernement a touché des revenus locatifs nets de plus de 170 millions de dollars. Cette somme représentait plus du quart du montant total net cumulatif de 593 millions de dollars qu’il avait touché depuis le début du processus de cession en 1992. Nous constatons que la plupart des cessions d’aéroports du RNA ont eu lieu au cours des trois dernières années et que le gouvernement a renégocié des réductions de loyer dans certains cas, ce qui lui rapporte donc moins de revenus (voir le paragraphe 10.55).

Deux séries de cessions à ce jour

10.12 Il y a eu deux séries de cessions d’aéroports du RNA. La première a débuté en 1992; Transports Canada a alors cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel sont considérés comme un seul aéroport), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre administrations aéroportuaires locales (AAL) auxquelles il a confié la gestion et l’administration de ces aéroports. La deuxième série a commencé en 1996 par la cession de l’Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto à une administration aéroportuaire canadienne (AAC). Le changement d’AAL à AAC découle de l’adoption, par le gouvernement, de la Politique nationale des aéroports en 1994 (voir la pièce 10.3). La Politique définit pour la première fois le Réseau national d’aéroports du Canada. Le RNA comprenait les quatre aéroports loués en 1992, et le gouvernement fédéral signalait qu’il céderait à bail tous les autres aéroports du RNA selon les mêmes modalités. Cependant, toutes les nouvelles administrations aéroportuaires (AAC) auraient à suivre les principes de responsabilité envers le public et à se conformer à la nouvelle formule type pour le calcul du loyer payable au gouvernement.

En février 2000, il restait encore quatre aéroports à céder

10.13 La Politique nationale des aéroports prévoyait que les 26 aéroports du RNA seraient tous cédés au plus tard le 31 mars 2000 (voir la pièce 10.4), mais en février 2000, il en restait encore quatre à céder (Québec, Fredericton, Gander et Prince George). Selon Transports Canada, il y a plusieurs raisons à cela. Le Ministère indique que dans un cas, aucune partie locale n’était, jusqu’à récemment, intéressée à prendre en charge l’aéroport. Il indique également que ces aéroports étant plus petits, leur viabilité financière à long terme constitue une préoccupation. En 1998, le gouvernement a donné instruction à Transports Canada de faire en sorte que les quatre aéroports soient financièrement autonomes d’ici mars 2003 et il a donc prorogé le délai de cession.

Objet de la vérification

10.14 Nous avons d’abord vérifié les cessions d’aéroports en 1993 et fait état des résultats tout à fait préliminaires de la première série de cessions. Maintenant, sept ans plus tard, nous pouvons fournir d’autres informations sur les résultats de la première série ainsi que sur les cessions d’aéroports du RNA en général (résultats jusqu’en février 2000).

10.15 Pour la présente vérification, notre objectif général était d’examiner la gestion et l’administration, par Transports Canada, des cessions d’aéroports depuis la première série en 1992, y compris toute renégociation. Nous avons également effectué une étude préliminaire du rendement du Ministère quant à la surveillance de la viabilité financière et de l’intégrité du Réseau national d’aéroports et quant à l’exercice de ses responsabilités de locateur des installations aéroportuaires. Nous n’avons pas examiné les aspects sécurité et sûreté des activités aéroportuaires.

10.16 Notre vérification a surtout porté sur huit des plus grands aéroports : Victoria, Vancouver, Edmonton, Calgary,

Les administrations aéroportuaires ne versent, au moment de la cession, aucun paiement à Transports Canada pour l’utilisation des aéroports ni pour le droit de saisir les possibilités d’affaires qui en découlent — ce qui comprend le pouvoir d’établir leurs propres frais d’utilisation.

Pièce 10.3

Six éléments clés du cadre
stratégique visant les
cessions d’aéroports

1987 — Principes directeurs (AAL)

Voici quelques exemples :

- aucune augmentation de financement par le gouvernement
- administrations assujetties à la *Loi sur la concurrence* du Canada
- société sans but lucratif
- administrations devant exploiter l’aéroport selon les modalités du certificat d’exploitation et les règlements sur la sécurité et la sûreté
- gouvernement devant obtenir une compensation acceptable pour toute installation cédée
- beaucoup d’autres

1989 — Principes supplémentaires (AAL)

Voici quelques exemples :

- aéroports devant être loués à bail à long terme et évalués en fonction de la juste valeur marchande et du potentiel de gains
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes
- administrations devant exploiter l’aéroport sans lien de dépendance avec le gouvernement et sans avoir recours à lui sur le plan financier
- membres du conseil d’administration devant être Canadiens, proposés par les gouvernements municipaux et d’autres parties comme les chambres de commerce et les sociétés de diversification économique
- aéroports devant être exploités par les représentants de la collectivité locale avec souplesse, efficacité et capacité financière suffisante pour assurer une responsabilité accrue envers le public
- beaucoup d’autres

1990 à 1998 — Autres directives du gouvernement (AAL et AAC)

Voici quelques exemples :

- cessions d’aéroports devant continuer de rendre compte des principes d’équité, de cohérence d’uniformité et de justice, l’une par rapport à l’autre
- évaluation quinquennale du rendement
- exigence d’autonomie financière reportée pour certains aéroports par renégociation des baux
- gouvernement fédéral devant se trouver dans une situation « non moins avantageuse »
- autorisation globale visant à négocier 16 ententes de cession sans obtenir l’approbation du Conseil du Trésor pour un aéroport particulier
- certains éléments d’un bail pouvant être négociés ou déterminés à l’avance et inchangés
- renégociation après cinq ans si le niveau minimal de passagers n’est pas atteint (pour un aéroport seulement)
- réouverture des accords à long terme pour fournir une aide financière aux aéroports viables
- beaucoup d’autres

1994 — Politique nationale des aéroports (AAC)

Voici quelques exemples :

- gouvernement fédéral devant maintenir son rôle en tant qu’organisme de réglementation
- gouvernement fédéral devant conserver la propriété des 26 aéroports du RNA et garantir l’intégrité et la viabilité à long terme du réseau
- aéroports devant répondre aux besoins des usagers et des collectivités qu’ils desservent
- ajustement des niveaux de service en cours visant à répondre à la demande, et frais d’utilisation existants devant être appliqués à plus grande échelle
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes cinq ans après la cession
- beaucoup d’autres

1994 — Principes de responsabilité envers le public (AAC)

Voici quelques exemples :

- société sans but lucratif
- conseil d’administration comprenant deux ou trois représentants du gouvernement fédéral
- égalité d’accès pour tous les transporteurs
- frais d’utilisation acceptables
- activités de l’administration conformes à son objet
- pratique générale d’impartition
- déclarations des activités visant à éviter les conflits d’intérêts réels ou perçus
- consultations auprès des membres de la collectivité
- beaucoup d’autres

1994 — Principes de base régissant la création et l’exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)

Voici quelques exemples :

- aéroports devant être cédés à bail à long terme
- modalités financières de la cession d’un aéroport à une administration devant entraîner une juste valeur pour le gouvernement fédéral et bien tenir compte du futur potentiel de gains de l’aéroport
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes
- administrations devant exploiter l’aéroport sans lien de dépendance avec le gouvernement, conformément au bail à long terme, sans avoir davantage recours au gouvernement fédéral
- membres du conseil d’administration devant être Canadiens, proposés par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux et d’autres parties comme les chambres de commerce et les sociétés de diversification économique
- aéroports devant être exploités par des représentants de la collectivité locale avec souplesse, efficacité et capacité financière suffisante pour assurer une responsabilité accrue envers le public
- beaucoup d’autres

Toronto, Ottawa, Montréal (Dorval et Mirabel) et Moncton. Ils font tous partie du Réseau national d’aéroports, représentaient 85 p. 100 du trafic en 1998 et constituent la source de presque tous les revenus locatifs de Transports Canada. Nous avons observé si Transports Canada se conformait aux directives du gouvernement et aux principes financiers clés établis pour les cessions. Nous avons également observé la façon dont il s’acquittait de son nouveau rôle en tant que locateur des installations cédées et surveillant du Réseau national d’aéroports et celle dont il traitait des nouvelles questions de régie et de reddition de comptes. À cet égard, nous avons pris en considération les dispositions de cession et toute disposition renégociée pour chaque aéroport.

10.17 La partie **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, comprend davantage de détails sur l’objectif et l’étendue de la vérification (y compris les domaines que nous n’avons pas examinés).

Observations et recommandations

10.18 Les observations et recommandations qui suivent ne doivent pas laisser entendre que le gouvernement doit mettre fin à l’initiative de cession ou reprendre les aéroports qu’il a déjà cédés. Toutefois, il faut corriger d’urgence les points faibles observés. Les baux sont en vigueur pour 60 ans; certains d’entre eux ont déjà été renégociés, et le gouvernement s’est engagé avec réserve à renégocier avec au moins trois autres administrations aéroportuaires, à certaines conditions. D’autres administrations exercent des pressions sur Transports Canada pour renégocier leur bail. Il faudrait établir des pratiques et des

systèmes appropriés pour mener à bien la cession des quatre derniers aéroports du RNA et, le cas échéant, toute future renégociation, et s’assurer que Transports Canada exerce toutes ses responsabilités en matière de surveillance et de régie après la cession.

Le gouvernement s’est engagé avec réserve à renégocier avec au moins trois autres administrations aéroportuaires, à certaines conditions.

Pièce 10.4

Situation concernant les cessions des aéroports du Réseau national d’aéroports en février 2000

Cédés à des	Nom de l’aéroport	Date de la cession
Administrations aéroportuaires locales (AAL)	Calgary International	juillet 1992
	Aérop. intern. de Montréal (Mirabel et Dorval)	août 1992
	Edmonton International	août 1992
	Vancouver International	juillet 1992
Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)	Lester-B.-Pearson International	déc. 1996
	Winnipeg International	janv. 1997
	Ottawa International	févr. 1997
	Victoria International	avril 1997
	Grand Moncton	sept. 1997
	Thunder Bay	sept. 1997
	London International	août 1998
	St. John’s International	déc. 1998
	Saskatoon International	janv. 1999
	Charlottetown	mars 1999
	Regina	mai 1999
	Saint John	juin 1999
Halifax International	févr. 2000	
Territoires	Yellowknife	juillet 1995
	Whitehorse	oct. 1996
	Iqaluit	juillet 1995 ¹
Aéroports non encore cédés	Gander International Aérop. intern. Jean-Lesage Fredericton Prince George	
Aéroports municipaux	Kelowna International ²	

¹ Cet aéroport, situé dans la capitale du Territoire du Nunavut, est devenu un aéroport du RNA en mars 1999.

² L’aéroport international de Kelowna fait partie du RNA parce qu’il achemine plus de 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives. Un bail à long terme a été signé avec la Ville de Kelowna en 1946.

Source : Transports Canada

Aspects stratégiques du Réseau national d’aéroports

Avant 1994, il n’y avait pas de politique nationale globale sur les aéroports

10.19 Bien que Transports Canada ait enclenché le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu’il cède à bail des aéroports depuis 1992, ce n’est qu’en 1994 qu’il a indiqué la nécessité d’établir une politique nationale pour les aéroports. À ce moment-là, aucun cadre statutaire, réglementaire ou stratégique ne définissait clairement le rôle de Transports Canada dans l’exploitation des aéroports. Selon le Ministère, l’absence d’une politique clairement définie dans ce domaine l’avait amené à prendre des décisions ad hoc.

10.20 Transports Canada a également signalé qu’en prenant des décisions ad hoc, il avait assumé une responsabilité accrue à l’égard des aéroports pour une période de plus de 60 ans. Ses responsabilités avaient été exercées de façon disparate parce qu’il n’avait pas de rôle clairement défini ni de vision cohérente d’un réseau d’aéroports pour orienter ces décisions.

10.21 Cependant, en juillet 1994, la Politique nationale des aéroports du gouvernement définissait pour la première fois le Réseau national d’aéroports du Canada. Cette politique faisait partie de la stratégie nationale sur le transport aérien qui établissait un cadre de travail permettant le retrait du gouvernement de l’exploitation des aéroports et du système de navigation aérienne.

Le cadre stratégique visant les cessions d’aéroports comprend six éléments

10.22 Le cadre stratégique visant les cessions d’aéroports est complexe et il a évolué au fil du temps. Il comprend six éléments : la Politique nationale des aéroports, quatre séries de principes et un certain nombre de directives particulières

du gouvernement parues entre 1990 et 1998 pour certains aéroports individuels ou des groupes d’aéroports (voir la pièce 10.3). En février 2000, les six éléments du cadre étaient les suivants :

- huit principes directeurs (introduits en 1987);
- 36 principes supplémentaires (1989);
- la Politique nationale des aéroports (1994);
- 36 principes de base régissant la création et l’exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes (1994);
- des principes de responsabilité envers le public (1994);
- d’autres directives du gouvernement (1990 à 1998).

10.23 Les principes directeurs et supplémentaires. Le Cabinet a approuvé, en 1987, une série de huit principes directeurs visant à orienter la mise sur pied d’administrations aéroportuaires ainsi que les négociations liées aux cessions. À l’adoption de ces principes a succédé l’adoption en 1989 de 36 principes supplémentaires visant à donner à Transports Canada davantage de directives sur les négociations pour la première série de cessions. Selon Transports Canada, les principes de base régissant la création et l’exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes et les principes de responsabilité envers le public remplaçaient les principes directeurs de 1987 et les principes supplémentaires de 1989. Néanmoins, il semble que les deux séries de principes (les principes de base de 1987 et les principes supplémentaires de 1989) soient encore en vigueur et s’appliquent intégralement à une AAL (Montréal). Nous avons demandé à Transports Canada quels principes s’appliquent aux trois autres AAL, puisque les renégociations ont eu lieu après la publication de la Politique nationale des aéroports. Il nous a avisés que, dans la mesure où les documents

juridiques modifiant les baux remplaçaient les principes de 1987 et de 1989 par ceux de 1994, ou bien s’y ajoutaient, les principes de 1994 ont été appliqués aux baux renégociés. Certains des principes de 1987 et de 1989 continuent donc de s’appliquer aux AAL qui n’ont pas consenti à les remplacer par les principes de 1994.

10.24 Les principes directeurs et supplémentaires exposent clairement un certain nombre d’attentes, par exemple :

- les exigences pour le gouvernement en matière de financement global des aéroports n’augmenteraient pas à long terme par suite des cessions;
- l’évaluation des aéroports à céder se ferait en fonction de leur juste valeur marchande, avec examen approprié de leur potentiel de gains;
- les administrations aéroportuaires seraient viables sur le plan financier;
- les administrations aéroportuaires fonctionneraient sans lien de dépendance avec le gouvernement et sans recourir à lui à des fins financières.

10.25 Ces principes comportaient également un certain nombre de points non financiers, p. ex. :

- la cession d’aéroports à des entités sans but lucratif;
- une garantie minimale d’emploi de deux ans pour les employés de Transports Canada nommés pour une période indéterminée et touchés par la cession;
- l’obligation de se conformer aux normes et règlements de Transports Canada sur la sécurité et la sûreté.

10.26 La Politique nationale des aéroports de 1994. Non seulement la Politique nationale des aéroports définit le Réseau national d’aéroports, mais elle confirme en outre clairement l’intention du gouvernement de se retirer de l’exploitation des aéroports. Elle exige

que chacun des aéroports du Réseau national d’aéroports soit financièrement autonome dans un délai de cinq ans. Elle exige également que Transports Canada demeure le propriétaire des aéroports cédés du RNA et continue de garantir l’intégrité et la viabilité à long terme du Réseau. En outre, elle prévoyait que les revenus provenant du loyer des aéroports du RNA aideraient à financer les besoins en immobilisations des aéroports à l’extérieur du Réseau.

10.27 Principes de base régissant la création et l’exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes. Les principes de base parus en 1994 pour les AAC sont presque identiques aux principes supplémentaires de 1989 s’appliquant aux AAL, à quelques exceptions près. Ils traitent en grande partie de précisions apportées à un certain nombre d’aspects financiers des principes supplémentaires, tel qu’il est expliqué en détail au paragraphe 10.28. Les principes de base ont également mis à jour le cadre de l’initiative de cession en signalant deux événements clés qui se sont produits après la parution des principes supplémentaires de 1989 — la *Loi relative aux cessions d’aéroports* de 1992 et l’avènement du Réseau national d’aéroports, établi par la Politique nationale des aéroports de 1994.

10.28 Parmi les précisions apportées aux aspects financiers des principes de base, celle qui est peut-être la plus remarquable est le fait que les modalités financières négociées avec les administrations devront produire une juste valeur pour le gouvernement fédéral en prenant en considération le potentiel de l’aéroport de générer des gains. Par ailleurs, les principes supplémentaires de 1989 exigent explicitement que l’évaluation de l’aéroport à céder se fasse en fonction de la juste valeur marchande, en tenant bien compte du futur potentiel de gains de l’aéroport. À notre avis, l’exigence énoncée dans les principes de base voulant que la cession d’un aéroport produise une juste valeur n’empêche pas

La Politique nationale des aéroports exige que Transports Canada demeure le propriétaire des aéroports cédés du Réseau national d’aéroports afin d’en garantir l’intégrité et la viabilité à long terme.

Le gouvernement a demandé expressément à Transports Canada de s’assurer que toutes les cessions d’aéroports, de l’une à l’autre, respectent les principes d’équité, de cohérence, d’uniformité et de justice.

de déterminer, avant le début des négociations, la valeur de l’aéroport en fonction de la juste valeur marchande comme point de repère pour l’analyse et la prise de décisions.

10.29 Principes de responsabilité envers le public. Avec la Politique nationale des aéroports, le gouvernement a fait paraître une quatrième série de principes — des principes de responsabilité envers le public — à respecter au cours de la deuxième série de cessions. Ces principes visent à élargir l’obligation de rendre compte des administrations aéroportuaires. Entre autres, ils prévoyaient que le gouvernement fédéral ne nommerait pas le conseil d’administration, mais qu’il proposerait la candidature de deux ou trois membres du conseil d’administration de chaque administration aéroportuaire. Ces principes stipulent également des obligations pour ce qui est des exigences en matière de conflit d’intérêts, de consultations auprès de la collectivité et d’appels d’offres ouverts.

10.30 Autres directives du gouvernement de 1990 à 1998. Les directives du gouvernement comme les approbations et décisions au sujet d’ententes de cession individuelles comportaient quelques précisions clés et exceptions aux principes de cession; elles s’appliquent encore aujourd’hui. Ainsi, en décembre 1996, le gouvernement a donné à Transports Canada l’autorisation globale de négocier des ententes de cession pour les 16 aéroports restants sans qu’il ait à obtenir une approbation particulière pour chacun d’eux. Lorsqu’il a accordé l’autorisation globale, le gouvernement a donné un certain nombre de directives sur la façon dont Transports Canada devait appliquer les principes de cession généraux déjà établis. Un bon nombre de directives étaient très précises — elles indiquaient, par exemple, lesquels des éléments de la formule de location pourraient être négociés avec les administrations aéroportuaires et lesquels

ne pourraient pas l’être. D’autres directives permettaient quelques exceptions aux principes de cession en raison des circonstances propres à certaines ententes. En accordant l’autorisation globale, le gouvernement a demandé expressément à Transports Canada de s’assurer que toutes les cessions d’aéroports, de l’une à l’autre, respectent les principes d’équité, de cohérence, d’uniformité et de justice.

Transports Canada doit codifier officiellement son application du cadre de cession

10.31 Nous voulions retracer, pour le Parlement, la façon dont Transports Canada a appliqué les principes de cession de 1987, 1989 et 1994 ainsi que les précisions subséquentes et les exceptions connexes au cours de la négociation ou de la renégociation de chaque entente de cession. Toutefois, il nous a été impossible de le faire à cause des problèmes soulignés ci-après. Il est important de posséder de la documentation sur la manière dont les principes de cession sont appliqués au cours du processus de négociation; on procède à des cessions d’aéroports depuis huit ans et, au cours de ces huit années, le gouvernement a fait paraître des centaines de directives à leur égard. Nous nous attendions à ce que Transports Canada possède un mécanisme — un « cadre codifié » — visant à fournir un tel répertoire pour toute la période du processus de cession. Un cadre codifié n’est pas seulement un ensemble de principes et de directives sur la négociation de cessions. C’est plutôt une piste ou un répertoire de documents corroboratifs exposant en détail la façon de concilier les écarts dans l’application des principes retenus pour certaines ententes de cession et renégociations, avec d’autres principes, notamment le principe de « l’équité, d’une cession à l’autre ».

10.32 Un tel cadre codifié donnerait également des justifications, par exemple, sur la manière dont certaines précisions clés ou exceptions aux principes de

cession ont été appliquées lors des ententes particulières. Il comprendrait l’autorisation globale qui a donné à Transports Canada, en 1996, une certaine latitude pour dévier des pratiques suivies lors d’ententes antérieures à l’égard de certaines modalités financières et permis au Ministère de négocier de lui-même certains éléments de la formule que le gouvernement aurait, sinon, pris en considération à titre individuel. Le Ministère soutient qu’il devait faire quelques-unes de ces exceptions pour rendre compte de son rôle visant à garantir la viabilité du Réseau national d’aéroports.

10.33 Un cadre codifié aurait retracé comment le Ministère a appliqué les directives particulières pour chaque entente de cession à la lumière des principes de cession généraux; par exemple, le cadre devrait comporter les directives que voici :

- fournir une aide financière à certains aéroports du RNA après l’échéance originale du 31 mars 2000 prévue dans la Politique nationale des aéroports;
- fournir un filet de sécurité en convenant de renégocier un bail après cinq ans si l’aéroport n’achemine pas un nombre minimal de passagers par année;
- rouvrir les baux à long terme peu après la cession pour fournir une aide financière aux projets d’immobilisations aux aéroports viables, moyennant certaines conditions.

Nous nous préoccupons du fait que le Ministère ne possède pas un tel cadre d’information, pourtant essentiel. Ce dernier fournirait non seulement un contexte historique mais aiderait également, à notre avis, à assurer la survie de la mémoire organisationnelle au cours de la période de 60 ans pendant laquelle les baux sont en vigueur, et pourrait servir à toute future négociation et renégociation ou tout examen des politiques.

10.34 Transports Canada a connu un fort roulement chez les employés chargés de la cession des aéroports par suite des changements survenus dans son mandat au fil des années alors qu’il cédait les aéroports. La perte de mémoire organisationnelle dans un milieu où il n’existe pas de cadre d’« application » codifié ni de carnet de route est, à notre avis, inquiétante.

10.35 Même si Transports Canada est responsable de tout examen des politiques, nous constatons qu’étant donné le grand nombre de personnes en jeu dans le Réseau national d’aéroports, il serait important que le Ministère puisse fournir à d’autres parties intéressées un tableau clair et net du régime stratégique actuel, en regard duquel toute proposition de changement de politique pourrait être évaluée. Un cadre d’application codifié aiderait à présenter un tel tableau.

10.36 En outre, nous pensons qu’en l’absence d’un cadre d’application codifié officiel, on risque davantage de prendre des décisions fragmentées, incohérentes et isolées au cours de la négociation et de la renégociation de conventions de cession. La partie Gestion et administration des cessions d’aéroports fournit davantage de détails (voir les paragraphes 10.58 à 10.106).

L’évaluation quinquennale par Transports Canada est toujours en cours

10.37 En 1992, le Conseil du Trésor a demandé expressément au Ministère d’effectuer une évaluation globale des cessions après cinq ans pour déterminer leur incidence financière sur le Ministère et recommander un cadre stratégique approprié pour les années à venir. Le Conseil du Trésor a réitéré cette demande en 1997. Transports Canada a planifié son évaluation quinquennale de manière à se concentrer seulement sur la première série de cessions, celles aux quatre administrations aéroportuaires locales. Cette évaluation, qui a coûté presque

La perte de mémoire organisationnelle dans un milieu où il n’existe pas de cadre d’« application » codifié ni de carnet de route est inquiétante.

**Les résultats
préliminaires de
l’évaluation
quinquennale du
Ministère ont révélé un
certain nombre de
préoccupations dans
le domaine de la
transparence, des
principes d’imposition
de frais aéroportuaires
et de la régie.**

2 millions de dollars, devait être terminée en juin 1998, mais ne l’était toujours pas à la fin de notre vérification en février 2000.

10.38 Les résultats préliminaires de l’évaluation ont révélé un certain nombre de préoccupations dans le domaine de la transparence, des principes d’imposition de frais aéroportuaires (soit les frais d’utilisation) et de la régie. Selon l’évaluation, il fallait rendre la gestion des administrations aéroportuaires plus transparente, comptable et uniforme dans tout le Réseau national d’aéroports. L’évaluation a également révélé quelques aspects positifs des cessions, exposés aux paragraphes 10.44 et 10.45. Le Ministère est d’avis que l’évaluation l’aidera à rajuster et à améliorer les politiques afin de s’assurer que le gouvernement possède les bons instruments stratégiques pour protéger l’intérêt public.

10.39 À la fin de notre vérification en février 2000, Transports Canada n’avait pas encore informé les décideurs de toute question importante qui aurait pu surgir au cours de l’évaluation. Pendant ce temps, Transports Canada a continué à céder des aéroports du RNA, et à la fin de notre vérification, il avait presque terminé la deuxième série de cessions. Par conséquent, tous les changements que le gouvernement voudra peut-être apporter aux conventions de cession par suite de l’évaluation seront probablement plus difficiles et plus coûteux, puisqu’une forte majorité d’ententes de cession ont déjà été négociées. Tous les changements souhaités devront être renégociés avec les administrations aéroportuaires, peut-être aux frais de l’État, comme l’ont démontré les renégociations pour trois cessions de la première série.

10.40 Au cours de notre vérification, le Ministère a déployé des efforts considérables pour mener à terme son évaluation quinquennale, évaluation qui portait sur les cinq premières années des cessions. Nous croyons comprendre que, après notre vérification, le Ministère a

compilé des renseignements, effectué une analyse, résumé sa position et formulé des recommandations ou des mesures à suivre qu’il a présentées au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet, pour étude. Cela doit servir à mettre à jour et à officialiser la position du gouvernement sur la Politique nationale des aéroports d’ici la fin de décembre 2000.

10.41 À la fin de notre vérification, le Ministère n’avait pas fini d’élaborer sa position ni ses recommandations découlant de l’évaluation quinquennale. Nous n’avons examiné ni le mandat ni les méthodes utilisées et nous n’avons pas non plus vérifié les analyses effectuées par le Ministère dans le cadre de son évaluation. Toutefois, nous sommes encouragés par l’intérêt accru du Ministère à conclure l’évaluation, comme le démontrent d’ailleurs les mesures récentes qu’il a prises.

10.42 Transports Canada devrait codifier, dans un cadre d’application complet du processus de cession, toutes les exceptions et toutes les précisions apportées aux principes de cession au fil des ans. Il devrait y inclure la façon dont il a appliqué, dans chacune des ententes de cession, les principes de cession de 1987, de 1989 et/ou de 1994 ainsi que les exceptions et les précisions. Il devrait s’appuyer sur ce cadre pour mener à bien la cession des aéroports restants du Réseau national d’aéroports, pour tout examen de la politique ou toute évaluation des résultats de la deuxième série de cessions et pour toutes les futures renégociations.

Réponse du Ministère : Transports Canada reconnaît les avantages que présenterait un cadre détaillé d’application des principes de cession. Le Ministère regroupera ses politiques, décisions, lignes directrices et cadres existants dans un tel cadre et l’utilisera pour guider ses décisions et évaluations futures.

10.43 Transports Canada devrait terminer d’urgence l’évaluation

quinquennale demandée par le gouvernement dès 1992 et rendre compte des résultats aux décideurs et aux parties intéressées.

Réponse du Ministère : Comme l’a remarqué le Bureau du vérificateur général, le Ministère était très affairé au moment de la vérification. L’examen auquel il devait procéder cinq ans après les premières cessions a été terminé et les résultats préliminaires en ont été présentés aux décideurs en mai 2000. Le Ministère entend demander une orientation aux décideurs au cours de l’automne 2000.

L’examen postcessions portait sur la politique de cession des aéroports; le rendement des administrations aéroportuaires locales; des questions d’intérêt public telles que la sécurité et la sûreté, la viabilité financière et les mécanismes de régie; on y évaluait également le rendement en regard des principes établis en 1987 et 1989 et d’autres éléments importants.

Aspects financiers et opérationnels du Réseau national d’aéroports

10.44 Transports Canada signale que certains aspects de l’initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait quelques choix stratégiques qui ont également exigé des décisions difficiles face aux opérations.

10.45 Comme exemple particulier, le Ministère cite la décision de l’administration aéroportuaire régionale d’Edmonton, la Edmonton Regional Airport Authority, de faire passer le trafic régulier de l’aéroport municipal à l’aéroport international d’Edmonton. Par ailleurs, Aéroports de Montréal a décidé de libéraliser ses politiques opérationnelles pour que les transporteurs puissent choisir l’aéroport à utiliser pour le trafic international; cette option leur ayant été accordée, les transporteurs ont

choisi d’acheminer dorénavant le trafic international à Dorval plutôt qu’à Mirabel.

10.46 Selon Transports Canada, certaines mesures prises par les administrations aéroportuaires ont suscité une vive opposition locale, mais chaque administration était d’avis qu’elle faisait ce qu’il fallait pour assurer la viabilité à long terme de l’aéroport, améliorer sa compétitivité et répondre aux préoccupations de toute la collectivité. Ces éléments avaient fait partie des raisons invoquées en premier lieu par le gouvernement pour céder les aéroports du RNA. Une autre raison visait à enclencher la réalisation de projets d’immobilisations dont on avait grand besoin.

Les travaux d’immobilisations aux aéroports cédés sont impressionnants

10.47 Depuis le début du processus de cession en 1992, la plupart des aéroports du Canada ont bénéficié de grandes améliorations sur le plan matériel (voir la pièce 10.6). Pour décider des délais et de la nature des projets d’immobilisations, des niveaux de service et d’autres questions, les administrations aéroportuaires ont une marge de manœuvre que n’avait pas Transports Canada (voir la pièce 10.5). Par conséquent, les administrations ont pu agrandir les installations pour les passagers et mettre en œuvre divers projets d’immobilisations : hôtels, ponts, routes, parcs et sentiers.

10.48 D’après Transports Canada, ces projets ont été avantageux pour les régions et les collectivités desservies par les aéroports. Le Ministère a également signalé que les échéanciers et la nature des projets auraient été sensiblement différents s’il avait continué d’exploiter les aéroports. Il nous a informés que la réduction des budgets de fonctionnement et d’immobilisations au cours des dernières années l’aurait obligé à reporter les projets d’immobilisations et à prolonger la durée de vie des installations et de l’équipement vieillissants.

Transports Canada signale que certains aspects de l’initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait quelques choix stratégiques qui ont également exigé des décisions difficiles face aux opérations.

10.49 Les sources de revenus des aéroports comprennent habituellement les frais d’atterrissage et les revenus provenant des concessions et de la location ainsi que de l’aménagement des terrains. Depuis les cessions, les administrations aéroportuaires ont pu obtenir elles-mêmes des fonds au moyen d’emprunts. Elles ont ainsi pu apporter de

grandes améliorations aux immobilisations. Elles ont également eu la possibilité de recouvrer les coûts en imposant aux voyageurs des frais d’améliorations aéroportuaires, lesquels s’apparentent à une taxe. La perception de frais de ce genre est une mesure que le gouvernement n’a pas prise aux quatre aéroports du RNA qu’il exploite encore.

Pièce 10.5

Raison d’être des cessions des aéroports du Réseau national d’aéroports

La décision du gouvernement prise vers la fin des années 1980 et visant à se retirer de l’exploitation des aéroports se fondait sur trois réalités :

Premièrement, seulement quelques-uns des plus grands aéroports fonctionnaient de façon rentable ou atteignaient au moins le seuil de rentabilité et la plupart des aéroports avaient des déficits importants et croissants, ce qui représentait toute une hémorragie financière pour le gouvernement fédéral.

Deuxièmement, les fonds considérables nécessaires aux travaux d’agrandissement et d’amélioration dont avaient grand besoin les aéroports du Canada n’étaient pas disponibles et la capacité insuffisante devenait un problème. Le gouvernement n’imposait pas de frais d’améliorations aéroportuaires.

Troisièmement, Transports Canada exploitait les aéroports à l’échelle nationale plutôt que locale. Par conséquent, comme le gouvernement était propriétaire des aéroports et qu’il en assurait le contrôle, en général, l’exploitation des aéroports fédéraux ne se faisait probablement pas toujours de façon à répondre aux besoins et aux priorités économiques particulières des régions et des municipalités locales.

La cession de la gestion et de l’exploitation des aéroports à des administrations aéroportuaires visait à permettre aux aéroports de fonctionner comme des entreprises financièrement autonomes qui pourraient contribuer à l’essor économique local. Cette approche n’était pas toujours possible quand le gouvernement gérait les aéroports parce que diverses contraintes juridiques ou découlant de politiques et d’autres restrictions l’empêchaient de tirer parti des possibilités commerciales de ses aéroports et d’introduire des gains d’efficience.

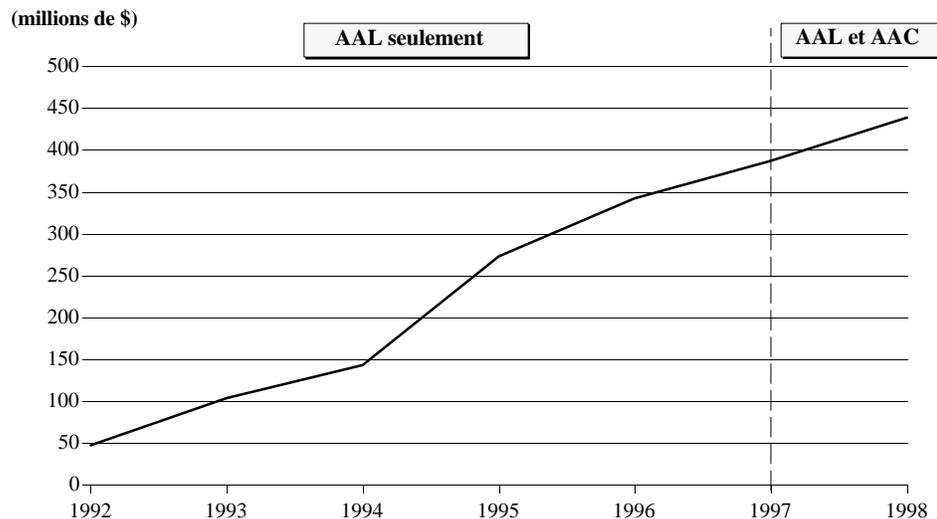
Source : Transports Canada

Pièce 10.6

Travaux d’immobilisations par huit administrations aéroportuaires — De la date de cession individuelle à 1998

(dollars courants)

Source : Rapport annuel de chaque administration aéroportuaire (coût des immobilisations de l’exercice courant moins coût des biens de l’exercice précédent)



De nouvelles conditions peuvent avoir une incidence financière sur les aéroports

10.50 La capacité de recouvrer des coûts aéroportuaires varie considérablement d’un aéroport à l’autre, selon la taille de l’aéroport. Il y a de grands écarts, d’un aéroport à l’autre, dans le nombre de passagers acheminés (voir la pièce 10.7). Trois aéroports, soit Calgary, Pearson à Toronto et Vancouver, acheminent 62 p. 100 du trafic passagers de tout le pays; Pearson achemine à lui seul 33 p. 100 du trafic. En 1998, Pearson se classait au 24^e rang au monde pour les mouvements d’aéronefs, et Vancouver, au 31^e.

10.51 Étant donné ces écarts importants d’un aéroport à l’autre dans le nombre de passagers, certains aéroports réussissent mieux que d’autres à se protéger contre les pertes éventuelles de revenus lorsqu’il y a un changement dans les conditions économiques et les modèles du trafic aérien. La possibilité de contrer une récession économique et de faire face à la restructuration de l’industrie du transport aérien est une caractéristique clé du Réseau national d’aéroports, caractéristique qui a des incidences sur la viabilité financière d’un certain nombre d’aéroports.

10.52 Le trafic actuel aux aéroports du RNA a atteint un sommet inégalé, comme le montre la pièce 10.8. Depuis la première série de cessions en 1992, l’industrie aéroportuaire a généralement connu une forte progression. Le trafic passagers a pris de l’ampleur, entraînant une hausse des revenus aéroportuaires. Les administrations aéroportuaires ont constamment augmenté leur revenus provenant de diverses sources. Pour de nombreuses administrations, l’une de ces sources se trouve être l’imposition de frais d’améliorations aéroportuaires. Cette dernière représentait environ 22 p. 100 de l’ensemble de leurs revenus aéroportuaires en 1998 (voir les pièces 10.9 et 10.10).

Le gouvernement verse toujours de l’aide financière après la cession

10.53 Dès la première série de cessions, il était prévu que les administrations aéroportuaires financeraient tous leurs besoins sur le plan de l’exploitation et des immobilisations « sans avoir recours au gouvernement fédéral » pendant la durée du bail. Dans la mesure où le gouvernement aurait à fournir quelque aide financière au cours des premières années suivant la cession, il devait y avoir plein recouvrement de cette aide au cours des années ultérieures. Cependant, le gouvernement a formulé quelques exceptions dans la Politique nationale des aéroports de 1994 et dans des directives parues par la suite. Il y a indiqué, par exemple, qu’il accorderait pendant quelques années une aide financière à de plus petits aéroports du RNA, après quoi il exigerait que tous les aéroports du RNA soient autonomes sur le plan financier. Toutefois, la politique ne prévoit aucun recouvrement de l’aide financière fournie au cours des premières années. À la fin de notre vérification, le gouvernement avait fourni une somme totale cumulative de 44 millions de dollars en aide financière à ces plus petits aéroports gérés par des AAC.

10.54 En outre, les baux initiaux avec les AAL prévoyaient une aide financière de la part du gouvernement et ce, à certaines conditions. Quelque 202 millions de dollars ont été fournis à ce jour. Selon Transports Canada, la formule des baux a été conçue de façon à réduire le fardeau pour les administrations aéroportuaires à court terme mais à procurer un rendement plus élevé pour le gouvernement à long terme. De 1992 à 1999, Transports Canada a réaffecté ou compensé une somme de quelque 246 millions de dollars en aide financière pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports gérés par des AAL ou AAC, dont 44 millions de dollars en aide financière aux AAC mentionnées ci-dessus (voir la pièce 10.11). Il a également convenu de

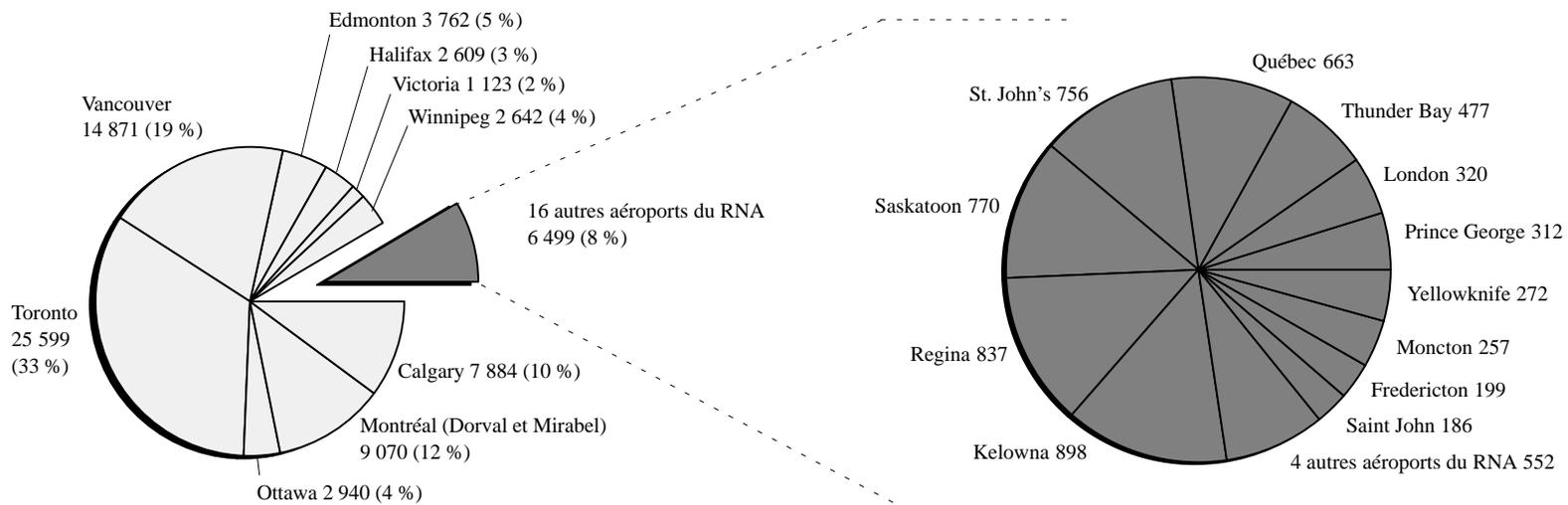
Étant donné les écarts importants d’un aéroport à l’autre dans le nombre de passagers, certains aéroports réussissent mieux que d’autres à se protéger contre les pertes éventuelles de revenus lorsqu’il y a un changement dans les conditions économiques et les modèles du trafic aérien.

De 1992 à 1999, Transports Canada a réaffecté ou compensé une somme totale de quelque 246 millions de dollars pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports cédés.

Pièce 10.7

Trafic passagers en 1998 par aéroport du RNA

(en milliers)



Total du trafic aux 26 aéroports du RNA en 1998
76 999 passagers

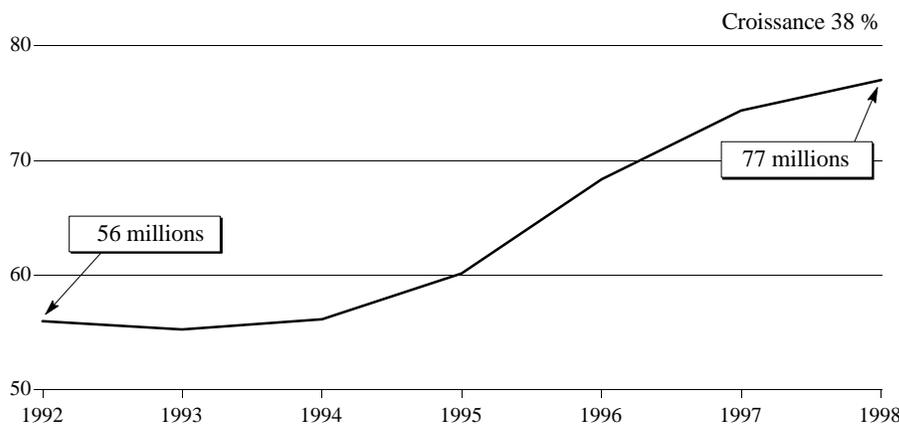
Source : Transport Canada

reporter à une date ultérieure la perception d’environ 44 millions de dollars au chapitre du loyer, dont 30 millions de dollars sont encore impayés et viendront à échéance avec intérêts, à compter du 1^{er} janvier 2002.

10.55 En outre, le gouvernement a convenu en 1997 et 1998 de renégocier ses ententes de cession avec les AAL d’Edmonton, de Calgary et de Vancouver — trois des aéroports de la première série de cessions — ainsi qu’avec l’AAC de Toronto (premier aéroport cédé de la deuxième série de cessions). Selon le

Ministère, ces renégociations ont entraîné un abandon de revenu au chapitre du loyer évalué à 474 millions de dollars (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars) — c’est-à-dire 210 millions de dollars cédés avant décembre 1999 et une somme estimative additionnelle prévue de 264 millions de dollars au cours des six à sept années suivantes. Aux termes des accords renégociés avec les AAL, le gouvernement peut proposer la candidature de deux ou trois membres du conseil d’administration; la structure d’un conseil d’AAL se trouve donc être comparable à celle d’un conseil d’AAC.

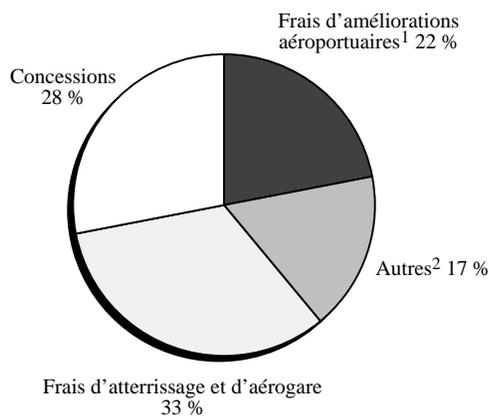
Nombre de passagers
(en millions)



Pièce 10.8

Trafic passagers aux
26 aéroports du RNA —
De 1992 à 1998

Source : Transports Canada



Pièce 10.9

Source des revenus touchés
par les administrations
aéroportuaires en 1998

- Notes :**
1. En 1998, les frais d’améliorations aéroportuaires représentaient 22 p. 100 des revenus bruts pour les aéroports imposant des frais.
 2. Inclut, entre autres, les revenus provenant des terrains loués et des frais de stationnement.

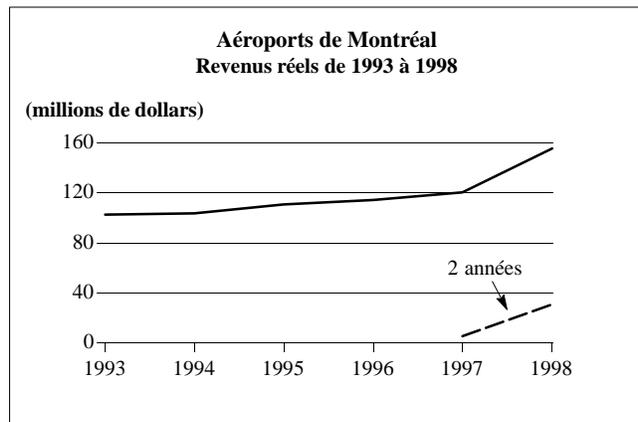
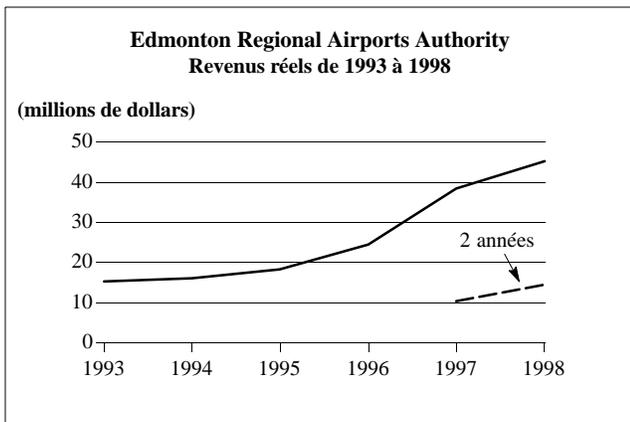
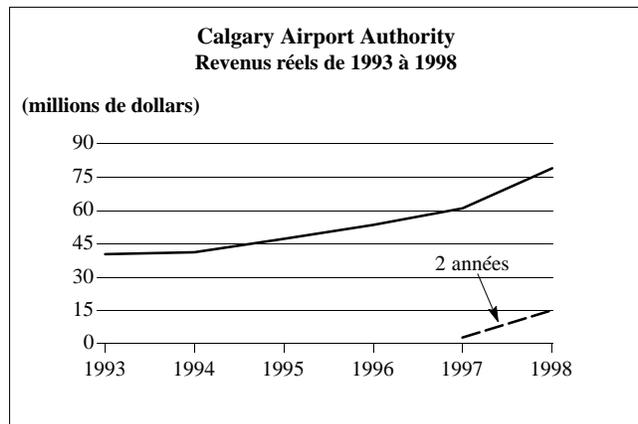
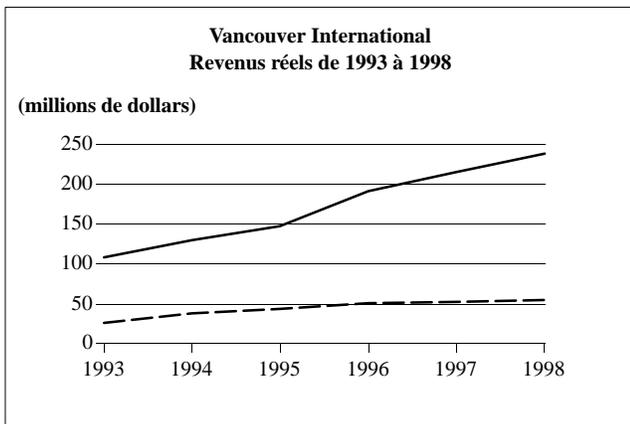
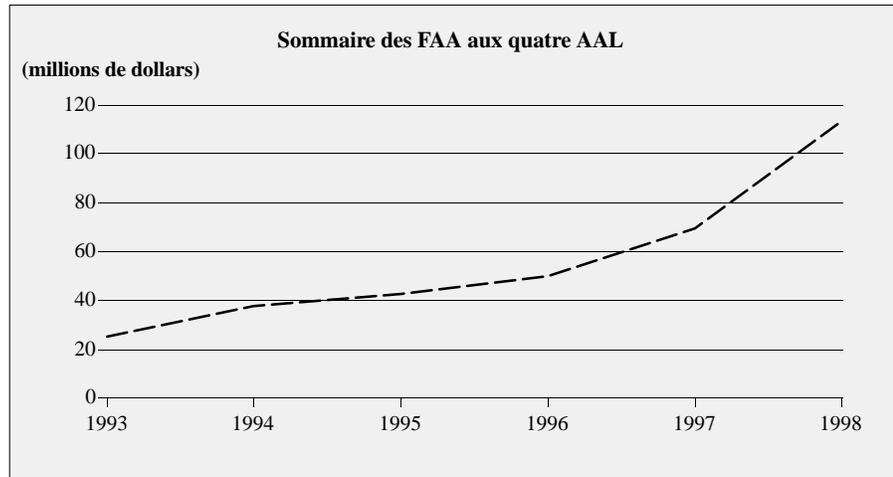
Source : Transports Canada

Pièce 10.10

**Comparaison des frais
d’améliorations aéroportuaires
(FAA) et des revenus réels pour
les administrations aéroportuaires
locales — De 1993 à 1998**

(dollars courants)

— Total des revenus
- - FAA



Note : Vancouver a commencé à percevoir des FAA en 1993; Calgary, Edmonton et Montréal, en 1997.

Source : Données financières des rapports annuels des administrations aéroportuaires

Dans les renégociations menées à Toronto, avec la Greater Toronto Airports Authority, l’administration aéroportuaire de Toronto, le gouvernement a convenu d’accorder à cette dernière un crédit au chapitre du loyer pour qu’elle puisse mettre en œuvre un certain nombre de projets d’immobilisations à l’aéroport Pearson.

10.56 Transports Canada n’est pas la seule source fédérale d’aide financière à l’exploitation des aéroports cédés. Certaines administrations aéroportuaires ont également reçu des subventions, entre autres, de l’Agence de promotion économique du Canada atlantique et du programme Travaux d’infrastructure Canada. De fait, le gouvernement fédéral continue de fournir une aide financière importante aux aéroports cédés. Notre analyse des registres financiers de Transports Canada (ententes renégociées avec les AAL non comprises) révèle que, de 1992 à 1999, le Ministère, à lui seul, a fourni aux administrations aéroportuaires une aide financière de 37 cents en moyenne pour chaque dollar de revenus bruts totaux au chapitre du loyer (voir les pièces 10.11 et 10.12).

10.57 Trois aéroports interviennent pour presque la totalité des revenus de Transports Canada au chapitre du loyer. Nous avons constaté que, en 1998, trois aéroports cédés — Calgary, Pearson et Vancouver — représentaient plus de 95 p. 100 des revenus locatifs totaux de Transports Canada déduction faite de toute aide financière fournie par le Ministère cette année-là. À quatre des dix autres aéroports cédés, les administrations aéroportuaires n’ont payé aucun loyer et, en fait, ont touché une aide financière nette de Transports Canada (voir la pièce 10.13). Les résultats financiers pour 1999 révèlent la même tendance — les loyers de Calgary, de Pearson et de Vancouver étaient encore les principales sources de revenus pour le Ministère. De plus, les quatre aéroports qui ont reçu une aide financière nette en 1998 ont continué

à en recevoir une en 1999, tout comme quatre autres aéroports cédés cette année-là (voir la pièce 10.11).

Gestion et administration des cessions d’aéroports

10.58 Nous avons examiné le rendement de Transports Canada dans la gestion et l’administration de certaines cessions d’aéroports — en particulier, pour déterminer s’il avait suivi de saines pratiques de gestion et s’il s’était conformé aux directives du gouvernement. Nous avons choisi, dans la deuxième série, quatre cessions à des AAC (Toronto, Ottawa, Moncton et Victoria) et quatre renégociations (Edmonton, Vancouver, Calgary et Toronto), dans l’une ou l’autre des séries. Nous avons vérifié la conformité de Transports Canada à quelques directives financières clés du gouvernement et aux principes de cession. Dans le cas des AAL, les principes comprenaient l’obligation de déterminer la juste valeur marchande des aéroports à céder. Dans le cas des AAC, il fallait que les modalités financières pour la cession de l’aéroport entraînent une juste valeur pour le gouvernement, compte tenu du potentiel de gains de l’aéroport. Il y avait également obligation, pour les AAL et les AAC, que le gouvernement se trouve dans une situation financière « non moins avantageuse » (*no worse off*) après les cessions. Nous avons également examiné la conformité du Ministère à la directive voulant que toutes les ententes de cession, y compris les renégociations, doivent tenir compte des principes d’équité, de cohérence, d’uniformité et de justice, l’une par rapport à l’autre.

Transports Canada n’a pas évalué la juste valeur marchande

10.59 Nous avons constaté que Transports Canada n’a pas déterminé l’attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu’il cédait avant d’entamer des négociations sur la location avec les administrations aéroportuaires de

En 1998, les aéroports de Calgary, de Pearson et Vancouver représentaient plus de 95 p. 100 des revenus locatifs totaux de Transports Canada.

Transports Canada – Les cessions d’aéroports :
le Réseau national d’aéroports

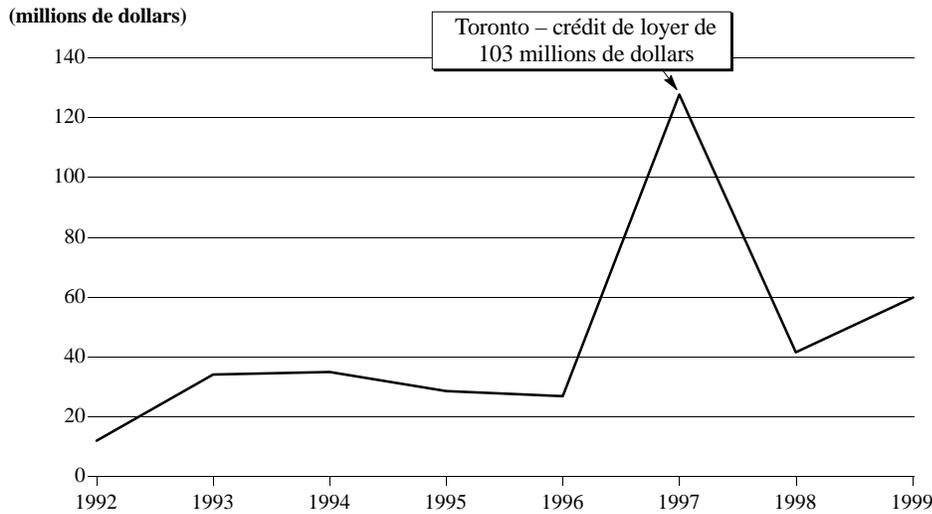
Pièce 10.11

**Aéroports cédés à des administrations aéroportuaires — Transports Canada a touché un loyer et fourni une aide fédérale —
De 1992 à 1999 (dollars courants)**

Dollars actuels (en milliers)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Administrations aéroportuaires locales									
Aéroports de Montréal									
Revenus bruts – loyer	7 576	20 028	18 945	21 119	23 563	20 045	22 839	23 598	157 713
Revenus – insuffisances	(9 044)	(23 727)	(23 543)	(19 951)	(21 566)	(21 327)	(22 311)	(21 040)	(162 509)
Loyer négatif*	(1 468)	(3 699)	(4 598)	(4 598)	(4 598)	(1 282)	–	–	(11 047)
Loyer reporté	(2 500)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(3 500)	–	–	(30 000)
Vancouver International Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	19 759	27 726	36 695	41 390	47 664	51 933	57 081	59 728	341 976
(Loyer reporté) / remboursé	–	–	(8 000)	–	8 000	–	–	–	0
Calgary Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	6 676	12 991	13 754	15 730	17 456	18 255	19 046	19 854	123 762
Revenus – insuffisances	(695)	(4 483)	(4 684)	(1 579)	–	–	–	–	(11 441)
Edmonton Regional Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	1 159	2 124	2 373	2 787	7	–	131	212	8 793
Revenus – insuffisances	(2 034)	(5 705)	(6 521)	(6 773)	(3 527)	(1 394)	(1 037)	(529)	(27 520)
Loyer négatif*	(875)	(3 581)	(4 148)	(3 986)	(3 520)	(1 394)	(906)	(317)	(18 727)
(Loyer reporté) / remboursé	(625)	(1 429)	(1 503)	(2 254)	–	–	5 811	–	0
Administrations aéroportuaires canadiennes									
Greater Toronto Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	–	–	–	–	1 522	106 033	108 460	117 902	333 917
Crédit de loyer – renégociations	–	–	–	–	(1 522)	(103 485)	(12 621)	–	(117 628)
Ottawa International (Macdonald-Cartier) Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	–	–	–	–	–	3 977	5 282	5 967	15 226
Victoria Airport Authority									
Revenu locatif brut	–	–	–	–	–	–	729	1 015	1 744
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	(161)	–	–	(161)
Administration aéroportuaire du Grand Moncton									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	(600)	(1 714)	(959)	(3 273)
Winnipeg Airport Authority									
Revenus bruts – loyer	–	–	–	–	–	970	1 370	1 933	4 273
Thunder Bay International Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	(545)	(1 180)	(808)	(2 533)
Greater London International Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	(2 138)	(1 182)	(3 320)
St.John’s International Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	(335)	(7 607)	(7 942)
Saskatoon Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	–	(9 652)	(9 652)
Charlottetown Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	–	(7 032)	(7 032)
Regina Airport Authority									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	–	(3 642)	(3 642)
Saint John Airport Inc.									
Loyer négatif*	–	–	–	–	–	–	–	(7 293)	(7 293)
SOMMAIRE									
Revenus bruts – loyer	35 170	62 869	71 767	81 026	90 212	201 213	214 938	230 209	987 404
Moins : Revenus – insuffisances, aide de l’État	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(25 093)	(24 065)	(28 715)	(59 744)	(245 318)
Crédit de loyer	–	–	–	–	(1 522)	(103 485)	(12 621)	–	(117 628)
Total de l’aide fédérale	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(26 615)	(127 512)	(41 336)	(59 744)	(363 946)
Loyer reporté, remboursé à l’État (selon son accord)	(3 125)	(7 429)	(15 503)	(8 254)	2 000	(3 500)	5 811	–	(30 000)
Revenus nets – loyer touché par l’État	20 272	21 525	21 516	44 469	\$65 597	70 201	179 413	170 465	593 458
Part totale de l’aide fédérale en plus des revenus bruts provenant des loyers	33,5%	53,9%	48,4%	34,9%	29,5%	63,4%	19,2%	26,0%	36,9%

*Le loyer négatif correspond aux paiements versés par Transports Canada aux administrations aéroportuaires.

Source : Transports Canada



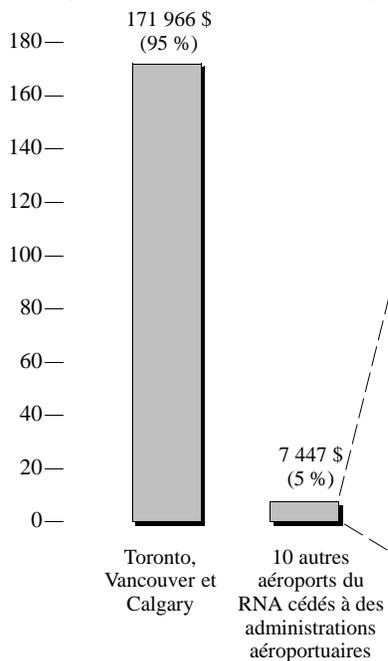
Pièce 10.12

Aide fédérale* aux aéroports cédés par Transports Canada, de 1992 à 1999 (dollars courants)

*Représente des paiements aux administrations pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports et financer les crédits de loyer selon les conventions négociées.

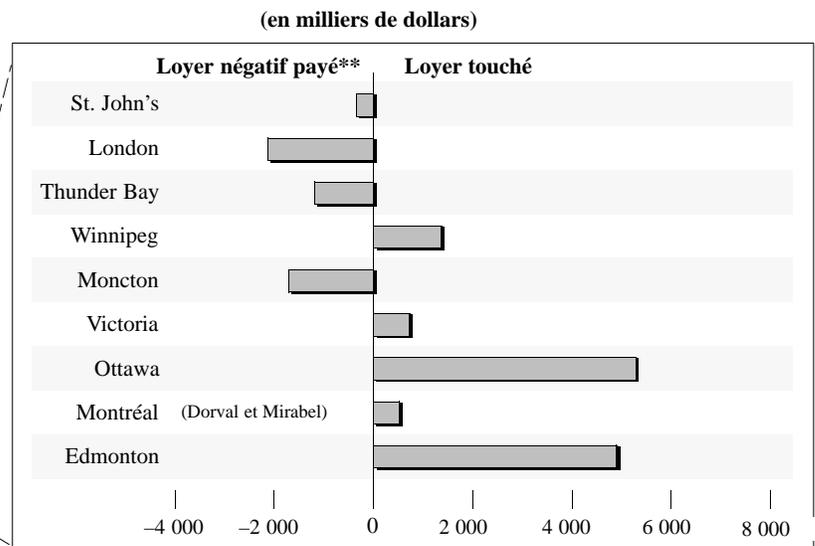
Source : Transports Canada

Trois aéroports du Réseau national d’aéroports représentaient 95 p. 100 des revenus nets au chapitre du loyer en 1998* (en milliers de dollars)



Revenus nets provenant des loyers touchés par Transports Canada en 1998 (y compris les loyers négatifs payés)

Pièce 10.13



* Revenus locatifs nets = revenus locatifs bruts moins insuffisances au chapitre des revenus, des crédits de loyer et des loyers reportés.

** Le loyer négatif correspond aux paiements versés par Transports Canada aux administrations aéroportuaires.

Source : Transports Canada

Nous trouvons inquiétant que Transports Canada ait décidé de ne pas déterminer l’attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu’il cédaient avant d’entamer des négociations liées aux baux de la deuxième série de cessions et avant toute renégociation de baux en vigueur.

la deuxième série de cessions ni avant la renégociation des baux en vigueur.

10.60 Transports Canada a signalé que, en 1989, avant d’entamer des négociations pour chacun des quatre aéroports à céder de la première série (Montréal, Vancouver, Calgary et Edmonton), il avait retenu les services d’un conseiller financier pour déterminer leur juste valeur marchande selon divers scénarios. La valeur calculée en 1990 par le conseiller financier en vertu de l’option de cession et de location à bail s’élevait, pour Montréal, à 453 millions de dollars, pour Vancouver, à 310 millions de dollars, pour Calgary, à 166 millions de dollars et pour Edmonton, à 56 millions de dollars.

10.61 Cependant, le Ministère nous a informés que, selon son conseiller financier, toute évaluation ne serait significative qu’après l’établissement d’un cadre de cession. De l’avis du Ministère, cela s’est produit seulement après que les cadres visant les ressources humaines et les aspects juridiques eurent été mis au point. Le Ministère a également signalé que les valeurs susmentionnées, calculées pour les quatre AAL, ont vite perdu de leur pertinence à mesure que se précisait l’ensemble des éléments d’actif à céder.

10.62 Nous constatons que certains des éléments clés de l’entité à céder n’ont été précisés qu’en 1992 ou plus tard. Quelques-unes des précisions se trouvent dans la *Loi relative aux cessions d’aéroports* comme l’exonération d’impôt s’appliquant aux administrations aéroportuaires. D’autres précisions se trouvent dans les dispositions de cession négociées avec les administrations aéroportuaires qui, entre autres, permettent à ces dernières de percevoir des frais d’utilisation. En outre, on a pris la décision de ne pas régler l’imposition de ces frais.

10.63 Nous trouvons inquiétant que Transports Canada ait décidé de ne pas déterminer l’attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu’il cédaient

avant d’entamer des négociations liées aux baux de la deuxième série de cessions et avant toute renégociation de baux en vigueur — même s’il n’existait plus, à ce moment-là, bon nombre des limites qui restreignaient auparavant l’établissement de la juste valeur marchande des activités commerciales des aéroports qu’il cédaient. En effet, bon nombre d’éléments uniques de l’entité à céder qui étaient inconnus en 1989 avaient été suffisamment définis en 1995, avant le début de la deuxième série de cessions et de toute renégociation, comme le démontrent les ententes de cession ainsi que les énoncés de politiques et le cadre législatif à l’appui. Le Ministère argue que les conditions et les circonstances qui ont servi de fondement aux avis des conseillers financiers indépendants du Ministère pour la première série de cessions existaient encore pour la deuxième série et les renégociations. Pour les raisons susmentionnées, nous ne considérons pas l’argumentation du Ministère comme étant convaincante.

10.64 De plus, l’évaluation des aéroports encore à céder pourrait également s’appuyer sur le rendement opérationnel et financier des aéroports déjà cédés pour certains aspects comme le potentiel de croissance, la rentabilité et l’aptitude à obtenir du financement et à percevoir des frais d’utilisation. À notre avis, le Ministère ayant omis de demander à une partie indépendante une évaluation de la juste valeur marchande des aéroports une fois les éléments de cession clairement définis et une fois reconnus les marchés de financement pour l’exploitation d’un aéroport, il n’a pas suivi de bonnes pratiques de gestion.

10.65 Transports Canada est d’avis qu’il a obtenu une juste valeur par suite des négociations et des renégociations. Il fait remarquer qu’il a fourni au Ministre, au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet toute une gamme de valeurs à l’appui de chaque entente de cession. Cependant, cette gamme de valeurs ne s’applique qu’à

une position plancher pour que le gouvernement puisse déterminer s’il se trouve dans une situation « non moins avantageuse » (voir les paragraphes 10.76 et 10.77). La position plancher ne représente pas une gamme complète des valeurs possibles pour un rendement équitable. De surcroît, comme le Ministère négociait chaque entente avec une seule partie et en dehors du milieu concurrentiel habituel, il ne pouvait informer les décideurs de la façon dont les offres présentées par les administrations aéroportuaires dans la deuxième série de cessions et toute proposition de réduction du loyer pourraient se comparer à une gamme acceptable de justes valeurs marchandes.

10.66 Au moment de la cession, Transports Canada s’est appuyé sur la valeur comptable nette pour déterminer un élément clé de la formule des AAL. Nous avons aussi remarqué que Transports Canada a également utilisé la valeur comptable nette comme point de repère lorsqu’il a demandé au Conseil du Trésor d’approuver la renégociation des baux à Vancouver, Edmonton et Calgary. En général, la valeur comptable diffère grandement de la juste valeur marchande. À l’encontre de cette dernière, la valeur comptable ne rend pas compte de l’attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants. La valeur comptable se détermine plutôt en fonction des coûts historiques. (Par exemple, en 1989, l’évaluation de l’aéroport de Montréal a donné un chiffre trois fois plus élevé que pour l’aéroport de Calgary. Ce résultat a été obtenu parce que la valeur comptable nette de Montréal avait été calculée pour deux aéroports — Dorval et Mirabel — et que les coûts devaient être recouverts auprès des utilisateurs, alors que Calgary ne possédait qu’un aéroport. L’Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto est un autre exemple. Selon le Ministère, avant de négocier la cession en 1995, la juste valeur des affaires côté piste et côté général de

l’aérogare de l’aéroport Pearson aurait été minime, car les éléments d’actif étaient presque entièrement amortis.)

10.67 Ainsi, la prévision d’un rendement sur la valeur comptable nette comme seul point de repère ne constitue probablement pas une base significative pour l’évaluation de l’équité d’un loyer. Il convient de noter que, dans son quatrième rapport à la Chambre des communes de 1997, le Comité des comptes publics a formulé un certain nombre de recommandations sur la cession du système de navigation aérienne à une société sans but lucratif. Le rapport recommande, entre autres, que pour toute cession planifiée, le gouvernement obtienne des évaluations officielles de conseillers indépendants et qu’il le fasse après que la nature et la valeur des éléments d’actif à céder ont été clairement définies, et qu’il utilise également ces évaluations comme point de repère avant d’entamer des négociations.

10.68 **Information sur la juste valeur marchande pertinente pour la prise de décisions.** À notre avis, avant d’entamer des négociations sur chaque cession et de renégocier des ententes en vigueur avec les aéroports, le Ministère aurait dû déterminer une gamme de justes valeurs marchandes pour chaque aéroport. Lorsqu’on évalue la juste valeur marchande d’une entité qui est une entreprise en exploitation, sans capital-actions et autofinancée

À l’encontre de la juste valeur marchande, la valeur comptable ne rend pas compte de l’attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants.

Pièce 10.14

Définition de la capacité de financement

Lorsqu’on évalue la valeur d’exploitation d’une entité, il est important de tester cette valeur sur les marchés financiers. Dans ce cas, comme la société devait être entièrement financée par des emprunts, le test des marchés devait aider à déterminer le montant que les investisseurs consentiraient à risquer dans cette entreprise. Ce test des marchés, ou évaluation de la capacité de financement de l’entité, fournit une autre indication du caractère raisonnable de la valeur estimée.

Source : *Le Rapport du vérificateur général* d’octobre 1997, chapitre 19, Transports Canada – La commercialisation du système de navigation aérienne

Le manque d’information sur la juste valeur marchande dans les analyses de rentabilisation effectuées à l’appui des cessions a de graves répercussions.

entièrement par emprunt, il est important d’effectuer un test de la « capacité de financement » (voir la pièce 10.14). La capacité de financement est la mesure du montant que les investisseurs seraient prêts à risquer dans une entreprise, et c’est un bon indicateur pratique de la juste valeur marchande. En tant que telle, elle fait partie intégrante de la méthode des flux monétaires actualisés utilisée pour déterminer la valeur actuelle nette que représente l’attrait commercial d’une entreprise.

10.69 Le manque d’information sur la juste valeur marchande dans les analyses de rentabilisation effectuées à l’appui des cessions a, d’après nous, deux grandes répercussions. D’abord, cela signifie qu’on n’a pas communiqué au Ministre, au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet tous les faits pertinents — soit une gamme complète des valeurs possibles pour chaque aéroport à céder. Ensuite, on ne leur a pas donné de point de repère approprié leur permettant de déterminer si, par exemple, les montants du loyer qu’on leur demandait d’approuver étaient justes et présentaient un caractère raisonnable.

10.70 Il est bon de noter que, toujours sans avoir obtenu les renseignements essentiels sur l’attrait commercial de l’entreprise, Transports Canada a ensuite renégocié des réductions de loyer totalisant 289 millions de dollars estimatifs pour trois des quatre aéroports du RNA de la première série de cessions.

10.71 Après les renégociations et dans le cadre de son évaluation quinquennale de la première série de cessions, Transports Canada a analysé l’équité des loyers imposés aux quatre AAL. Après un examen du taux de rendement pour l’État et le recours à une méthode très conservatrice, l’analyse a révélé que le loyer des quatre aéroports, tel qu’il a été renégocié, était bien inférieur à la valeur marchande. En outre, rien ne prouvait que

les administrations ne pouvaient se permettre de payer le loyer original. Le Ministère n’a pas encore mené d’évaluation semblable pour les aéroports cédés de la deuxième série.

10.72 Avant d’entamer la négociation ou la renégociation de conventions de cession d’aéroports, le gouvernement devrait obtenir d’un spécialiste indépendant compétent son opinion officielle sur la juste valeur marchande de ce qui est cédé et s’appuyer sur cette information pour évaluer et établir une position sur des frais de location équitables.

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.106.

Le gouvernement se trouve-t-il dans une situation plus avantageuse?

10.73 En 1992, le gouvernement a demandé explicitement à Transports Canada de s’assurer qu’il se trouverait dans une situation « non moins avantageuse » par suite des cessions d’aéroports, sous deux points de vue. D’abord, la situation financière du gouvernement devait être « non moins avantageuse » en général après les cessions qu’auparavant, compte tenu de toutes ses responsabilités à l’égard de tous les aéroports pris dans leur ensemble. Cette situation serait mesurée en fonction de la valeur actuelle nette de l’incidence sur le cadre financier du gouvernement et des niveaux de référence du Ministère (son budget). Ensuite, le gouvernement devait être dans une situation « non moins avantageuse » à chacun des aéroports et devait en fait, au cours de la durée du bail, se trouver dans une situation plus avantageuse financièrement que si Transports Canada avait continué d’exploiter l’aéroport. Selon Transports Canada, le fait d’être dans une situation « non moins avantageuse » à cet égard est un critère essentiel pour déterminer si le gouvernement se doit de mettre en œuvre une proposition propre à chaque cession.

(La pièce 10.15 comprend la définition du concept situation « non moins avantageuse »).

10.74 Situation « non moins avantageuse » en général. Pour ce qui est de la notion de situation « non moins avantageuse » du premier point de vue, nous voulions examiner toute analyse effectuée par Transports Canada afin de déterminer si le gouvernement se trouvait dans une situation « non moins avantageuse » en général. Nous avons constaté que Transports Canada n’a pas encore déterminé ni mis à jour, pour chaque cession, l’incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement. Il n’a pas non plus mis à jour son évaluation de l’incidence des cessions d’aéroports sur son propre budget (niveaux de référence) et ce, sur une base cumulative depuis 1996.

10.75 Une telle activité servirait de moyen de contrôle pour aider à s’assurer que le financement fédéral aux aéroports n’augmenterait pas à long terme par suite des cessions. Comme ces cessions ont eu lieu une à la fois, une analyse effectuée en temps opportun afin de déterminer si le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » en général aurait, à notre avis, fourni aux décideurs une carte de pointage utile. L’analyse aurait révélé, par exemple, l’incidence cumulative des cessions sur les mouvements de trésorerie et la situation financière globale du gouvernement et du Ministère pendant la durée des baux. Ces renseignements se seraient ajoutés à un ensemble complet de données factuelles nécessaires aux décideurs pour étudier les nouvelles propositions de cession et toute renégociation et prendre une décision à ces égards. Nous pensons que Transports Canada devrait fournir au Parlement une telle information dans ses rapports sur la reddition de comptes.

10.76 S’assurer que le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » à chaque cession

d’aéroports. Dans l’évaluation des offres des administrations aéroportuaires de la deuxième série de cessions visant à s’assurer que le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse », nous constatons que le Ministère a changé des paramètres clés utilisés pour déterminer si le gouvernement se trouverait dans une telle situation par suite des cessions; en outre, nous constatons que ces paramètres ont changé au fil du temps. Ainsi, pour les cessions des aéroports gérés par des AAL, le Ministère a appliqué une politique d’établissement de prix compensatoires (ou hypothèse de plein recouvrement des coûts — c’est-à-dire qu’il n’a pas établi de provision pour les futurs travaux d’agrandissement, des grandes améliorations ou des projets commerciaux, car ils devaient être financés entièrement à partir de nouvelles sources de revenus et non des crédits du Ministère). Cependant, dans le cas de la cession de l’aéroport Pearson de Toronto, premier aéroport géré par une AAC, le Ministère a conclu qu’il aurait à financer une partie importante des travaux d’immobilisations nécessaires pour l’expansion future — et que les fonds proviendraient des revenus de l’aéroport. Fort de sa conclusion, Transports Canada a alors présenté au Conseil du Trésor une analyse de rentabilisation selon laquelle le gouvernement serait en meilleure posture financière, soit de 271 millions de dollars à 829 millions de dollars, par suite de la

Transports Canada n’a pas encore déterminé ni mis à jour l’incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement et, sur une base cumulative depuis 1996, sur son propre budget.

Pièce 10.15

Définition du concept de situation « non moins avantageuse »

Situation « non moins avantageuse » signifie que la valeur actuelle nette des paiements de loyer au cours des 20 premières années du bail doit être égale ou supérieure à la valeur actuelle nette des mouvements de trésorerie prévus pour l’aéroport si Transports Canada avait continué de le gérer et de l’exploiter. (Situation « non moins avantageuse » pour chacun des aéroports.)

La situation financière du gouvernement après la cession ne devait pas être pire qu’avant la cession, mesurée selon la valeur actuelle nette de l’incidence sur le cadre financier. (Situation « non moins avantageuse » dans l’ensemble.)

Source : Transports Canada

Dans l’évaluation des offres des administrations aéroportuaires visant à s’assurer que le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse », le Ministère a changé des paramètres clés. Les répercussions de tels changements n’ont pas été pleinement évaluées sur le plan de l’équité, ni dûment étayées.

cession de Pearson. L’hypothèse d’établissement de prix compensatoires qu’il avait utilisée dans toutes les cessions antérieures aurait révélé des résultats grandement différents. Le gouvernement se serait trouvé dans une situation nettement moins favorable — si ce n’est dans une situation « moins avantageuse » — possiblement avec quelques centaines de millions de dollars en moins. Le Ministère a établi deux positions planchers à peu près au même moment, l’une avec une hypothèse explicite selon laquelle il financerait les travaux d’immobilisations, et l’autre, sans une telle hypothèse. La différence entre les positions planchers était énorme, allant de plus de 621 millions de dollars à plus de 1 milliard de dollars au cours de la durée du bail. Dans son évaluation quinquennale effectuée quelques années plus tard et visant à mesurer la situation financière du gouvernement après la cession des quatre aéroports gérés par des AAL, le Ministère est revenu à son hypothèse antérieure, soit la politique d’établissement de prix compensatoires. Il signalait que cette politique n’était pas une hypothèse appliquée dans aucune des cessions à des AAC.

10.77 Le Ministère a non seulement élaboré une hypothèse sur les prix compensatoires, mais il nous a informés qu’il avait aussi changé d’autres hypothèses et paramètres pour déterminer si le gouvernement se trouverait dans une situation financière « non moins avantageuse » dans le cas de cessions individuelles. Il a apporté ces changements pour tenir compte des modifications survenues dans la politique et le contexte économique, la politique administrative et les directives du gouvernement au cours des huit années des cessions. Les répercussions de ces changements sur la position plancher qu’il avait adoptée dans les ententes déjà négociées et sur les renégociations n’ont jamais été entièrement évaluées du point de vue de l’équité et de la justice ni bien justifiées. Les changements dans les

hypothèses et paramètres et leur raison d’être n’ont pas non plus été clairement signalés au Ministre ni au Conseil du Trésor ni au Cabinet lorsqu’on soumettait une nouvelle proposition de cession. Nous considérons que le fait de ne pas avoir présenté aux décideurs ce continuum contextuel était une grave lacune dans le processus de cession. Nous sommes inquiets de ce que cela ait pu conduire à des modalités moins favorables dans certains baux que dans d’autres.

10.78 Pour chacun des quatre aéroports cédés à des AAC de notre échantillon, nous avons demandé à Transports Canada, à la fin des négociations, l’analyse qu’il avait effectuée pour déterminer si le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse » pendant la durée de validité du bail (c’est-à-dire, sa position plancher). Nous avons examiné les documents disponibles, mais nous avons constaté que la méthode utilisée était très conceptuelle et fondée sur des données historiques non vérifiées. L’analyse était également pleine de jugements et d’hypothèses sur ce qu’aurait fait le Ministère dans l’avenir (règle générale 18 à 20 ans) dans des domaines comme les investissements en capital et le fonctionnement s’il avait continué d’exploiter les aéroports. La position plancher était ce que l’un des conseillers financiers de Transports Canada appelait la meilleure estimation « au jugé ». Étant donné les scénarios fortement hypothétiques et la méthode utilisée pour arriver à la position plancher, nous ne pouvons fournir quelque assurance quant à savoir si le gouvernement se trouvait dans une situation financière meilleure ou, au contraire, dans une situation moins avantageuse lors de la cession. En outre, nous considérons qu’une méthode fondée sur de nombreuses hypothèses importantes a posteriori de ce qu’aurait fait Transports Canada s’il avait continué d’exploiter les aéroports n’est pas appropriée pour déterminer sa situation en tout temps après la cession. Il sera de plus en plus difficile de déterminer cette situation au fil des

ans, et elle deviendra de plus en plus abstraite; de plus, Transports Canada s’est déjà presque entièrement retiré des affaires aéroportuaires.

10.79 En 1999, le cabinet d’experts-conseils recruté par le Ministère a effectué une analyse a posteriori de la situation financière du gouvernement dans le cas de chacune des cessions aux quatre administrations aéroportuaires locales pour déterminer s’il était dans une situation « non moins avantageuse » après la cession. Le Ministère n’a pas en main beaucoup de documents clés recueillis par ses experts-conseils à l’appui de leur analyse. Il nous a informés que cela découlait d’une décision prise afin d’assurer la confidentialité de l’information fournie par les administrations aéroportuaires à ses experts-conseils.

10.80 Il est à notre avis extraordinaire que le Ministère convienne d’une mesure telle qu’elle lui restreignait l’accès à l’information essentielle pour comprendre la base et le contexte de l’analyse de ses experts-conseils ainsi que leurs conclusions — alors que ces dernières pourraient servir de fondement à ses recommandations au Conseil du Trésor et au Cabinet. Nous remarquons que, aux termes des dispositions de cession, le Ministère avait déjà un droit de regard général sur ce genre de renseignements. En raison de la nouvelle disposition du Ministère à l’égard de l’analyse et des conclusions des experts-conseils, Transports Canada n’avait même pas, par exemple, la liste ni les copies des rapports des experts-conseils et des documents justificatifs de ces derniers pour préparer l’analyse. Les notes clés ou les transcriptions des entrevues de recherche des faits auprès des administrations aéroportuaires, des transporteurs aériens, des milieux financiers et d’autres ministères fédéraux n’étaient pas disponibles. Nous remarquons que le Ministère ne pouvait nous fournir de documents indiquant la preuve utilisée à

l’appui des hypothèses clés et des extrapolations dans les domaines comme l’établissement de prix, le recouvrement des coûts et les dépenses en capital. Il n’a pu non plus nous fournir de fichiers informatiques contenant les modèles utilisés pour déterminer sa situation financière à la suite de la première série de cessions.

10.81 Nous ne pouvons donc vérifier les résultats de l’analyse ni fournir aucune assurance à leur égard. Cela dit, l’analyse a révélé qu’au cours des cinq premières années suivant les cessions, le gouvernement se trouvait dans une situation financière plus avantageuse à un aéroport, légèrement pire à un autre, neutre à un troisième aéroport (ni meilleure ni pire) et bien pire au quatrième aéroport. Bien que l’analyse ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 \$ — à peu près un an avant la fin de notre vérification en février 2000, nous avons constaté que les décideurs, y compris le Conseil du Trésor, n’en avaient pas encore vu les résultats.

10.82 Transports Canada n’a pas encore effectué d’analyse semblable pour les autres aéroports du RNA de notre échantillon (Toronto, Ottawa, Moncton et Victoria).

Transports Canada n’a pas analysé l’incidence financière globale des cessions d’aéroports

10.83 À notre avis, le Ministère doit élaborer une méthode crédible pour mesurer l’incidence financière globale des cessions d’aéroports après les cessions côté avantages et côté coûts. Son évaluation de la première série de cessions d’aéroports du RNA, qui s’est déroulée pendant les trois dernières années, a fait intervenir de nombreux conseillers financiers. Il est donc déconcertant que Transports Canada ait encore à établir un cadre approprié pour évaluer l’incidence financière globale des cessions d’aéroports en tout temps après les cessions pendant

Il est à notre avis extraordinaire que le Ministère convienne d’une mesure telle qu’elle lui restreignait l’accès à de l’information essentielle sur laquelle s’appuyait l’analyse de ses experts-conseils ainsi que leurs conclusions.

Il est donc déconcertant que Transports Canada ait encore à établir un cadre approprié pour évaluer l’incidence financière globale des cessions d’aéroports en tout temps après les cessions pendant les 60 années de la durée des baux, et pour en rendre compte.

les 60 années de la durée des baux, et pour en rendre compte.

10.84 Transports Canada devrait recueillir périodiquement de l’information sur la juste valeur marchande à utiliser pour l’évaluation du caractère approprié des loyers qu’il a déjà négociés, pour l’établissement d’un point de repère acceptable et l’évaluation de toute proposition d’une administration aéroportuaire visant à renégocier son bail en vigueur. Il devrait utiliser les résultats de tels travaux comme fondement de nouvelles propositions de renégociation.

10.85 Avant de négocier ou de renégocier des cessions d’aéroports, Transports Canada devrait fixer un montant minimal comme position plancher pour déterminer si les offres des administrations laisseront le gouvernement dans une situation « non moins avantageuse » qu’auparavant. Le Ministère devrait bien justifier toutes les hypothèses sur lesquelles s’appuie sa position plancher et tout changement qui leur est apporté au fil des ans, et devrait les communiquer clairement aux décideurs quand il demande leur approbation pour les conventions de cession ou toute convention renégociée.

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.106.

10.86 Lorsqu’il a recours à des experts-conseils de l’extérieur pour effectuer des analyses financières liées aux cessions d’aéroports, Transports Canada devrait tenir à jour la documentation et les dossiers appropriés.

Réponse du Ministère : Transports Canada continuera de tenir la documentation et les dossiers requis lorsqu’il fera appel aux services d’experts-conseils de l’extérieur.

10.87 Transports Canada devrait trouver une solution de rechange à son

évaluation actuelle visant à déterminer si la situation est « non moins avantageuse » qu’auparavant afin de mesurer l’incidence financière globale des cessions d’aéroports en tout temps après les cessions au cours des 60 années de la durée des baux, et rendre compte des résultats aux décideurs et au Parlement en temps opportun.

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.106.

La qualité de l’information fournie aux décideurs doit être grandement améliorée

10.88 Transports Canada n’est pas autorisé à négocier quelque modification aux baux conclus avec les AAL, qui aurait une incidence sur les dispositions financières, sans obtenir d’abord l’approbation du Conseil du Trésor. Notre examen de l’analyse effectuée par le Ministère à l’appui de la renégociation des baux à Vancouver, Calgary et Edmonton a suscité en nous de grandes préoccupations au sujet de la qualité de l’information qu’il a fournie au Conseil du Trésor.

10.89 Renégociations. Quand il a fait paraître la Politique nationale des aéroports en 1994, le gouvernement a annoncé qu’il utiliserait, pour la deuxième série de cessions à des administrations aéroportuaires canadiennes (les AAC), une nouvelle formule type pour calculer les loyers (voir les pièces 10.16a et 10.16b). La formule de location et les principes de responsabilité à appliquer différaient de ceux qui avaient été appliqués lors de la première série de cessions aux AAL. Le Ministre a accepté de renégocier ces ententes à la lumière de la nouvelle Politique nationale des aéroports et des principes de responsabilité envers le public. En 1995, Transports Canada a commencé à renégocier les modalités financières des baux pour trois des quatre aéroports gérés par des AAL (Vancouver, Calgary et Edmonton) cédés en 1992.

10.90 En 1995, Transports Canada a retenu les services d’un conseiller financier pour évaluer les répercussions financières de la nouvelle formule de location employée pour les ententes avec des AAL avant de l’utiliser dans la cession des aéroports restants à des administrations aéroportuaires canadiennes. Nous n’avons pas vérifié

cette évaluation, mais c’était à notre avis une activité importante pour fournir un aperçu de l’équité de la nouvelle formule de location employée pour les AAC par rapport à la formule utilisée à l’origine pour les AAL. Plus tard en 1995, quand Transports Canada a commencé à renégocier avec les AAL à Vancouver, Calgary et Edmonton, il connaissait

Pièce 10.16a

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires locales (AAL)

		AAL				
LOYER DE BASE	Composantes commerciales	Revenus de base	–	Coûts de base	=	Loyer de base
	Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d’atterrissage prévus par les transporteurs aériens	–	Coûts prévus pour l’exploitation de l’aéroport	=	Loyer de base de l’AGCP
	Concessions	Frais de location des boutiques	–	Coûts prévus pour l’entretien de l’espace loué	=	Loyer de base des concessions
	Biens-fonds (loyer de base)	Frais de location se rapportant aux baux fonciers en vigueur à la date de cession	–	Non applicables	=	Loyer de base des biens-fonds
		+				
LOYER DE PARTICIPATION	Composantes commerciales	Revenus réels	–	Revenus prévus	=	Loyer de participation
	Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d’atterrissage réels des transporteurs aériens	–	Frais minimaux d’atterrissage prévus par les transporteurs aériens	=	Loyer de participation de l’aérogare et du côté piste
	Concessions	Frais de location réels des boutiques	–	Frais de location déclarés par les boutiques	X	Loyer de participation des concessions
	Frais d’améliorations aéroportuaires (FAA)	Revenus réels provenant des FAA	–	Non applicables		Loyer de participation sur les FAA
	Biens-fonds (Loyer de participation)	Autres revenus réels	–	Non applicables		Loyer de participation en fonction des biens-fonds
	Autres	Loyer fondé sur la juste valeur marchande	–	Non applicables		Loyer sur les autres revenus
				Pourcentage de participation applicable	=	
				Varie de 8 % à 25 %	=	Loyer de participation de l’aérogare et du côté piste
				Taux applicable	=	Loyer de participation des concessions
					=	Loyer de participation sur les FAA
					=	Loyer de participation en fonction des biens-fonds
					=	Loyer sur les autres revenus

Source : Transports Canada

l’opinion du conseiller financier selon laquelle l’application de la nouvelle formule à ces administrations aéroportuaires locales aurait pour elles des répercussions financières minimales. Nous comprenons que la renégociation des ententes de la première série de cessions pouvait avoir une incidence financière, mais nous nous attendions à ce que Transports Canada eût évalué chaque élément faisant l’objet de la renégociation, mesuré l’incidence du point de vue de l’équité par rapport aux ententes de la deuxième série (cessions à des AAC), et présenté cette information au Conseil du Trésor et au Cabinet. Les ententes renégociées ont bel et bien réduit le flux de revenus ou loyers payables au Ministère d’une somme totale estimative de 289 millions de dollars au cours de la durée des trois baux. Qui plus est, rien

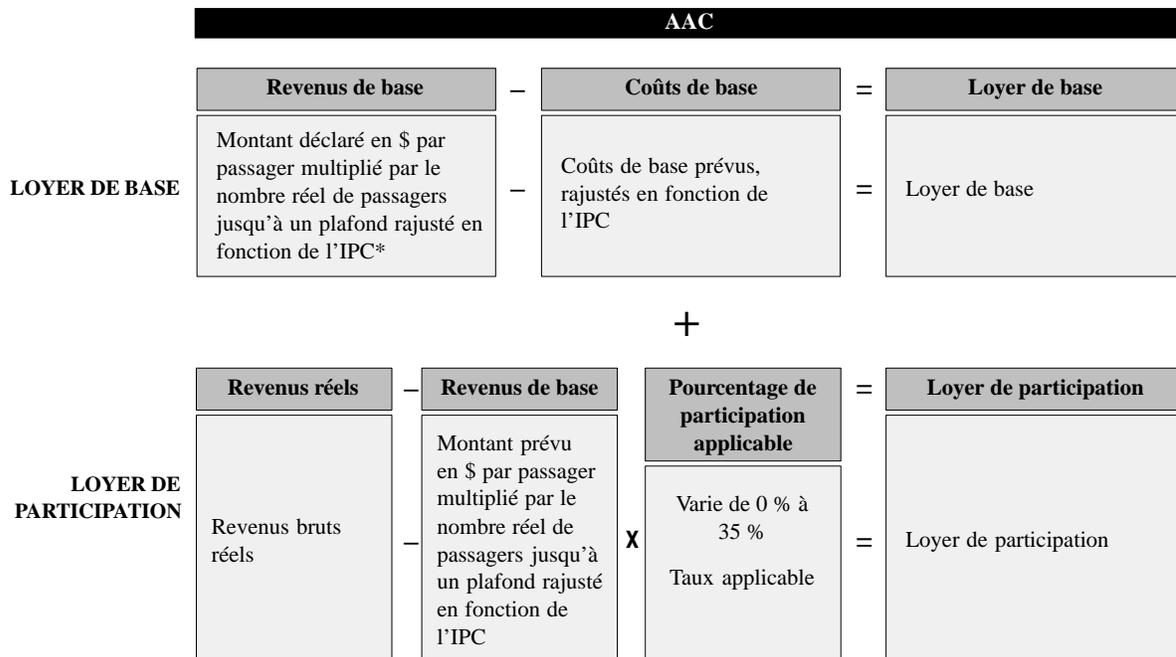
n’indique clairement, à notre avis, quels seraient les bénéfices pour l’État des réductions importantes de loyers renégociés. Le Ministère nous a informés que les avantages consistaient à faire face aux pressions suivantes qui motivaient les renégociations :

- croissance et trafic passagers accélérés;
- pressions qui entraînent indirectement l’accélération des travaux d’immobilisations;
- la supériorité perçue du modèle de location des AAC;
- le désir d’instaurer les principes de responsabilité envers le public.

Le Ministère a également fait savoir qu’il voulait rectifier une inéquation entre les

Pièce 10.16b

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)



Note : Le loyer global pourrait être négatif pour les années précédant l’autonomie.

IPC : Indice des prix à la consommation.

Source : Transports Canada

modèles utilisés pour les AAL et ceux utilisés pour les AAC à l’égard de l’imposition d’un loyer en fonction des FAA (frais d’améliorations aéroportuaires).

10.91 Nous constatons que l’un des cinq avantages que nous a mentionnés le Ministère, la supériorité perçue du modèle de location pour les AAC, n’a pas été signalé au Conseil du Trésor ni au Cabinet. De plus, le Ministère n’a pas éliminé les inéquations dans les formules de location. En réalité, les renégociations ont créé de nouvelles inéquations (voir le paragraphe 10.95).

10.92 L’information fournie au Conseil du Trésor et au Cabinet était inexacte et incomplète. En décembre 1996, au cours des renégociations, Transports Canada a informé le Conseil du Trésor que les AAL de Calgary et d’Edmonton adopteraient la nouvelle formule de location au complet et que Vancouver l’adopterait en partie. Le Ministère a également déclaré que les loyers révisés n’auraient pas de grandes répercussions sur son budget; il prévoyait une réduction de 7,5 millions de dollars à son budget au cours des quatre premières années des baux renégociés. Cependant, cette somme ne représentait pas le coût total des renégociations. Ce n’est que plus tard, quand le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé une analyse de rentabilisation à l’appui des renégociations, que le Ministère a déterminé que les réductions de loyer dans les ententes renégociées s’élèveraient à plus de 124 millions de dollars au cours des cinq premières années. En février 1997, le Conseil du Trésor a approuvé les modifications aux baux, compte tenu du fait que les trois aéroports avaient convenu d’adopter les principes de responsabilité envers le public. Les renégociations avec les administrations aéroportuaires se sont poursuivies et des ententes modifiées ont été signées avec

Calgary en avril 1997, Edmonton en décembre 1997 et Vancouver en juin 1998.

10.93 Le processus de renégociation comportait un point faible clé : l’absence d’un examen indépendant et d’une analyse critique des conventions finales avant leur signature. De fait, les ententes étaient grandement différentes de ce qu’avait autorisé le Conseil du Trésor. Nous constatons qu’au moment où les ententes étaient finalisées, Transports Canada n’a pas informé le Conseil du Trésor que, dans les conventions finales renégociées, aucun des aéroports n’avait convenu d’adopter entièrement les principes de responsabilité envers le public et il n’a pas fourni non plus les motifs de leur position. Ces principes sont essentiels pour assurer un cadre de responsabilité uniforme pour tous les aéroports ainsi que la protection des intérêts du gouvernement et des contribuables. Comme le montre la pièce 10.17, les ententes renégociées ne comprenaient pas certains aspects clés des principes de responsabilité envers le public comme l’égalité d’accès pour tous les transporteurs, le caractère raisonnable des frais d’utilisation, des activités conformes à l’objet de l’administration aéroportuaire, la pratique générale d’impartition et les déclarations d’activités opérationnelles visant à éviter les conflits d’intérêts réels ou perçus. À notre avis, le Ministère aurait dû informer le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet des préoccupations exprimées par les administrations aéroportuaires n’ayant pas accepté ces principes de responsabilité envers le public. Ainsi, certaines administrations aéroportuaires n’ont pas accepté les principes se rapportant au caractère raisonnable des frais d’utilisation et à l’égalité d’accès pour tous les transporteurs aériens parce que, selon les documents de Transports Canada, elles craignaient que d’inclure les principes dans leurs lettres patentes pourrait les exposer à des litiges sur le caractère raisonnable des frais et l’égalité d’accès. Nous pensons que ce genre

Le processus de renégociation comportait un point faible clé : l’absence d’un examen indépendant et d’une analyse critique des conventions finales avant leur signature. De fait, les ententes étaient grandement différentes de ce qu’avait autorisé le Conseil du Trésor.

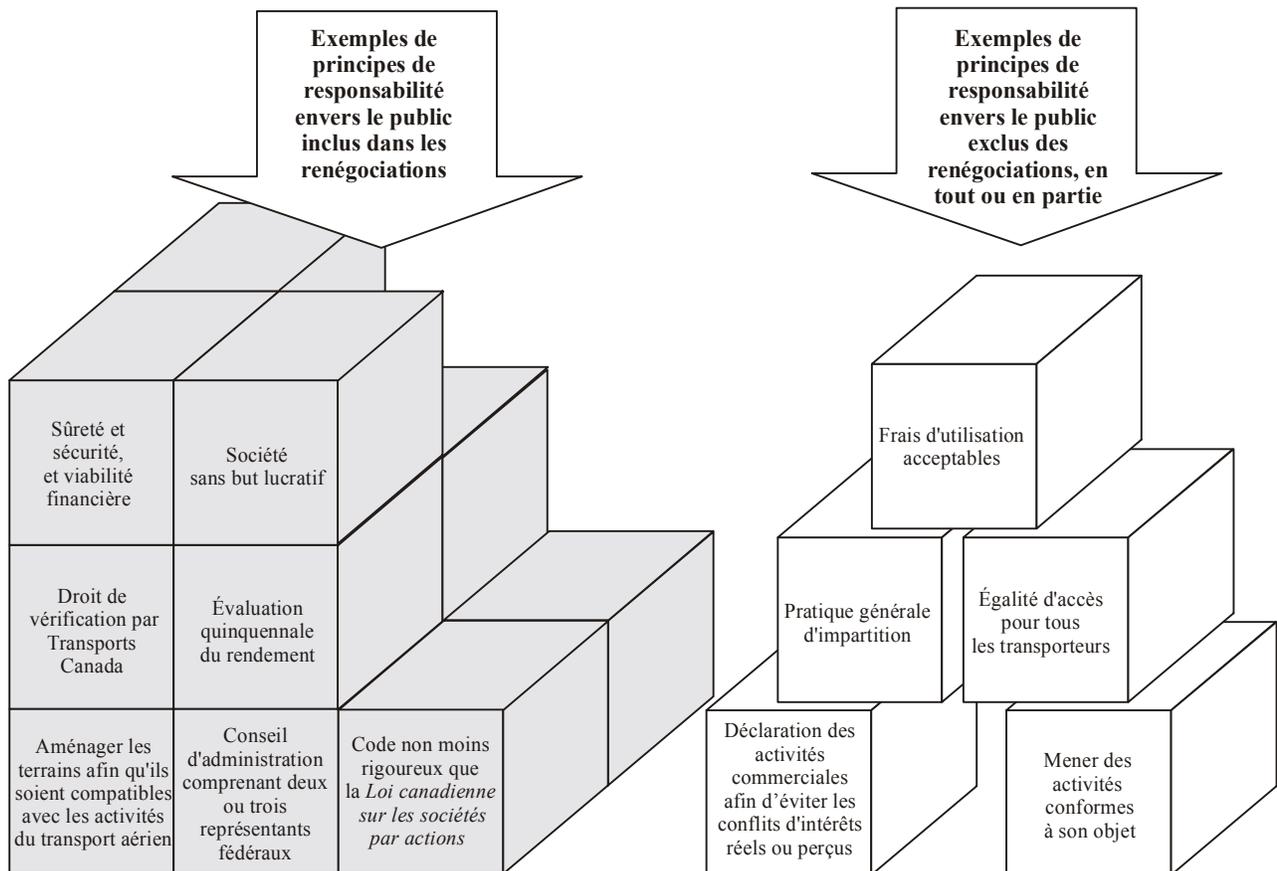
d’omission a considérablement amoindri la qualité de l’information mise à la disposition des décideurs lorsqu’ils ont approuvé les renégociations.

10.94 Question d’équité. L’un des principes devant orienter les cessions d’aéroports à des AAC était que toutes les dispositions financières devaient rendre compte des principes d’équité, de cohérence, d’uniformité et de justice d’une cession par rapport à l’autre. Nous reconnaissons qu’il existe certaines différences entre aéroports et que toutes les dispositions financières doivent tenir compte de ces différences.

10.95 Toutefois, nous avons été surpris de constater qu’après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables (voir la pièce 10.18). Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans, Transports Canada ayant convenu d’un nombre maximal de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d’un loyer de participation (voir la pièce 10.19). Le bail renégocié avec Edmonton comprend également une clause propre à cet

Pièce 10.17

Exemples de principes de responsabilité envers le public inclus dans les renégociations pour la première série de cessions ou exclus de ces renégociations



aéroport prévoyant une stipulation qui entrerait en vigueur en 1996 et expirait dix ans plus tard, soit en 2006. Aux termes de cette clause, Transports Canada continuera d’effectuer des paiements de loyer négatifs pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus de l’aéroport. Depuis 1996, le Ministère a payé, à cette fin, 6,4 millions de dollars à l’administration aéroportuaire. La clause prévoit également une subvention beaucoup plus élevée à l’administration aéroportuaire d’Edmonton en cas de ralentissement de l’économie.

10.96 Par suite de ces renégociations, Transports Canada a, de fait, établi trois formules de location différentes relevant essentiellement d’un seul modèle pour les AAC. Lorsque nous ajoutons la formule type pour les AAC appliquée à la deuxième série de cessions et la formule

originale pour les AAL, qui s’applique encore à Montréal, nous constatons qu’en réalité, le Ministère administre cinq formules de location différentes.

10.97 Transports Canada n’a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu’elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l’une à l’autre.

10.98 Nous avons été informés que l’équipe qui avait négocié les ententes originales avec les AAL n’avait pas procédé aux renégociations. Le Ministère était d’avis que les responsables de la gestion des baux s’occuperaient de façon plus judicieuse de la renégociation des loyers. Nous constatons que les éléments/principes financiers clés à la base de la première et de la deuxième séries de cessions n’étaient pas appliqués

Transports Canada n’a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu’elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l’une à l’autre.

Pièce 10.18

Trafic passagers en 1998 — Aéroports cédés ou à céder à des administrations aéroportuaires

Palier*	Colombie-Britannique	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique
1	Vancouver 14 870 539		Toronto 25 599 226		
2		Winnipeg 2 641 940 Calgary 7 884 096 Edmonton 3 762 345	Ottawa 2 939 868	Montréal–Dorval 7 900 132 Montréal–Mirabel 1 169 918	Halifax 2 609 288
3	Victoria 1 123 439 Kelowna 897 845	Regina 836 538 Saskatoon 769 955			St. John 755 585
4			Thunder Bay 476 525	Québec 663 418	
5	Prince George 311 918		London 320 230		Moncton 257 205 Saint John 186 156 Fredericton 199 291 Charlottetown 156 107
6					Gander 104 016

*Évaluation des aéroports comparables par Transports Canada aux fins des négociations, par trafic passagers.

Comme les trois aéroports territoriaux du RNA ont été cédés aux gouvernements territoriaux, ils ne figurent pas ci-dessus.

Note : Les aéroports à céder sont indiqués en caractères gras.

Source : Transports Canada

Pièce 10.19

Éléments renégociés de la formule appliquée à Calgary et plafond du loyer en 1996

« ... après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables. Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans, Transports Canada ayant convenu d'un maximum de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d'un loyer de participation. (paragraphe 10.95)

		Revenus de base		–	Coûts de base	=	Loyer de base	
		Revenus sans max. de passagers	Revenus avec max. de passagers				Loyer sans max. de passagers	Plafond du loyer de base
Revenus courants par passager		8,31 \$	8,31 \$					
Multipliés par le nombre de passagers	Réels	x 6 662 242 **						
	Max.		6 100 000 *					
		55 363 231 \$	50 691 000 \$	–	33 234 819 \$	=	22 128 412 \$	17 456 181 \$*
		Pourcentage				+		
		Revenus réels	Revenus réels	–	Revenus réels	=	Loyer de participation	
		non disponibles	non disponibles		non disponibles		0	

*Selon la modification du bail foncier

**Passagers réels

Source : Transports Canada

de façon uniforme au cours des renégociations. En réalité, pendant que les ententes étaient renégociées, le négociateur en chef du Ministère (qui avait négocié les ententes originales avec les AAL et les premières ententes avec des AAC) avait des préoccupations quant aux modifications et à leur incidence possible sur la cession des aéroports restants. Il a informé les cadres supérieurs responsables des cessions qu’il s’inquiétait des inéquations entre aéroports au chapitre du loyer. Le Ministère a signalé qu’il avait pris en considération l’opinion du négociateur, mais il n’a pu nous fournir de documents ni d’analyse à l’appui.

10.99 Quant à la question de l’équité, nous avons également évalué la conformité de Transports Canada à certains principes clés aux termes de l’autorisation globale qu’il a reçue en 1996. Nous avons examiné les éléments financiers qui devaient être déterminés avant les négociations et s’ajuster sur la durée du bail pour voir comment le Ministère les avait appliqués aux baux de notre échantillon. Transports Canada n’a pu démontrer comment les différences importantes entre aéroports dans, par exemple, les revenus de base par passager et les montants des coûts d’exploitation et d’immobilisations de base (trois composantes clés de la formule de location pour les AAC) assuraient équité et justice d’une entente de cession à l’autre. Il s’agissait de points qui devaient, selon les directives du gouvernement, être déterminés d’avance, demeurer inchangés et non négociables. Le Ministère a confirmé que, lorsqu’il s’était efforcé d’adapter la formule de location pour les AAL d’Edmonton et de Calgary à la formule pour les AAC, il avait négocié les points en question. Ces éléments financiers ont une incidence directe, à raison d’un dollar pour un dollar, sur le loyer à payer à l’État. Un dollar de plus dans le coût du capital de base signifie un dollar de moins dans le loyer — pour la durée du bail.

10.100 Dans le cas de Moncton, l’extrapolation de Transports Canada a révélé que, si le Ministère avait continué d’y exploiter l’aéroport, ce dernier aurait continué à faire face à d’importants déficits dans ses mouvements de trésorerie pendant au moins 20 ans et ce, malgré l’obligation d’autonomie financière pour les aéroports dans un délai de cinq ans aux termes de la Politique nationale des aéroports.

10.101 Nous constatons que d’autres ministères ont commencé à avoir recours à des « surveillants de l’équité », qui cherchent surtout à assurer l’intégrité et l’équité des dispositions des autres modes de prestation de services. Dans notre rapport de septembre 1999, par exemple (chapitre 18, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Autres formes de prestation de services : l’impartition des services de gestion immobilière), nous avons indiqué qu’une caractéristique importante du processus d’impartition a été le recours à des surveillants de l’équité, et ce, afin de donner à la haute direction du Ministère, de source indépendante, l’assurance que le processus s’est déroulé de façon équitable et conformément aux règles établies. Étant donné la complexité des négociations et des renégociations dans le cadre des cessions d’aéroports, ce recours pourrait être avantageux pour Transports Canada.

L’entente avec Toronto a été renégociée

10.102 En 1997, Transports Canada a renégocié le bail qu’il avait conclu avec l’administration aéroportuaire du grand Toronto, la Greater Toronto Airports Authority (GTAA), quelques semaines seulement après l’avoir signé. En fait, l’administration aéroportuaire s’est vu accorder une réduction du loyer de 185 millions de dollars pour réaliser des travaux d’immobilisations à l’aéroport; 103 millions de dollars ont été portés à son crédit au cours de la première année, la somme totale fournie à ce jour étant de 118 millions de dollars. Notre examen des documents révèle que le Ministère a

En 1997, Transports Canada a renégocié le bail qu’il avait conclu avec l’administration aéroportuaire du grand Toronto, la Greater Toronto Airports Authority, quelques semaines seulement après l’avoir signé. En fait, l’administration aéroportuaire s’est vu accorder une réduction du loyer de 185 millions de dollars pour réaliser des travaux d’immobilisations à l’aéroport.

En 1997, le Conseil du Trésor a imposé un moratoire sur toute future modification d’importance en attendant que soit terminée l’évaluation majeure de la première série de cessions et/ou l’établissement d’un cadre approprié.

publié un communiqué de presse au moment de l’annonce de la réduction du loyer, dans lequel il indiquait que cette réduction visait principalement à financer une installation de dégivrage et une piste nord-sud parallèle. Cependant, nous remarquons également que lors de la cession de l’aéroport à la GTAA, le Ministère avait publié un autre communiqué selon lequel plusieurs projets lancés par Transports Canada avant la cession de l’aéroport à l’administration locale avaient été terminés plus tôt au cours de l’année en question, mais, avec la cession qui avait lieu ce jour-là, l’achèvement des autres travaux, y compris l’aménagement d’une nouvelle piste nord-sud et d’une installation de collecte des eaux dans un système centralisé de dégivrage d’aéronefs sur une voie de circulation doublée, devenait la responsabilité de la GTAA. Étant donné ces déclarations publiques contradictoires, nous avons demandé au Ministère de nous fournir la preuve que, lors de la cession, le gouvernement fédéral avait l’obligation légale de financer la piste nord-sud et l’installation centralisée de dégivrage d’aéronefs. Aucun engagement de ce genre n’avait été pris dans l’entente originale, et Transports Canada n’a pu nous fournir d’autre élément de corroboration que le communiqué susmentionné ainsi que les questions et réponses préparées à l’intention de ses représentants au moment où le Ministère a annoncé la réduction du loyer.

10.103 Nous avons diverses préoccupations au sujet de cette réduction de loyer. Premièrement, Transports Canada a toujours considéré comme principe de base que les aéroports seraient cédés « dans leur état actuel, là où ils se trouvaient ». Deuxièmement, le Ministère n’a pu nous fournir de motif pour avoir dérogé à ce principe, et les décideurs n’ont pas non plus été mis au courant. Troisièmement, nous nous inquiétons du fait qu’il a renégocié un bail à long terme (60 ans) très peu de temps après avoir ratifié l’entente afin de répondre à un

besoin de financement à court terme, alors qu’il n’avait effectué aucune analyse. Par suite de la réouverture des négociations, le gouvernement touchera un loyer estimatif de 7 p. 100 inférieur à ce qu’il aurait dû toucher au cours du bail de 60 ans, sur la base d’une valeur actualisée nette.

10.104 En outre, Transports Canada n’a pas effectué d’analyse pour déterminer quelle serait l’incidence, sur l’équité, de la réduction du loyer à l’aéroport de Toronto (185 millions de dollars), par rapport aux autres administrations aéroportuaires.

10.105 Moratoire sur de l’approbation les renégociations. En 1997, par suite de l’approbation des renégociations à Toronto, Edmonton, Vancouver et Calgary, le Conseil du Trésor a imposé un moratoire sur toute future modification d’importance en attendant que soit terminée l’évaluation majeure de la première série de cessions (évaluation quinquennale) et/ou l’établissement d’un cadre approprié. Comme nous l’avons dit, cette évaluation était, à la fin de notre vérification, sur le point d’être terminée.

10.106 Avant de finaliser les ententes de cession et les conventions des renégociations, Transports Canada devrait s’assurer que des agents indépendants de l’équipe de négociation examinent ces conventions et en fassent une analyse critique afin de veiller à ce que l’information soit complète et fiable et que les cessions soient conformes aux principes établis par le gouvernement.

Réponse du Ministère : Transports Canada est en désaccord avec les conclusions du Bureau du vérificateur général en ce qui concerne la juste valeur marchande et la situation « pas moins avantageuse ». Le Ministère a exercé une diligence raisonnable et observé de saines pratiques de gestion durant tout le processus de cession en :

- déterminant la juste valeur marchande avant que les cessions n’aient lieu : *Transports Canada a déterminé la juste valeur des aéroports avant qu’ils ne*

soient cédés même s’il n’a pas utilisé la méthode privilégiée par le Bureau du vérificateur général pour le faire (voir le paragraphe 10.65). De l’avis des spécialistes financiers indépendants consultés, la valeur actuelle nette des mouvements de trésorerie nets était la méthode la plus appropriée de déterminer la juste valeur. Ces mêmes spécialistes ont également indiqué au Ministère que les avis officiels concernant la juste valeur marchande étaient considérés moins pertinents compte tenu que la politique gouvernementale était de ne pas créer de situation de marché libre en ce qui avait trait à la cession des aéroports. La méthode utilisée par Transports Canada pour obtenir une juste valeur pour les aéroports cédés a été présentée aux décideurs et approuvée par eux;

- établissant un point de référence approprié : *Transports Canada a établi une position plancher avant d’entamer les négociations de chacune des cessions;*
- évaluant et communiquant les répercussions financières de la cession des aéroports : *Transports Canada reconnaît pleinement l’importance d’évaluer et de communiquer les répercussions financières de la cession des aéroports. Le Ministère se propose donc d’entreprendre un examen pour évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports;*
- informant les décideurs : *Transports Canada a suivi la pratique courante du gouvernement voulant que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce un rôle indépendant de révision et de remise en question en ce qui concerne les présentations au Conseil du Trésor. Dans le contexte de la cession des aéroports, tous les accords de cessions, nouvelles négociations, et modifications apportés aux conditions financières doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. En satisfaisant à cette exigence, Transports Canada a fourni toute l’information nécessaire, y compris tous les changements importants apportés aux*

accords de cession définitifs, aux responsables du Secrétariat du Conseil du Trésor;

- adhérant aux principes établis par le gouvernement : *Transports Canada reconnaît pleinement et tient compte des différences légitimes qui existent entre les aéroports sur le plan du niveau de maturité financière, du capital engagé antérieurement et des coûts et recettes; de l’âge des avoirs des immobilisations importantes; et des besoins des passagers et collectivités desservis par les aéroports. Pour assurer un traitement juste, équitable et constant entre les aéroports, Transports Canada a utilisé les mêmes critères, les mêmes principes et les mêmes méthodes. Le Ministère a également tenu compte de mécanismes autres que celui du bail, qui respectaient l’essence des principes de responsabilisation envers le public. L’accent a été mis sur la négociation d’accords comparables pour des aéroports comparables. De plus, le Ministère utilise les mêmes documents juridiques, la même formule de location et de définition des loyers, et la même méthode pour calculer le montant des loyers pour toutes les cessions d’aéroports.*

Le rendement de Transports Canada dans les questions postcessions

10.107 Avec la cession des aéroports à des administrations aéroportuaires, Transports Canada a assumé un nouveau rôle et acquis quelques responsabilités nouvelles. Aux termes de la Politique nationale des aéroports, il doit garantir l’intégrité et la viabilité continues du Réseau national d’aéroports. En tant que locateur des installations cédées, il se doit de surveiller les activités des aéroports et des entreprises commerciales connexes pour s’assurer qu’elles sont conformes à la politique de cession et aux dispositions sur la cession comme les baux, les conventions de cession et les règlements administratifs des administrations aéroportuaires. Bien que la surveillance de

**Dans les huit années
du processus de
cession, le Ministère
n’a pas défini son rôle
en tant que surveillant
du Réseau national
d’aéroports et garant
de son intégrité et de
sa viabilité.**

la sécurité et de la sûreté aux aéroports cédés soit une responsabilité clé du Ministère, comme nous l’avons déjà dit, notre vérification actuelle ne porte pas sur ces deux aspects.

Transports Canada n’a pas encore défini son rôle dans les questions postcessions

10.108 Mises à part la sécurité et la sûreté, nous constatons que, dans les huit années du processus de cession, le Ministère n’a pas défini son rôle en tant que surveillant du Réseau national d’aéroports et garant de son intégrité et de sa viabilité. Nous nous préoccupons du fait que l’absence de rôles et de responsabilités clairement définis pour les questions postcessions a eu une incidence sur la capacité du Ministère à remplir ses responsabilités opérationnelles actuelles à l’égard de la surveillance des activités aéroportuaires. Cette situation pourrait avoir des répercussions négatives importantes à l’avenir.

10.109 Depuis 1992, le Ministère a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur. Il a surtout été passif pour ce qui est de la surveillance du RNA. À la fin de notre vérification, le Ministère nous a dit que, maintenant que les cessions des aéroports du RNA tirent à leur fin et qu’il a une certaine expérience en tant que locateur et surveillant, il pourra consacrer davantage d’efforts aux questions postcessions.

10.110 Comme le Ministère n’a pas défini ses nouveaux rôles et responsabilités, nous n’avons pas effectué de vérification détaillée à cet égard. Nous avons cependant fait une évaluation préliminaire et pris en note les éléments suivants qui nécessitent une attention de toute urgence.

Transports Canada n’a pas établi sa position sur l’imposition croissante de frais d’améliorations aéroportuaires

10.111 L’imposition de frais d’améliorations aéroportuaires (FAA) est devenue une source de revenus de plus en plus importante pour les administrations aéroportuaires depuis leur adoption en 1993. En 1998, les administrations qui imposent des frais de ce genre en ont perçu pour 116 millions de dollars, soit 22 p. 100 de leurs revenus totaux combinés (voir les pièces 10.9 et 10.10). À la fin de notre vérification, 15 aéroports du RNA imposaient des frais d’améliorations aéroportuaires.

10.112 Nous avons constaté que le Ministère a procédé avec lenteur pour recueillir les données ainsi que pour analyser et évaluer le caractère raisonnable des frais d’améliorations aéroportuaires qui montaient en flèche. L’absence d’informations détaillées sur les FAA est déconcertante.

10.113 Nous avons également constaté que l’information sur ces frais qui a été présentée au Conseil du Trésor en 1992 était inexacte sous un aspect clé. Quand il a d’abord envisagé l’imposition de frais d’améliorations aéroportuaires pour financer l’agrandissement des aéroports, Transports Canada a fait savoir aux décideurs que ces frais seraient assujettis à la *Loi sur la concurrence*. Cependant, les administrations aéroportuaires sont pratiquement des monopoles et jouissent d’un marché captif. Les aspects monopolistiques des activités commerciales des aéroports, dont l’un est l’imposition de FAA, ne sont pas prévus dans la *Loi sur la concurrence*, à l’encontre des activités de concessions comme la fourniture de places de stationnement. Le Ministère était au courant de ce fait dès 1994, mais n’en a pas informé le Conseil du Trésor. En outre, il a eu plusieurs occasions de le faire depuis, mais ne les a pas saisies. Aux termes des principes de responsabilité envers le public, les AAC (deuxième série

de cessions) doivent s’assurer que tous les frais d’utilisation sont acceptables, mais le Ministère n’a pas encore effectué de surveillance importante du caractère raisonnable des FAA actuels.

10.114 Dans son évaluation quinquennale, le Ministère a constaté qu’il existe peu de renseignements sur la façon dont les administrations aéroportuaires utilisent les revenus provenant des frais d’améliorations aéroportuaires. Il a également constaté que certaines administrations aéroportuaires n’ont pas encore mené d’étude sur l’établissement des coûts afin de déterminer si leurs tarifs et leurs taux ont un caractère raisonnable et se conforment aux dispositions de leurs baux se rapportant aux obligations prévues dans les accords nationaux et internationaux. L’évaluation quinquennale a révélé que les frais d’améliorations aéroportuaires pourraient être grandement accrus aux aéroports du RNA de la première série de cessions sans avoir d’incidence sur le trafic. Elle a indiqué que certaines parties intéressées avaient des préoccupations au sujet de la perception de FAA, y compris les montants des frais imposés et le manque de mécanismes de recours pour le grand public.

10.115 **Transports Canada devrait agir rapidement pour traiter des questions soulevées dans l’évaluation quinquennale. Il devrait préciser son rôle dans la surveillance des frais d’améliorations aéroportuaires et communiquer les résultats de sa réflexion aux décideurs, accompagnés de recommandations au besoin.**

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.139.

L’avènement des filiales

10.116 Des administrations aéroportuaires ont eu recours à des filiales pour élargir leur horizon d’affaires. Au moment de notre vérification, il y avait au

moins 13 filiales, la plupart d’entre elles détenues à 100 p. 100 par les administrations aéroportuaires créées avant 1994 (les AAL).

10.117 Les activités des filiales sont, entre autres, la gestion aéroportuaire et les services opérationnels, la commercialisation aéroportuaire et les services de consultation ainsi que les entreprises commerciales qui investissent dans les aéroports en Europe de l’Est, en Amérique du Sud et dans le Pacifique Sud. Il y a divers types d’investissements effectués par les administrations aéroportuaires — filiales à 100 p. 100 et à parts minoritaires. Les filiales à 100 p. 100 peuvent également avoir des filiales.

10.118 Le Ministère n’a pas encore évalué systématiquement l’une ou l’autre des filiales ou leurs ententes commerciales pour examiner, par exemple, les risques éventuels pour l’État et les répercussions financières de leurs activités sur celles des administrations aéroportuaires et les loyers versés par ces dernières. Nous remarquons que les dispositions de cession donnent à Transports Canada le droit de vérifier les activités des filiales des administrations aéroportuaires, mais que, depuis leur création il y a sept ans, il n’a pas encore exercé ce droit.

10.119 Nous nous serions attendus au moins à ce que Transports Canada possède des données de base sur chaque filiale, soit :

- les noms des membres de son conseil d’administration;
- la rémunération des membres du Conseil et des cadres supérieurs;
- des états financiers distincts et vérifiés;
- la divulgation de conflits d’intérêts et une description des transactions entre les parties apparentées;
- une liste des éventualités, des garanties et des engagements pris par les

L’évaluation quinquennale du Ministère a révélé que certaines parties intéressées avaient des préoccupations au sujet de la perception de frais d’améliorations aéroportuaires, y compris les montants des frais imposés et le manque de mécanismes de recours pour le grand public.

Le Ministère n’a pas encore évalué systématiquement l’une ou l’autre des filiales des administrations aéroportuaires ou leurs ententes commerciales pour examiner, par exemple, les risques éventuels pour l’État.

filiales ou par les administrations aéroportuaires en leur nom.

10.120 Nous nous préoccupons du fait que Transports Canada ne connaît pas l’étendue des activités commerciales des administrations aéroportuaires et n’a pas encore évalué les risques financiers qui s’y rapportent.

10.121 Risque lié au loyer. Transports Canada ne sait pas si les administrations aéroportuaires ont cédé la propriété d’activités rentables ou d’éléments de propriété intellectuelle à des filiales à l’extérieur de l’aéroport. Aux termes de la formule de location utilisée pour les AAL, cette pratique aurait une incidence sur les loyers perçus par Transports Canada. (Le loyer n’est payable que sur les activités menées à l’aéroport même ou sur les revenus d’une entreprise concurrentielle d’une administration aéroportuaire locale située dans un rayon de trois kilomètres de l’aéroport.)

10.122 Risques liés à l’étranger.

Transports Canada n’a pas encore évalué les risques financiers et politiques des placements à l’étranger des administrations aéroportuaires. Les coûts pouvant se rapporter aux garanties de prêts et aux placements en actions, ainsi que la possibilité d’une instabilité économique ou politique dans certains pays, pourraient avoir une incidence sur la viabilité des filiales et, éventuellement, celle des administrations aéroportuaires elles-mêmes. Si une filiale se trouvait dans l’impossibilité de rembourser un prêt et que l’administration aéroportuaire mère devait assumer la responsabilité à l’égard du remboursement, cette dernière pourrait ne pas être capable de remplir ses engagements envers l’État au chapitre du loyer.

10.123 Autres risques. Transports Canada ne sait pas si les administrations ont garanti les prêts consentis aux filiales par d’autres parties. De telles garanties créeraient un passif éventuel pour les

administrations aéroportuaires, lequel pourrait entraîner à son tour des coûts pour l’État. Le Ministère a obtenu récemment des données financières restreintes et non vérifiées sur les filiales, qui laissent supposer que ces dernières ont généré, en 1997, des revenus totaux d’environ 16,3 millions de dollars, qu’elles possédaient un actif de 25,7 millions de dollars et qu’elles affichaient une perte nette de 53 000 dollars. Elles avaient également reçu à peu près 17 millions de dollars sous forme de prêts sans intérêt de la part des administrations aéroportuaires mères.

10.124 En décembre 1999, dans le cadre de son évaluation quinquennale, le Ministère a remarqué que les usagers des aéroports et d’autres parties intéressées se préoccupaient des liens entre les administrations aéroportuaires et leurs filiales du secteur privé. Ils étaient d’avis que le but principal des administrations et de leur conseil d’administration devrait être la surveillance de l’exploitation d’aéroports de « première catégorie ».

10.125 Dans le cadre de sa surveillance permanente du Réseau national d’aéroports, Transports Canada devrait établir une approche systématique de la surveillance des activités des filiales des administrations aéroportuaires. Il devrait recueillir l’information nécessaire pour évaluer l’incidence de ces activités sur le loyer et le rendement financier des administrations. Dans l’intérêt public, il devrait rendre compte périodiquement des répercussions au Conseil du Trésor ou au Cabinet et devrait faire des recommandations, le cas échéant.

10.126 Transports Canada devrait mener à terme son évaluation quinquennale et avertir le Conseil du Trésor ou le Cabinet de toute lacune dans la politique ou le cadre redditionnel pour ce qui est du recours à des filiales par les administrations aéroportuaires.

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.139.

Le recours à des marchés à fournisseur unique en regard des objectifs du gouvernement que sont l'égalité d'accès et le meilleur rapport qualité/prix

10.127 Les administrations aéroportuaires locales établies avant 1994 (les AAL) n'étaient pas tenues, aux termes de leur bail original, de faire un appel d'offres pour tout marché qu'elles attribuent — c.-à-d. de l'adjuger au terme d'un processus concurrentiel pour recevoir la valeur optimale — et de respecter cette valeur du secteur public qu'est l'égalité d'accès pour tous les fournisseurs. Par contraste, les administrations aéroportuaires canadiennes, créées depuis l'établissement de la Politique nationale des aéroports de 1994, sont tenues de respecter les principes de responsabilité envers le public, selon lesquels elles doivent normalement faire un appel d'offres pour tous les marchés de plus de 75 000 \$ visant des biens et des services. Si une AAC décide d'attribuer un marché à un fournisseur unique, son rapport annuel doit divulguer de l'information sur l'entrepreneur et les sommes en jeu et justifier la décision d'octroyer le marché sans concurrence. À l'heure actuelle, cette obligation n'existe pas pour la plupart des AAL.

10.128 Transports Canada a examiné le rapport annuel, pour 1998, de la Greater Toronto Airports Authority (GTAA), une administration aéroportuaire canadienne. Le rapport énumérait un grand nombre de marchés à fournisseur unique de plus de 1 million de dollars. De l'avis du Ministère, les renseignements contenus dans le rapport n'étaient pas conformes aux principes de responsabilité envers le public, lesquels exigent la divulgation de la valeur de chacun des marchés à fournisseur unique dépassant 75 000 \$. De plus, aucun marché à fournisseur unique n'était indiqué pour les revenus provenant de concessions. Le bail actuel ne renferme

aucune clause qui pénaliserait l'administration dans les cas de non-conformité à l'exigence de divulgation. Le Ministère a informé la GTAA de ses préoccupations et collabore avec l'administration pour régler la question.

10.129 Transports Canada a examiné les rapports annuels des administrations pour déterminer ce qui y était divulgué, mais n'a pas encore évalué dans quelle mesure les autres administrations aéroportuaires ont recours à des marchés à fournisseur unique et en rendent dûment compte.

10.130 Transports Canada devrait examiner périodiquement les questions d'impartition dans les conventions de cession pour voir à ce qu'elles rendent compte de façon appropriée des valeurs du secteur public. Il devrait aviser les décideurs de ses conclusions et recommandations, s'il y a lieu, y compris des considérations en matière d'application comme des sanctions pour non-conformité.

Réponse du Ministère : Voir la réponse au paragraphe 10.139.

Transports Canada a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur

10.131 Les aéroports du Réseau national d'aéroports qui sont cédés à bail sont variés. Certains sont uniques — l'Aéroport international Pearson de Toronto, par exemple, en raison de sa taille. Chacun de ces aéroports a ses propres réalités économiques régionales, et ils en sont tous à des étapes différentes de croissance et d'expansion. L'Administration centrale et les cinq bureaux régionaux de Transports Canada administrent et coordonnent les responsabilités de locateur du Ministère à l'égard du RNA. Jusqu'en 1997, toutes les activités se rapportant à ce rôle étaient centralisées à l'administration centrale, à Ottawa, quatre aéroports seulement ayant alors été cédés. Par conséquent, dans la

Les employés régionaux ont également fait savoir qu’il leur manquait certaines connaissances fondamentales sur la raison d’être de certaines modalités négociées dans les baux qu’ils doivent administrer.

En s’en tenant à son approche de non-intervention, Transports Canada n’a exercé son droit de vérifier les administrations aéroportuaires à aucun des principaux aéroports des administrations aéroportuaires depuis 1995.

plupart des bureaux régionaux, le rôle de locateur pour les aéroports du RNA est une responsabilité relativement nouvelle.

10.132 Transfert des connaissances ministérielles. Le Ministère doit encore établir un programme de formation officiel pour instruire ses employés au sujet des questions liées à la gestion des baux. Dans toutes nos réunions, aux cinq bureaux régionaux du Ministère, le personnel a indiqué la nécessité d’une telle formation. Les employés ont fait savoir que la réduction importante des effectifs, au cours des dernières années, avait entraîné une forte perte de la mémoire organisationnelle sur les questions concernant les aéroports. Ils pensaient donc qu’un programme de formation officiel les aiderait à acquérir les compétences requises pour passer du rôle d’exploitant à celui de locateur des aéroports du RNA. Les employés régionaux ont également fait savoir qu’il leur manquait certaines connaissances fondamentales sur la raison d’être de certaines modalités négociées dans les baux qu’ils doivent administrer. Le Ministère devait encore établir un processus officiel pour que les négociateurs communiquent les connaissances essentielles inhérentes aux baux négociés. Par conséquent, le personnel régional ne pensait pas avoir toutes les cartes en main dans ses rapports avec les administrations aéroportuaires et risquait ainsi de ne pas traiter correctement certains des baux.

10.133 Vérification des administrations aéroportuaires. Aux termes des baux, le Ministère a le droit sans restriction de vérifier les administrations aéroportuaires. Toutefois, en s’en tenant à son approche de non-intervention, Transports Canada n’a exercé ce droit à aucun des principaux aéroports depuis 1995, date à laquelle il a vérifié les quatre AAL, pour déterminer si elles s’étaient conformées à l’aspect financier de la formule de location. Ces vérifications ont soulevé de nombreuses

questions qui ont eu une incidence sur le montant du loyer touché par le gouvernement, et nous nous préoccupons de ce que certaines ne sont toujours pas réglées. Le Ministère nous a informés qu’à l’été 2000, il établirait un programme de vérification des conventions conclues avec les aéroports, qui comprendrait les questions soulevées dans ses vérifications antérieures.

10.134 Normes et critères. Nous avons constaté que le Ministère n’a pas établi de normes ni de critères pour évaluer dans quelle mesure les administrations se conforment à certains aspects clés de leur bail.

10.135 Les baux précisent qu’une administration aéroportuaire doit fournir une installation de « première catégorie ». Cependant, les baux ne définissent pas cette expression du point de vue de la taille et de la nature de l’installation ni du niveau de services que l’administration devrait y fournir, mise à part la capacité de répondre à la demande des collectivités situées dans un rayon de 75 kilomètres de l’aéroport.

10.136 Des normes et critères aideraient le Ministère à exercer une surveillance appropriée, efficace et opportune sur les projets d’expansion des aéroports. Ces normes et critères l’aideraient aussi à s’assurer que les projets sont conformes aux intérêts de la collectivité et qu’il peut informer le Ministre, le Cabinet et/ou le Conseil du Trésor de tout problème éventuel. Ils pourraient servir, par exemple, à déterminer la construction excessive et les coûts supplémentaires ainsi que les risques éventuels pour l’intégrité et la viabilité du Réseau national d’aéroports.

10.137 Nous remarquons qu’aux termes des baux conclus avec les aéroports, les administrations aéroportuaires doivent examiner leur propre rendement tous les cinq ans et en rendre compte. Cependant, nous nous préoccupons du fait que Transports Canada n’a pas communiqué aux administrations aéroportuaires ses

exigences et intérêts en tant que surveillant et locateur du réseau. Par conséquent, il n’est peut-être pas en mesure de s’assurer que les rapports répondent entièrement à ses besoins en matière d’information.

10.138 Transports Canada devrait, sans tarder, établir un programme de formation officiel visant à transférer les connaissances et compétences essentielles à son personnel régional responsable de la gestion des baux et à assurer le perfectionnement continu de ce personnel au fil des ans.

10.139 Transports Canada devrait définir son rôle à l’égard des questions postcessions, en tant que surveillant et locateur du Réseau national d’aéroports, ainsi que les systèmes et pratiques dont il a besoin pour assumer ce rôle, y compris le niveau de vérification requis.

Réponse du Ministère : Transports Canada reconnaît que ses rôles de propriétaire et de surveillant du Réseau national d’aéroports devraient être évidents pour les groupes d’intérêts et les parlementaires. Transports Canada a déjà précisé ceux-ci ainsi que d’autres questions au moyen de processus d’examen des baux des AAL et avait prévu d’en traiter dans le cadre d’un dossier complet. L’orientation sera donnée à l’automne 2000 et les mesures qui découleront des résultats de l’examen de cinq ans relatif aux premières cessions préciseront les rôles de Transports Canada et du gouvernement dans les affaires de postcessions, dont les secteurs que l’examen aura signalés.

Transports Canada continuera à faire des démarches pour renforcer son rôle de propriétaire. Voici des exemples de certaines activités actuellement en cours :

- *l’élaboration d’une grille de surveillance des baux et des calendriers s’y rattachant pour garantir une démarche nationale au traitement des baux, en*

tenant compte des clauses particulières et des conditions de chaque bail;

- *la mise en oeuvre d’un programme plus rigoureux de surveillance des baux qui, le cas échéant, comprendra une évaluation des pratiques contractuelles des administrations aéroportuaires;*

- *l’instauration d’un programme national pour le transfert des connaissances importantes et des compétences à tout le personnel responsable de la gestion des baux.*

La surveillance de la viabilité financière, par Transports Canada, manque de rigueur

10.140 En 1997, le Ministère a examiné la viabilité financière de quelques aéroports moins viables qui devaient encore être cédés. Dans l’évaluation quinquennale, il n’a étudié la viabilité financière que des quatre aéroports cédés au cours de la première série de cessions. Le Ministère n’a pas mené d’étude exhaustive ni effectué de surveillance systématique de la santé financière et de la viabilité du RNA, dans son ensemble.

10.141 À notre avis, il y a longtemps qu’une approche systématique de la surveillance aurait dû être mise en oeuvre. Cependant, le Ministère nous a informés qu’il étudiera la viabilité financière du RNA seulement lorsqu’aura été prise la décision de mener un examen complet de la Politique nationale des aéroports. Le Ministère est d’avis qu’un tel examen pourra avoir lieu seulement lorsqu’il se sera écoulé assez de temps pour obtenir des résultats significatifs. Nous ne sommes pas d’accord avec le Ministère. La surveillance de la santé financière du réseau est une activité qui doit être menée de façon dynamique et constante. Elle est essentielle aux activités de surveillance de base.

10.142 Nous pensons que les retards implicites dans la position du Ministère sur la surveillance pourraient exposer les fonds publics à des risques indus.

Le Ministère n’a pas mené d’étude exhaustive ni effectué de surveillance systématique de la santé financière et de la viabilité du Réseau national d’aéroports, dans son ensemble.

La position du Ministère à cet égard est également inquiétante, compte tenu du fait que la Politique nationale des aéroports engage publiquement Transports Canada à garantir l’intégrité et la viabilité à long terme du Réseau national d’aéroports. La Politique reconnaît clairement que le réseau est d’une importance vitale pour les Canadiens.

10.143 À notre avis, les principes à la base de l’étude complète et de la surveillance systématique de la viabilité du Réseau national d’aéroports comporteraient, notamment :

- l’établissement de points de repère qui serviraient à évaluer la viabilité financière;
- la détermination des principaux moteurs du rendement financier ainsi que des risques connexes;
- l’établissement de comparaisons avec d’autres administrations relevant d’autres instances;
- l’analyse de la capacité de tous les aéroports du RNA à éponger les pertes opérationnelles et à remplacer les immobilisations vieillissantes;
- la conduite d’une analyse de l’aide du gouvernement et d’autres engagements financiers ainsi que celle d’analyses de sensibilité des projets, à l’avenir.

10.144 À ce jour, Transports Canada n’a pas encore défini ses besoins en matière de données. Il n’a pas commencé à recueillir de l’information ni à tenir des « bases de données par génération », lesquelles sont nécessaires à l’exercice de ses responsabilités de surveillance et utiles pour faciliter la conduite d’analyses plus précises visant l’établissement des politiques. De telles données pourraient également servir à l’évaluation périodique de la viabilité financière du réseau afin d’appuyer les décisions à prendre au cours des 60 années de la durée des baux.

10.145 Nous avons constaté que l’évaluation des nouveaux risques financiers par le Ministère se faisait au gré des événements. La question récente de la restructuration de l’industrie du transport aérien en est un exemple. Nous remarquons que ce n’est qu’en novembre 1999 que le Ministère a commencé à étudier la viabilité financière des aéroports du RNA dans le cadre de la restructuration de l’industrie du transport aérien. À ce moment-là, les parlementaires se disaient vivement intéressés à obtenir de meilleurs renseignements à ce sujet. Cependant, le Ministère nous a informés que son étude ne fournirait qu’une évaluation théorique et en grande partie qualitative de l’incidence de cette restructuration sur certains aéroports. Par conséquent, elle ne constituerait pas un aperçu définitif de la viabilité de l’ensemble du RNA. L’étude était toujours en cours au moment de notre vérification.

10.146 Au cours de nos discussions avec diverses administrations aéroportuaires, plusieurs d’entre elles ont insisté sur la nécessité, pour le Ministère, d’avoir une vision plus claire de la façon dont le Réseau national d’aéroports, en général, devrait fonctionner et du rôle du Ministère visant à s’assurer que ce réseau fonctionne au niveau optimal. Nous avons remarqué que Transports Canada devait encore établir, pour le réseau, des objectifs et des mesures de rendement axés sur les résultats — sur ce que le RNA devrait réaliser dans des domaines comme le développement durable, la compétitivité internationale et l’accessibilité.

10.147 Transports Canada devrait concevoir un cadre de surveillance de la viabilité à long terme, de l’intégrité et du rendement global du Réseau national d’aéroports et l’adopter officiellement. Il devrait recueillir les données quantitatives et qualitatives nécessaires pour effectuer les analyses en temps opportun. Dans la mesure où il compte sur les administrations aéroportuaires

ou d’autres sources pour obtenir les données sous-jacentes, le Ministère devrait indiquer précisément le type et le format des données dont il a besoin et établir des procédures pour s’assurer qu’elles sont fiables.

10.148 Le Ministère devrait rendre compte périodiquement, au Parlement et à d’autres parties intéressées, du rendement de l’ensemble du Réseau national d’aéroports.

Réponse du Ministère : Transports Canada convient que la surveillance du rendement et la communication de rapports sont essentielles aux rôles de surveillance et de propriétaire qu’il joue. Pour ce faire, Transports Canada a, entre autres, mis en place des programmes complets de surveillance pour assurer le contrôle des baux ainsi que des aéroports, et aux fins d’élaboration des politiques.

Le Ministère a défini les types de données de même que les formats pour certains secteurs, et procède actuellement à la collecte de renseignements sur les aéroports. La plupart des données sont tirées de sources fiables, par ex., des états financiers vérifiés et des données provenant d’agences spécialisées en statistique comme Statistique Canada. Transports Canada reconnaît que l’amélioration de la surveillance du rendement et de la fonction de rapports est un processus continu qui nécessite du temps et des efforts. Le Ministère prendra des mesures pour renforcer sa collecte de données, les pratiques de validation et de surveillance le cas échéant.

Les administrations aéroportuaires ne sont pas encore assujetties à la Loi canadienne sur l’évaluation environnementale

10.149 Bien que Transports Canada ne soit pas le ministère chargé de s’assurer de la pertinence et de la complétude des dispositions de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, le contenu des dispositions a des répercussions sur la

responsabilité des opérations, responsabilité que le Ministère a cédée. Transports Canada a signalé, dans son évaluation quinquennale des cessions d’aéroports, qu’il n’y avait pas d’appui réglementaire pour les questions d’évaluation environnementale et que les administrations aéroportuaires locales avaient donc du mal à imposer à leurs locataires des normes d’évaluation environnementale. De plus, rien n’indique quelles normes s’appliquent aux divers aspects des activités des administrations aéroportuaires. Comme le commissaire à l’environnement et au développement durable l’a fait remarquer le premier en 1998, les administrations aéroportuaires ne sont pas assujetties aux dispositions de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*. L’intention déclarée du gouvernement, qui était d’élaborer des règlements afférents à la *Loi*, ne s’est pas concrétisée. C’est une situation inquiétante, étant donné les centaines de millions de dollars investis dans des projets d’immobilisations en cours sur des terrains et des installations du Réseau national d’aéroports. Certaines administrations aéroportuaires semblent prendre les devants dans ce domaine, mais aucune disposition juridique ne les oblige à effectuer des évaluations environnementales officielles à l’égard de leurs projets.

10.150 En tant que ministère fédéral, Transports Canada est assujetti aux dispositions de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*. En général, toute subvention qu’il verse — directement ou indirectement — est assujettie à la *Loi*. Il semble pourtant y avoir quelques exceptions; par exemple, le gouvernement fédéral ne serait pas tenu d’effectuer une évaluation environnementale à l’appui d’une subvention qu’il verse aux aéroports, comme un paiement de loyer négatif ou un crédit de loyer, si la subvention ne se rapporte pas à un projet particulier. Pour la plupart des réductions de loyer approuvées ou de paiements de loyer

Certaines administrations aéroportuaires semblent prendre les devants concernant les questions d’évaluation environnementale, mais aucune disposition juridique ne les oblige à effectuer des évaluations environnementales officielles pour leurs projets.

L’information sur les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer, dans le *Budget des dépenses et documents afférents* du Ministère ou son rapport annuel intitulé *Les Transports au Canada*, est fragmentée, incomplète et, certaines années, inexistante.

négatifs accordés à ce jour, des centaines de millions de dollars, aucun lien n’a été établi avec des projets particuliers. Selon le Ministère, les administrations aéroportuaires devaient se servir de la plupart de leurs économies au chapitre du loyer pour financer des travaux d’immobilisations. Tant que l’intention déclarée du gouvernement visant à élaborer des règlements afférents à la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* ne se sera pas concrétisée, il sera nécessaire que Transports Canada étudie la pertinence du financement des futurs projets d’agrandissement aux aéroports sans avoir à demander explicitement aux administrations aéroportuaires d’effectuer des évaluations environnementales et un examen préalable approprié de ces évaluations.

La loi habilitante fédérale relative aux cessions d’aéroports date de 1992

10.151 Il est à noter que la *Loi relative aux cessions d’aéroports* est la loi habilitante relative aux cessions d’aéroports. Elle a été promulguée en 1992, année de la première série de cessions d’aéroports, où le gouvernement était encore propriétaire et exploitant de plus d’une centaine d’aéroports. À l’encontre d’autres lois, celle-ci n’a aucune disposition quant à son examen officiel après cinq années pour déterminer si elle est encore pertinente et à jour. La *Loi* ne prévoit rien non plus en matière d’application, p. ex., des sanctions que Transports Canada pourrait imposer pour des activités menées après les cessions.

10.152 Les documents sur les crédits de loyer visant à financer des travaux d’immobilisations aux aéroports et autres cas de renonciation au loyer manquent de transparence pour les fins du Parlement. Bien que les crédits de loyer et d’autres réductions de loyer négociés par Transports Canada réduisent de façon permanente les revenus de l’État, aucune disposition n’en prévoit

l’approbation particulière par le Parlement dans le processus relatif au *Budget des dépenses* — à l’encontre d’autres éléments d’aide financière fédérale comme les subventions ou les contributions. Même si l’objet des crédits de loyer et d’autres types d’aide financière est semblable à celui des subventions et contributions et, dans un certain nombre de cas, réduit les revenus qui autrement seraient payables à l’État, la politique du gouvernement n’exige pas que le Ministère divulgue cette information au Parlement. Transports Canada indique qu’il suit la politique du gouvernement. À notre avis, cette dernière n’empêche pas de divulguer des renseignements pertinents et appropriés. Nous avons fait remarquer que l’information sur les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer, dans le *Budget des dépenses* et documents afférents du Ministère et/ou son rapport annuel intitulé *Les transports au Canada — Rapport annuel*, était fragmentée, incomplète et, certaines années, inexistante. Comme nous l’avons dit, les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer que le Ministère a négociés avec les administrations aéroportuaires ont été importants — 474 millions de dollars à ce jour. Sur les 210 millions de dollars cédés de 1992 à 1999, 97 millions de dollars seulement ont été signalés au Parlement. En ce qui concerne les 264 millions de dollars restants, aucune information sur cet engagement futur n’a été divulguée.

10.153 Transports Canada devrait, dans le cadre du processus du *Budget des dépenses* et d’autres rapports redditionnels à présenter au Parlement, communiquer de façon transparente les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer négociés avec les administrations aéroportuaires.

Réponse du Ministère : Transports Canada a rempli ses obligations à l’égard de la politique actuelle du gouvernement. Comme l’a fait remarquer le Bureau du vérificateur général, les ministères ne sont

pas tenus de faire rapport au Parlement en vertu de la politique du gouvernement sur les crédits de loyer et autres appuis financiers. Ceci étant dit, Transports Canada reconnaît l’importance d’accroître sa transparence financière vis-à-vis du Parlement et du public. Suivant la mise en oeuvre de la Stratégie d’information financière (SIF), le Ministère prévoit faire rapport sur les crédits de loyer et autres remises de loyer négociés avec les administrations aéroportuaires. Les états financiers du Ministère seront mis à la disposition du Parlement et du public comme c’est la pratique courante.

Conclusion

10.154 Au cours des sept dernières années, Transports Canada a cédé 18 des aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada à des administrations aéroportuaires. À la fin de notre vérification, il n’y avait plus à céder que quatre aéroports du Réseau national d’aéroports. Pourtant, Transports Canada avait déjà renégoциé quatre baux et pris l’engagement avec réserve de mener au moins trois autres renégoциations, à certaines conditions. De plus, il subissait les pressions de plusieurs administrations afin d’entamer d’autres renégoциations.

10.155 Notre vérification de la façon dont le Ministère a procédé pour céder les aéroports, y compris pour renégoциer les baux, a révélé qu’il y avait de nombreux points faibles importants dans ses pratiques de gestion. En particulier, Transports Canada n’a pas évalué la juste valeur marchande des aéroports à céder avant d’entamer la deuxième série de négociations et toute renégoциation. Il n’a pas encore établi de cadre d’évaluation pour mesurer l’incidence financière globale de l’initiative de cession et à en rendre compte. De plus, certaines informations fournies aux décideurs à l’appui des cessions étaient incomplètes et

inexactes et, au cours du processus de cession, le Ministère ne s’est pas conformé à certaines directives clés du gouvernement. Les facteurs en jeu ont peut-être été l’absence d’un cadre d’application codifié en bonne et due forme à l’appui des cessions d’aéroports, y compris des renégoциations, ainsi que le fait qu’aucun examen indépendant n’avait été effectué pour déterminer si les ententes finales proposées étaient conformes aux directives du gouvernement.

10.156 Nous avons constaté que Transports Canada devait encore définir son rôle après les cessions en tant que surveillant du Réseau national d’aéroports et garant de l’intégrité et de la viabilité du réseau. Il n’a pas non plus défini clairement son rôle en tant que locateur des installations cédées. Nous avons constaté que sa façon d’aborder les nouvelles questions est trop passive et manque de rigueur à certains égards. Entre autres, le Ministère n’a pas assumé son rôle de chef de file ni surveillé convenablement l’imposition croissante de frais d’améliorations aéroportuaires, l’octroi de marchés à fournisseur unique aux principaux aéroports ni les activités des filiales pour s’assurer que l’intérêt du public est protégé.

10.157 Le Ministère procède également avec lenteur pour réaliser son évaluation quinquennale des cessions d’aéroports. Les résultats préliminaires ont révélé un certain nombre de préoccupations. Transports Canada doit agir rapidement pour mener l’évaluation à terme et faire connaître ses observations et recommandations aux décideurs.

10.158 En général, nous pensons qu’il est nécessaire pour Transports Canada de faire preuve d’une plus grande diligence dans ses activités de traitement et de surveillance des cessions des aéroports du RNA, notamment de toute renégoциation de conventions de cession et des rapports redditionnels qu’il doit présenter au Parlement.



À propos de la vérification

Objectif

Notre objectif général consistait à examiner la gestion et l’administration, par Transports Canada, des cessions d’aéroports depuis 1992, la manière dont il s’est acquitté de la surveillance du Réseau national d’aéroports dans son ensemble et son rendement en tant que locateur des installations aéroportuaires.

Étendue

Notre vérification a porté sur les responsabilités de Transports Canada à l’égard du Réseau national d’aéroports. Elle a été effectuée dans le contexte de huit des plus grands aéroports : Victoria, Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto, Ottawa, Montréal (Dorval et Mirabel) et Moncton. Ils font tous partie du Réseau national d’aéroports, représentaient 85 p. 100 de son trafic en 1998 et constituent la source de presque tous les revenus locatifs de Transports Canada. Nous avons considéré les aspects des baux négociés pour chacune des cessions d’aéroport du RNA de notre échantillon, mais nous ne fournissons pas d’assurance ni ne formulons d’opinions quant à la qualité et à l’efficacité générales des baux individuels.

Les secteurs suivants ne sont pas compris dans l’étendue :

- Les négociations en cours de Transports Canada portant sur des conventions de cession en vue de mener à bonne fin la cession des aéroports du RNA.
- La cession des aéroports ne faisant pas partie du RNA aux territoires, aux provinces, aux municipalités ou à des intérêts privés.
- La gestion par Transports Canada du Programme d’aide aux immobilisations aéroportuaires.
- Le rendement et l’efficacité du conseil d’administration des différentes administrations aéroportuaires.
- La décision d’annuler la cession de l’aéroport international Lester B. Pearson de Toronto.
- Les aspects sécurité et sûreté des activités aéroportuaires.
- La gestion et l’administration de la première série de cessions d’aéroports.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

Politiques. Les décisions concernant les cessions d’aéroports et la gestion du Réseau national d’aéroports soient guidées par des politiques claires, qu’elles protègent l’intérêt des contribuables et que l’information présentée aux décideurs soit exacte, pertinente, complète et opportune.

- Les politiques ayant trait à la cession d’aéroports et à la gestion du Réseau national d’aéroports soient mises à jour, au besoin, afin qu’elles soient actuelles et complètes.

- Les rôles et responsabilités de Transports Canada à l’égard du Réseau national d’aéroports soient clairement définis et que des mécanismes appropriés de régie et de reddition de comptes soient en place, y compris des mécanismes pour communiquer aux décideurs de l’information sur le rendement connexe.

Mise en oeuvre. Les conventions conclues avec les administrations aéroportuaires reflètent les directives du gouvernement et facilitent l’exécution efficace par Transports Canada de ses responsabilités de locateur.

- De saines pratiques de gestion soient suivies pour ce qui est de la gestion et de l’administration des conventions conclues avec les administrations aéroportuaires et pour le Réseau national d’aéroports dans son ensemble.
- Transports Canada se tienne au courant des nouvelles questions pour faire en sorte que les éléments d’actif de l’État soient protégés et que les intérêts des contribuables soient adéquatement sauvegardés.

Communication de l’information. Transports Canada surveille et évalue comme il se doit les résultats et les incidences des cessions d’aéroports, la fonctionnalité du Réseau national d’aéroports et la gestion des installations louées et qu’il fasse rapport à ce sujet aux décideurs et au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directrice principale : Basia Gadomski Ruta
Directeur : Régent Chouinard

Abid Raza
Diamond Lalani
Jacques Côté
Shahid Maqsood
Jean-Luc Tétreault
Casey Thomas
Christiane Dery
Arnaud Schantz
Miranda Hotrum

Pour obtenir de l’information, veuillez communiquer avec M^{me} Basia Gadomski Ruta.