

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

Les Fournisseurs d'infrastructures de Transport Nouvellement Commercialisés: Analyse des Principes de Gouvernance, d'imputabilité et de Performance

Rapport préparé pour l'Examen de la loi sur les transports au Canada

par
Michel Boucher

mars 2001

**LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT
NOUVELLEMENT COMMERCIALISÉS: ANALYSE DES
PRINCIPES DE GOUVERNANCE, D'IMPUTABILITÉ ET DE
PERFORMANCE**

**Rapport de recherche soumis au Comité de révision de la
*Loi sur les transports au Canada***

Michel Boucher
Professeur de science économique
École nationale d'administration publique
Québec

31 mars 2001

Table des matières

Liste des tableaux	iv
Liste des graphiques	v
INTRODUCTION	1
1. PRÉSENTATION DES FAITS	3
1.1 Les deux séries de cessions d'aéroports	3
1.1.1 La politique nationale des aéroports	4
1.1.2 Description et analyse des entités aéroportuaires nouvellement commercialisées	7
1.1.2.1 Les principaux termes du contrat	7
Le cadre général.....	8
L'exonération de l'impôt sur le revenu	9
La durée du bail et renégociation.....	9
La juste valeur marchande	11
La détermination du loyer.....	12
Situation « non moins avantageuse »	14
L'autofinancement.....	15
Les filiales.....	20
1.1.2.2 Les principes généraux de gouvernance et d'imputabilité	21
Le conseil d'administration	22
Les responsabilités.....	23
Les rôles.....	24
Les devoirs.....	24
Les principes de gouvernance.....	25
Un bref sommaire des problèmes soulevés par les deux séries de cessions	26
1.2 La vente du système de navigation aérienne	30
1.2.1 Le contexte général de la vente	30
Le contenu de la Loi	32
La juste valeur marchande	33
Le financement	36
Les redevances.....	37
La sécurité aérienne	44
Les principes de gouvernance et d'imputabilité	47
Réflexions sur la conduite de NAV Canada	47
1.3 La cession des administrations portuaires canadiennes	51
1.3.1 L'environnement général des cessions	51
Les articles importants de la Loi.....	52
Les principes de gouvernance et d'imputabilité	55
Observations sur les administrations portuaires canadiennes	57
1.4 L'entente de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent	58
1.4.1 Le contexte général	58
Les composantes essentielles de la Loi et de l'entente	59
Les principes de gouvernance et d'imputabilité	62
Considérations sur le fonctionnement de la Corporation	63
2. LA THÉORIE DE L'AGENCE	64
2.1 La délégation de pouvoir dans l'entreprise commerciale	65
2.2 La délégation de pouvoir dans le processus politique.....	68
2.2.1 Les organisations publiques	69
2.2.2 Un ministère	70
2.3 La délégation de pouvoir dans une société sans but lucratif	73
2.4 Observations générales	75
3. L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DE TRANSPORTS CANADA AUX NOUVELLES ENTITÉS COMMERCIALES	76
3.1 Les administrations aéroportuaires locales et canadiennes	77

3.1.1	Les coûts d'agence	78
3.1.2	Les principes de gouvernance et d'imputabilité	83
3.2	La société NAV Canada	85
3.2.1	Les coûts d'agence	85
3.2.2	Les principes de gouvernance et d'imputabilité	88
3.3	Les administrations portuaires canadiennes.....	88
3.3.1	Les coûts d'agence	89
3.3.2	Les principes de gouvernance et d'imputabilité	89
3.4	La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent	89
3.4.1	Les coûts d'agence	90
3.4.2	Les principes de gouvernance et d'imputabilité	91
3.5	Considérations finales	92
4.	LA PERFORMANCE DES ENTITÉS COMMERCIALES	94
4.1	La détermination du niveau des prix.....	94
4.1.1	Les administrations aéroportuaires	96
4.1.2	NAV Canada	99
4.1.3	Les administrations portuaires canadiennes	100
4.1.4	La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent	102
4.2	Les effets de réseau et les fournisseurs d'infrastructures.....	102
4.3	Le financement des investissements et le recouvrement des coûts.....	105
4.3.1	Les administrations aéroportuaires	106
4.3.2	NAV Canada	107
4.3.3	Les administrations portuaires canadiennes	108
4.3.4	La voie maritime du Saint-Laurent	108
5.	UN SURVOL DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES.....	109
5.1	Les administrations aéroportuaires	109
5.2	NAV Canada	111
5.3	Les administrations portuaires canadiennes.....	113
6.	COMMENTAIRES ET CONSIDÉRATION ANALYTIQUES	116

Liste des tableaux

Tableau 1 : Loyers reçus et aide de Transports Canada, 1992-1999, en millions de dollars	13
Tableau 2 : Composition et évolution des revenus des quatre premiers aéroports cédés, en milliers de dollars, 1993-1999	18
Tableau 3 : Évolution des produits bruts, en milliers de dollars, 1998-1999	41
Tableau 4 : Résultats financiers des administrations aéroportuaires en 1998, en millions de dollars	97
Tableau 5 : Profil financier de sept administrations portuaires canadiennes et de l'ensemble du réseau portuaire national en 1999, en millions de dollars.....	101

Liste des graphiques

Graphique 1 : Redevances de décollage.....	38
Graphique 2 : Redevances de survol.....	39

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral cède en 1992 quatre aéroports dont il est propriétaire à des administrations aéroportuaires locales ou AAL. Ces cessions s'inscrivent dans une réforme générale présentée en 1987 par le ministre des Transports d'alors¹. Quelques années plus tard, en 1994, Transports Canada rend publique la « Politique nationale des aéroports² » ou PNA qui accélère son retrait de la production directe de services d'infrastructures aéroportuaires. Il cède graduellement une seconde série d'aéroports à des administrations aéroportuaires canadiennes ou AAC. Toutefois, Transports Canada prend bien soin de faire remarquer que cette délégation à des entités locales diffère de la précédente en ce qu'elle modifie certaines règles de gouvernance qui se sont révélées à l'usage moins efficaces que ce que l'on attendait. La nouvelle politique précise davantage le rôle du gouvernement fédéral et explicite les responsabilités de part et d'autre. Au total, la relation contractuelle entre les deux parties devient plus limpide et claire. C'est ce réseau national d'aéroports ou RNA constitué de 26 aéroports que le gouvernement commercialise, tout en se gardant un droit de regard sur les normes de sécurité et la pérennité du réseau proprement dit.

Le même document de 1994 fait aussi mention de la commercialisation du système de navigation aérienne civile du Canada. Celle-ci se réalise en 1996 par sa vente intégrale à une entreprise privée sans but non lucratif, Navigation Canada ou NAV Canada. Les responsabilités de Transports Canada deviennent minimales et elles se résument à veiller au strict respect des règlements en matière de sécurité aérienne, ce qui contraste avec la cession des aéroports où il est toujours un propriétaire foncier et un bailleur d'infrastructures.

Une autre étape de la commercialisation des infrastructures de transport prend forme en 1995 lorsque Transports Canada publie la « Politique maritime nationale³ » ou PMN. L'objectif est essentiellement le même que celui énoncé dans les deux cas précédents, c'est-à-dire rendre plus efficace le réseau maritime canadien. Comme dans les cessions d'aéroports, Transports Canada établit un réseau portuaire national ou RPN qui se compose de ports gérés par des administrations portuaires canadiennes ou APC. En 1999, 17 des 18 ports désignés pour faire partie du réseau portuaire national reçoivent leurs lettres patentes. Finalement, la

¹ Transports Canada (1987), « Nouvelles directives pour les aéroports canadiens », communiqué de presse, n° 61/87, 9 avril.

² Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *document public*, juillet, T 12 163 F.

³ Transports Canada (1995), « Politique maritime nationale », *document public*, décembre.

dernière commercialisation des infrastructures est celle de la Voie maritime du Saint-Laurent. Elle s'insère dans la philosophie de la « Politique maritime nationale » qui est de réduire ses coûts d'opération et ainsi d'accroître son volume de trafic. Transports Canada demeure toujours le propriétaire foncier des structures actuelles dans les deux situations.

* * *

La présente recherche sur ces mécanismes de délégation à de nouvelles entités privées à vocation commerciale se divise en six parties. La première partie décrit le contexte dans lequel se réalise chacun des trois transferts et la vente mis en œuvre par Transports Canada. Elle comprend aussi une description des différentes structures de gouvernance et d'imputabilité des nouvelles agences de production que sont les aéroports et les ports, la nouvelle entité NAV Canada et l'entreprise de gestion formée par les utilisateurs de la voie maritime du Saint-Laurent. La présentation des faits révèle les caractéristiques pertinentes de chacun de ces nouveaux producteurs commerciaux d'infrastructure.

La deuxième partie consiste en une présentation de la théorie de l'agence dont l'essence est de décrire comment se réalise une délégation efficace des responsabilités entre un mandant et un mandataire. Une délégation efficace est celle qui minimise les coûts d'agence ou qui maximise les profits pour une entreprise privée ou le *cash-flow* pour une société sans but lucratif. La démarche analytique se fait par une présentation de trois modèles dont la différence essentielle repose sur l'existence de droits de propriété bien établis dans le premier et leur inexistence dans les deux autres. Le premier modèle, qui est classique, traite de la délégation entre les actionnaires, le mandant, et les gestionnaires, le mandataire, dans une entreprise privée dont le capital-actions est dispersé. Le deuxième concerne la délégation entre les politiciens élus, le mandant, et les bureaucrates, le mandataire. Le troisième aborde la délégation qui se réalise dans une nouvelle entité, une institution sans but non lucratif, en ayant toujours en perspective qu'elle se substitue à des services auparavant produits par un ministère, une organisation publique.

La troisième partie porte sur les caractéristiques principales de la délégation de chacune des quatre entités nouvellement commercialisées et de la recherche opérationnelle de la minimisation des coûts d'agence. Quant à la quatrième, elle

s'intéresse à la performance de ces quatre organisations en tant que fournisseurs commerciaux d'infrastructure à leur clientèle respective. Trois thèmes précis sont successivement traités. Le premier se réfère au mécanisme de détermination de prix efficaces pour la production de leur service respectif et du volume nécessaire d'investissements pour maintenir un taux de croissance soutenu; le deuxième thème concerne l'applicabilité de la notion renouvelée d'effets de réseau causés par les hautes technologies aux diverses agences aéroportuaires et portuaires. Le dernier touche les méthodes de financement des investissements et la politique de recouvrement des coûts de production. Bref, comment l'adéquation actuellement observée permet aux nouveaux producteurs commerciaux de respecter leur contrat de fourniture de services au meilleur coût possible et d'assurer leur pérennité à long terme.

La cinquième partie consiste en une présentation et une analyse de l'expérience des autres pays qui se sont donné des institutions et des structures de gouvernance semblables ou comparables. La comparaison permet alors de mettre en perspective les expériences canadiennes. La dernière partie se veut une réflexion sur la performance générale des quatre nouvelles entités commerciales de fournitures d'infrastructures de transport. Elle propose certains correctifs pour les rendre plus performantes puisque l'analyse détaillée a diagnostiqué des carences.

PRÉSENTATION DES FAITS

La présentation des différentes structures de gouvernance et d'imputabilité des nouvelles agences commerciales d'infrastructure se fait selon l'évolution temporelle des quatre formes de transfert mises en œuvre par Transports Canada. Nous débutons par la cession d'aéroports qui se réalise en deux phases. Quoique les deux régimes diffèrent à maints égards, l'approche adoptée, qui se veut inclusive et intégrante, met l'accent sur les principaux faits et sur les principes de gouvernance et d'imputabilité qui sont communs et en dégage les plus distinctifs, lorsque les circonstances l'obligent. Nous complétons le tout par une synthèse des problèmes soulevés par les deux cessions d'aéroports.

Les deux séries de cessions d'aéroports

La première série de cessions, tout comme les autres transferts, se fait dans un contexte économique particulier. Les nombreuses recherches sur les privatisations arrivent toutes à la même conclusion, à savoir que les gouvernements se débarrassent de certaines activités économiques lorsqu'ils sont en difficulté

financière : « The reason most often cited for privatization is fiscal stress⁴ ». Depuis quelques années, le gouvernement fédéral est aux prises avec un déficit élevé qu'il doit résorber en diminuant les dépenses publiques. Les activités de transport, principalement la production d'infrastructures, se révèlent de bons candidats à une telle opération. En effet, il existe plusieurs autres arrangements institutionnels qui peuvent constituer de bons substituts à la gestion centralisée des aéroports par Transports Canada. De nombreuses expériences étrangères en font foi. En se retirant de la production d'infrastructures aéroportuaires, le gouvernement fédéral réalise une bonne affaire puisque les infrastructures aéroportuaires nécessitent beaucoup de subventions pour opérer, qu'elles emploient un nombre important d'employés, en fait des membres de la fonction publique, et qu'elles requièrent un fort volume d'investissements. Toute forme de délégation entraîne naturellement une réduction des dépenses publiques en conformité avec l'objectif tant recherché d'un déficit zéro.

La politique nationale des aéroports

La politique nationale des aéroports trouve son origine d'un énoncé de politique intitulé « Le futur cadre de gestion des aéroports canadiens ». Les deux volets pertinents sont les modalités de cession et d'exploitation et la finalité ultime du transfert des aéroports, c'est-à-dire leur « orientation commerciale des aéroports, leur contribution possible au développement économique et leur sensibilisation aux préoccupations et aux intérêts locaux⁵ ».

En 1992, Transports Canada cède les aéroports de Vancouver, de Calgary, d'Edmonton et de Montréal à des administrations aéroportuaires locales ou AAL. Succinctement, l'opération est un transfert pur et simple des responsabilités de Transports Canada à ces nouvelles entités privées à vocation commerciale. Les aéroports doivent être cédés selon leur juste valeur marchande. Les nouveaux fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires sont soumis à des règles de gouvernance et d'imputabilité contenues dans les principes directeurs introduits en

⁴ Robert W. Poole Jr. (1996), « Privatization for Economic Development » dans *The Privatization Process, A World Wide Perspective* sous la direction de T. L. Anderson et P. J. Hill, Maryland, Rowman et Littlefield Publishers, Inc. p. 3.

⁵ Transports Canada (1987), « Le futur cadre de gestion des aéroports canadiens », Groupe de gestion des aéroports, *énoncé de politique*, avril, p. 1-5.

1987 et dans les principes supplémentaires de 1988⁶. Toutefois, l'absence d'une politique claire et précise sur le nouveau rôle de Transports Canada en tant que bailleur et ses responsabilités à l'égard de la pérennité du réseau occasionne de nombreuses décisions *ad hoc*, prises au meilleur des connaissances du moment.

Ce n'est vraiment qu'en 1994 que Transports Canada publie sa « Politique nationale des aéroports » et fait connaître les motifs explicites de la seconde série de cessions à des administrations aéroportuaires canadiennes. La délégation à des tierces parties va, selon les stratèges⁷, entraîner un déplacement du coût d'exploitation des aéroports canadiens des contribuables vers les parties intéressées (*stakeholders*)⁸, imposer une discipline de marché au développement et à l'exploitation des aéroports et inciter les gestionnaires à être plus attentifs aux besoins de leur clientèle et collectivité respective. Le Vérificateur général du Canada en ajoute un autre, plus officieux, à savoir que Transports Canada n'était plus capable d'obtenir des fonds, ce qui « l'aurait obligé à reporter les projets d'immobilisations et à prolonger la durée de vie des installations et de l'équipement vieillissants⁹ ».

Bref, Transports Canada fait une pierre deux coups: il diminue son rôle de fournisseur des services et réduit ses engagements financiers futurs. Il crée un milieu plus concurrentiel pour la production d'infrastructures aéroportuaires, ce qui ne peut que plaire à tous les agents économiques intéressés qui gravitent autour des activités aéroportuaires. Il facilite et améliore la prise de décision des gestionnaires qui sont maintenant plus près des parties intéressées. Dès lors, on anticipe que le nouveau régime privé, dont la gestion se rapproche des utilisateurs, va inciter les cadres locaux à adhérer à des normes de gestion plus efficaces, à pratiquer une tarification des services qui se rapprochera des coûts marginaux de production et à adopter des politiques d'investissements qui vont soutenir la croissance de la demande. On peut avancer l'hypothèse que pour les stratèges de

⁶ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *Rapport annuel*, volume 2, octobre, ch. 10, p. 12-13. Le lecteur peut y trouver les principaux éléments du cadre de référence de la cession de 1992.

⁷ Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *op. cit.*, p. 17.

⁸ Nous adoptons la convention suivante tout au long de ce travail ; les mots, « parties intéressées », « agents économiques intéressés », « utilisateurs » et « membres » sont des mots interchangeables ou substituts et ils correspondent au mot anglais *stakeholder*. Ils prennent en compte tous les producteurs en aval et en amont qui offrent des services nécessaires au fonctionnement d'une infrastructure de transports, les passagers et le fret manutentionné.

⁹ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 17.

cette première série de cessions, le nouvel environnement met l'accent sur les responsabilités des nouveaux acteurs en provenance du milieu et qu'il doit conduire à une efficacité de beaucoup supérieure à celle observée sous la gestion centralisée de Transports Canada. Bref, certaines actions et décisions qui sont considérées comme inefficaces lorsque la gestion est faite en régie, ne se reproduiront pas dans ce nouveau régime privé. Il existe, aux yeux de ses stratèges, une adéquation parfaite entre ces entités privées nouvellement commercialisées et l'efficacité économique qui émane des forces d'un marché concurrentiel.

La seconde série de cessions commence vraiment en 1996 par celle de l'aéroport de Toronto à une administration aéroportuaire canadienne. Elle n'est toujours pas complétée puisque Transports Canada négocie encore avec des petits aéroports qui font partie du réseau national d'aéroports¹⁰, dont la fiabilité financière est préoccupante à long terme. Comme il a été explicité précédemment, ses objectifs sont maintenant plus clairs et les moyens pour réaliser sa commercialisation sont plus développés. De plus, la fonction d'expérience cumulée de Transports Canada a grandement évolué au fil du temps de sorte qu'on apporte de nombreuses améliorations aux termes du contrat de cession. Plus exactement, la nouvelle politique de 1994 précise le cadre de référence de la délégation des aéroports aux administrations aéroportuaires canadiennes et détermine de nouvelles attributions de Transports Canada¹¹.

C'est ainsi que Transports Canada conserve toujours « son rôle d'autorité de réglementation ». Il abandonne ses rôles de propriétaire et d'exploitant d'aéroports pour devenir uniquement un propriétaire foncier et un bailleur d'infrastructures aéroportuaires. Il demeure « responsable de tous les aspects de la sécurité aérienne ». Il adopte des mesures, principalement financières, pour que les aéroports, dont il veut se départir, deviennent rentables et puissent être acquis par les autorités locales. Il favorise une application plus grande de « droits d'utilisation et de redevances » de la part des nouvelles administrations aéroportuaires canadiennes. Il est garant « de l'intégrité et de la viabilité à long terme du réseau vital du RNA ». Toutefois, ces grands principes qui mettent l'accent sur la rentabilité, la responsabilité des autorités locales et la promotion du développement économique régional créent une certaine incertitude parmi les gestionnaires des nouvelles

¹⁰ Le réseau national d'aéroports se compose de 26 aéroports qui desservent les capitales nationales, provinciales et territoriales et les aéroports qui acheminent au moins 200 000 passagers annuellement.

¹¹ Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *op. cit.*, p. 11-18.

entités à vocation commerciale. Les cadres locaux peuvent attribuer une pondération différente de celle attendue par Transports Canada. Ils détiennent alors une marge de manœuvre ou un pouvoir discrétionnaire qu'ils pourront éventuellement employer à leur avantage.

La politique de 1994 s'accompagne aussi de deux documents dont l'un explicite les principes de base qui régissent la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes¹² et l'autre décrit les principes de responsabilité envers le public¹³. Le premier comprend les principaux termes du contrat de cession de Transports Canada et certaines règles de fonctionnement des nouveaux fournisseurs d'infrastructures privés alors que le second contient plutôt les principes de gouvernance et d'imputabilité auxquels les nouveaux locataires sont astreints en raison de la délégation consentie par Transports Canada.

Le sommaire de l'environnement dans lequel se réalisent les deux séries de cessions et le résumé de la démarche mise en œuvre par Transports Canada pour mener à terme son exercice de délégation à des fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires nouvellement commercialisés fournissent une bonne toile de fond pour en décrire les caractéristiques fondamentales.

1.1.2 Description et analyse des entités aéroportuaires nouvellement commercialisées

Nous présentons les différentes dimensions des contrats signés entre Transports Canada et les nombreuses autorités locales qui acquièrent la gestion des infrastructures aéroportuaires. La première section porte sur les principales composantes du contrat comme le statut d'une société privée sans but lucratif, la durée et les conditions monétaires du bail, son autofinancement et ses activités « hors de l'aéroport ». La seconde traite des principes généraux de gouvernance et d'imputabilité qui accompagnent et conditionnent les nouvelles entités commerciales.

1.1.2.1 Les principaux termes du contrat

¹² Transports Canada (1994), « Fundamental Principles for the Creation and Operation of Canadian Airport Authorities », Groupe de gestion des aéroports, *document interne*, juillet, p. 1-6.

¹³ Transports Canada (1994), « Public Accountability Principles for Canadian Airport Authorities », Groupe de gestion des aéroports, *document interne*, juillet, p. 1-10.

Le cadre général

La cession des aéroports s'est faite dans le cadre de la *Loi relative aux cessions d'aéroports*¹⁴ de 1992 qui autorise le ministre des Transports de procéder, par bail ou vente, à une telle opération. Chacun des aéroports dont la gestion est déléguée à une administration aéroportuaire locale ou canadienne est une société privée sans but lucratif et sans capital-actions, constituée en vertu de la deuxième partie de la *Loi sur les corporations canadiennes*¹⁵, maintenant la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, ou par une loi provinciale pour les aéroports de Calgary et d'Edmonton¹⁶. Le paragraphe 154.(1) de la loi fédérale est très explicite puisque la société ainsi créée est « un corps constitué et politique, sans capital-actions, aux fins de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou des objets analogues ». Chacune des administrations aéroportuaires opère dans un contexte d'autodiscipline. Transports Canada n'impose pas de réglementation envers certains comportements que pourrait adopter la nouvelle administration aéroportuaire en raison de son statut de monopole naturel. L'administration aéroportuaire doit aussi s'autofinancer et se doter d'un conseil d'administration. De plus, le bail constitue plus qu'un contrat entre les parties puisque celui-ci contient les obligations du propriétaire foncier et celles du locataire de toute infrastructure aéroportuaire.

Une administration aéroportuaire locale ou canadienne diffère de la société sans but lucratif traditionnelle, dont les revenus proviennent principalement de ses donateurs, puisqu'elle produit des services commerciaux qui sont ensuite vendus aux parties intéressées. Elle est donc une société dont les droits de propriété sont inexistantes, c'est-à-dire qu'aucune personne y œuvrant ne possède les droits de propriété de s'approprier le *cash-flow* net qui découle de ses activités, l'équivalent des profits dans une institution de ce genre. Toutefois, il n'est aucunement exclu que les agents économiques intéressés ne tenteront pas de se l'attribuer d'une façon quelconque. Bref, une entreprise privée sans but lucratif n'implique nullement qu'elle ne peut dégager un *cash-flow* net positif, mais bien qu'elle ne puisse le distribuer puisque personne n'en détient formellement les droits de

¹⁴ Lois du Canada (1992), « Loi relative aux cessions d'aéroports », volume 1, ch. 5, p. 213-217 et ch. 42, p. 1071-1075.

¹⁵ Statuts révisés du Canada (1970), « Loi sur les corporations canadiennes », volume II, ch. C-32, p. 1469-1471.

¹⁶ Alberta Status (1989), « Regional Airports Authorities Act », 22nd Legislature, First Session, August 18.

propriété. Les sommes ainsi accumulées peuvent accroître le volume des investissements ou servir à payer les dépenses courantes d'opération.

L'exonération de l'impôt sur le revenu

Le contrat des deux séries de cessions stipule expressément que toutes les administrations aéroportuaires locales et canadiennes sont exemptées de l'impôt sur le revenu uniquement pour leur activité aéroportuaire¹⁷. L'exonération est une forme de subvention consentie par Transports Canada pour augmenter leur *cash-flow* net et leur faciliter la tâche auprès du marché financier lorsqu'elles auront besoin de financement. Fait à noter, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a accordé ou va accorder cette exonération prochainement à tous les autres fournisseurs d'infrastructures de transport nouvellement commercialisés. Un article de la loi constitutive des sociétés sans but lucratif les exonère de l'impôt sur le revenu en raison de leur caractère non commercial. Cette mention formelle dans la *Loi relative aux cessions d'aéroports* est redondante.

La durée du bail et renégociation

Les principales composantes du contrat de location entre les deux parties, le cédant et le cessionnaire, sont les suivantes. Le bail est d'une durée de 60 ans, mais assorti d'une option de renouvellement de 20 années supplémentaires. Transports Canada est toujours le propriétaire foncier et le bailleur des infrastructures aéroportuaires. Le cédant, Transports Canada, ne peut résilier le bail que si une administration aéroportuaire locale ou canadienne, le cessionnaire, ne respecte pas ses engagements financiers ou s'il ne se conforme pas à ses obligations contractuelles. Comme le font remarquer plusieurs études et analyses de l'industrie de la production d'infrastructures aéroportuaires, le cédant a peu de recours formels pour sanctionner le cessionnaire lorsqu'il commet des infractions mineures au contrat ou que sa gestion manque à l'occasion de transparence et de probité. Dans un rapport de recherche de Transports Canada¹⁸ de 1999, on fait remarquer que deux des quatre administrations aéroportuaires locales étaient en retard d'une année dans l'évaluation quinquennale de leur rendement. Le Vérificateur général du Canada observe que « cette évaluation, [...] devait être

¹⁷ Lois du Canada (1992), « Loi relative aux cessions d'aéroports », volume 1, ch. 42, alinéa 8.(1)a, p. 1072.

¹⁸ Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *document de recherche*, avril, p. 49.

terminée en juin 1998, mais ne l'était toujours pas à la fin de notre vérification en février 2000¹⁹».

Par ailleurs, Transports Canada renégocie plusieurs baux, aussi bien avec des administrations aéroportuaires de la première série de cessions qu'avec celles de la seconde. Toute renégociation implique un arbitrage entre les parties concernées. Chacune d'elles doit offrir quelque chose pour obtenir quelque chose de l'autre et vice versa. Les avantages invoqués par Transports Canada²⁰ pour la renégociation des baux des aéroports de Calgary, Edmonton et Vancouver sont les suivants: a) la croissance et l'accélération du trafic de passagers; b) l'accélération des travaux d'investissements; c) la supériorité perçue de la formule du loyer des administrations aéroportuaires canadiennes; et d) le désir d'instaurer les principes de responsabilité envers le public, dont la nomination de deux ou trois membres du conseil d'administration par le gouvernement fédéral.

Selon l'évaluation du Vérificateur général du Canada, Transports Canada assume des coûts sous la forme d'une réduction du flux de loyers estimés à 289 millions au cours de la durée des trois baux. Les avantages obtenus par Transports Canada prennent la forme d'accroissements du volume des investissements et l'adhésion des trois AAL à la nouvelle formule de calcul du loyer et à l'acceptation d'un nouveau principe de gouvernance. Une variante du scénario précédent se reproduit lors de la renégociation du loyer de l'AAC de Toronto. Les gestionnaires privés s'engagent à entreprendre des travaux d'immobilisations de 185 millions, les bénéfiques recherchés par Transports Canada, et ce dernier consent en contrepartie une réduction du loyer du même montant, les coûts que le bailleur est prêt à assumer²¹. Au total, les quatre renégociations se soldent par une diminution de 474 millions sous la forme d'abandon de loyer, soit une perte d'une valeur nette de 342 millions pour la durée des quatre baux. Certains des avantages sont tangibles comme les investissements pour soutenir la croissance élevée de la demande alors que d'autres sont intangibles comme des modifications apportées à des principes de gouvernance et d'imputabilité. Seuls les coûts sont connus avec certitude alors que les avantages se révèlent moins quantifiables.

¹⁹ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 16.

²⁰ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 34.

²¹ Le Vérificateur général du Canada observe que la renégociation du contrat de l'AAC de Toronto se réalise quelques semaines après la première négociation. Il faut consulter Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 39.

La juste valeur marchande

Toute cession d'aéroport doit se faire, selon la Politique nationale des aéroports, en se référant à sa juste valeur marchande. Celle-ci se définit comme le flux monétaire actualisé des revenus futurs générés par les activités de cet aéroport. La juste valeur marchande diffère de la valeur comptable nette qui se fonde sur les coûts historiques. La juste valeur marchande se compose de la valeur comptable nette à laquelle s'ajoute l'attrait commercial réel, c'est-à-dire les valeurs immatérielles comme la localisation d'un aéroport. Les aéroports sont des monopoles naturels et leur juste valeur marchande respective dépend de leur localisation sur le territoire canadien. Avant toute prise de décision, Transports Canada doit effectuer des analyses financières pour en dégager la juste valeur marchande. Celle-ci servira ensuite de base à la détermination du loyer exigé pour la location du sol et des infrastructures aéroportuaires.

Lorsque Transports Canada cède un aéroport à une administration aéroportuaire locale ou canadienne à une valeur autre que la juste valeur marchande, il se trouve à lui accorder une subvention qui s'échelonne sur la durée du bail. Transports Canada aide ainsi la nouvelle entité commerciale à obtenir des institutions financières des fonds à de meilleures conditions puisque le flux annuel de revenus générés par cette subvention implicite n'est pas compris dans le loyer annuel versé à Transports Canada. Une autre façon d'exprimer la même idée est de dire que le transfert d'un aéroport à un prix inférieur à sa juste valeur marchande entraîne une diminution du loyer perçu par Transports Canada, le propriétaire foncier et le bailleur de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires sises sur un aéroport.

Par ailleurs, certaines administrations aéroportuaires peuvent se prévaloir du programme d'aide à la viabilité financière des aéroports transférés. La contribution de Transports Canada permet à une AAI ou à une AAC de reporter le loyer pour les cinq premières années. Le remboursement de la dette accumulée se fait après cinq ans à un taux d'intérêt basé sur le taux des obligations fédérales de cinq à dix ans. C'est une subvention implicite puisque le taux d'intérêt exigé est inférieur à celui qu'obtiendrait une administration aéroportuaire locale ou canadienne sur le marché financier canadien.

Le Vérificateur général du Canada consacre de nombreuses pages à ce problème. Toutefois, il considère le tout dans une perspective où le cédant possède des droits de propriété et qu'il cherche à maximiser sa richesse lorsqu'il loue son emplacement et ses actifs à un cessionnaire. Il ne prend jamais en compte que la dynamique politique est tout autre. Le cédant, Transports Canada, est un détenteur temporaire des droits de propriété des infrastructures aéroportuaires. Lorsqu'il loue un aéroport et ses dépendances à un prix inférieur à sa juste valeur marchande, il accroît la richesse des utilisateurs.

La détermination du loyer

Le transfert d'un aéroport par Transports Canada à une administration aéroportuaire locale ou canadienne n'implique pas que le cessionnaire verse une somme pour l'utilisation de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires. Par contre, le cessionnaire doit verser, selon les termes du bail, un loyer annuel qui est un pourcentage du flux de revenus engendrés par les diverses activités aéroportuaires. Il existe deux formules pour le calcul de la détermination du loyer qui reflètent les deux séries de cessions²². Chacune d'elles se compose essentiellement d'un loyer de base, qui s'obtient par la différence entre les revenus de base et les coûts de base, et d'un loyer de participation, qui provient de la différence entre les revenus réels et les revenus prévus, différence qui est pondérée par un pourcentage donné. La première formule conçue pour les quatre aéroports de la première cession, les AAL, est complexe puisque ses deux composantes, loyer de base et loyer de participation, comprennent plusieurs catégories de revenus. Quant à la seconde qui s'applique aux AAC, elle est plus simple. Le loyer de base se calcule par la différence entre les revenus agrégés et les coûts de base rajustés selon l'indice des prix à la consommation (IPC). Le loyer de participation résulte de la différence des revenus bruts réels et les revenus de base pondérés par l'indice des prix à la consommation; la différence ainsi obtenue est ensuite multipliée par un pourcentage donné. Sauf l'aéroport de Montréal, dont le loyer est encore basé sur la première formule, tous les autres aéroports utilisent la seconde formule qui est plus simple ou une variante de cette dernière²³.

²² Le lecteur intéressé trouvera une présentation synthèse dans le document du Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 32-35.

²³ Le Vérificateur général du Canada conclut de sa vérification que Transports Canada « administre cinq formules de location différentes ». Il faut consulter Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 37.

Le tableau 1 présente, pour la période 1992-1999, l'évolution des loyers reçus, bruts et nets, et de l'aide versée par Transports Canada aux administrations aéroportuaires locales ou canadiennes aussi bien en millions de dollars qu'en pourcentage²⁴. La première ligne décrit les loyers bruts versés par les nouvelles entités aéroportuaires. La deuxième montre l'aide fédérale consentie à ces mêmes nouvelles entités commerciales sous la forme de subventions pour insuffisances de revenu et d'un loyer négatif, une subvention moins visible. La troisième fournit la valeur des loyers nets perçus par Transports Canada et la dernière décrit le pourcentage d'aide financière de Transports Canada pour chaque dollar de revenus bruts totaux perçus au chapitre du loyer.

Tableau 1 : Loyers reçus et aide de Transports Canada, 1992-1999, en millions de dollars

Indicateurs/Ans	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Loyers bruts \$	35,2	62,9	71,8	81,0	90,2	201,2	214,9	230,2
Aide fédérale \$	11,8	33,9	34,7	28,3	26,6	125,5	41,3	59,7
Loyers nets \$	20,3	21,5	21,5	44,5	65,6	70,2	179,4	170,0
Aide/loyers bruts %	33,5	53,9	48,4	34,9	29,5	63,4	19,2	26,0

Source : Vérificateur général du Canada, (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 24.

Il se dégage de la lecture de ce tableau que les revenus nets de loyer ainsi touchés par Transports Canada s'élèvent à 593,5 millions pour l'ensemble de la période. Ils sont en hausse depuis 1995. Cependant, cette somme cache une réalité complexe, à savoir que la contribution des aéroports de Toronto, Vancouver et Calgary totalise, en 1998, 95 % des sommes versées à Transports Canada. Un fort pourcentage de ces loyers reflète la situation de monopole naturel de ces aéroports. Par ailleurs, cela revient à dire que de nombreux aéroports du réseau national des aéroports font difficilement leurs frais. De deux choses l'une: soit que les infrastructures aéroportuaires sont trop importantes pour le volume de passagers et

²⁴ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 24.

de fret manutentionné, soit qu'il y a une sous-capitalisation importante qui requiert des investissements soutenus pour un certain nombre d'années à venir. La capacité excédentaire de production, le premier terme de l'alternative, entraîne une juste valeur marchande qui peut être inférieure à la valeur comptable nette. Une capacité de production insuffisante que doivent combler les nouveaux locataires, le second terme de l'alternative, implique une juste valeur marchande supérieure en raison des flux futurs de revenus dûment actualisés.

Quant à l'aide fédérale versée aux aéroports, elle s'élève à 246 millions pour la période considérée. Toutefois, il faut admettre qu'elle augmente moins rapidement que la croissance observée des loyers nets. Finalement, le pourcentage de l'aide fédérale relativement aux loyers bruts semble diminuer avec le temps. En effet, la moyenne de la période 1992-1999 est de 36,9 % alors que le pourcentage des deux dernières années varie entre 19,2 % et 26,0 %.

Situation « non moins avantageuse »

Le calcul de la valeur marchande d'une infrastructure aéroportuaire, qui détermine par la suite la valeur du loyer annuel versé par la nouvelle entité commerciale, a des répercussions sur certaines autres clauses du bail. Le transfert des aéroports à des AAL et des AAC doit permettre à Transports Canada d'être dans une situation « non moins avantageuse ». Ce principe s'applique à deux niveaux: à tous les aéroports et à chacun des aéroports pris individuellement. Pour parvenir à estimer une telle situation, il faut comparer le flux actuel des revenus futurs actualisés depuis la cession et le flux hypothétique dûment actualisé des mouvements nets de trésorerie sur 20 ans que Transports Canada aurait généré en tant que gestionnaire exploitant. Ce débat est source de discorde entre les nouvelles entités commerciales et Transports Canada. Il débouche sur une question épineuse qui est le pourcentage de la valeur ajoutée créée par la nouvelle gestion privée qui doit retourner à Transports Canada.

Si une infrastructure aéroportuaire est évaluée à sa juste valeur marchande et si le loyer est déterminé selon cette dernière valeur, Transports Canada obtiendra un rendement optimal sur ses actifs fonciers et ses investissements aéroportuaires réalisés dans le passé. Toutefois, le bailleur, Transports Canada, n'a alors aucun droit sur les profits supplémentaires générés par la gestion supérieure des nouveaux locataires. Ils sont les seuls détenteurs de cette valeur ajoutée

additionnelle puisqu'ils sont plus performants avec le même stock de capital initial. Cette situation est en tout point comparable à celle d'un *takeover* ou d'une prise de contrôle fait par une entreprise. L'acheteur paie la vraie valeur marchande des actifs de l'entreprise et il fait le pari qu'en rationalisant les opérations il générera des profits supplémentaires. Si les nouveaux locataires des AAL et des AAC financent de nouveaux investissements, ils sont les seuls à s'en approprier les rendements. Mais si certaines dépenses en capital proviennent de subventions ou de mesures ponctuelles de Transports Canada, celui-ci peut être en droit de réclamer un rendement sur ses investissements. Toutefois, l'état des données financières disponibles de la part des nouvelles institutions aéroportuaires privées et les scénarios possibles de mouvements nets de trésorerie de Transports Canada ne permettent absolument pas de répondre à cette question²⁵. La quantité d'impondérables et d'intangibles est trop élevée pour qu'un semblant de réponse valable ait un quelconque sens.

Tous les revenus additionnels générés par la gestion de qualité supérieure des nouveaux gestionnaires et par leurs investissements autofinancés ne doivent pas entrer dans l'assiette qui détermine le loyer. Si de telles sommes s'y trouvent, le loyer devient à la marge un frein à la croissance des ALL et des AAC. Les nouveaux administrateurs sont moins incités à en accroître les revenus puisque le mandataire se les approprie en partie ou en tout.

L'autofinancement

Les nouveaux fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires commerciaux doivent s'autofinancer sur une période de cinq années. La politique nationale des aéroports mentionne expressément que « les droits d'utilisation et les redevances seront appliqués à grande échelle²⁶ ». À la surprise de Transports Canada, les droits d'utilisation perçus directement auprès des passagers, communément appelés les frais d'amélioration aéroportuaire (FAA), sont devenus réalité dès 1993 à l'aéroport de Vancouver. Depuis 1997, la grande majorité des aéroports du réseau national d'aéroports utilise un tel droit d'utilisation²⁷. La raison est très simple. Toute nouvelle entité commerciale de gestion d'infrastructures aéroportuaires ne

²⁵ Le lecteur intéressé peut consulter le rapport du Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 28-32.

²⁶ Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *op. cit.*, p. 14.

²⁷ Le rapport annuel de Transports Canada donne la liste des 15 aéroports du réseau national des aéroports et les frais exigés par passager. Transports Canada (1999), « Transportation in Canada 1999 », *Annual Report*, p. 107.

jouit d'aucune réputation sur le marché bancaire. Elle ne possède pas le terrain, ni les infrastructures aéroportuaires. N'étant que locataire, elle ne peut offrir de garantie physique et tangible aux institutions prêteuses. Cependant, elle est un monopole naturel en raison de sa localisation. Moins il y a d'aéroports concurrents dans son voisinage, plus sa rente de monopole s'élève. De plus, un frais d'amélioration aéroportuaire ne constitue qu'une faible proportion du prix d'un billet. Le consommateur oppose alors une faible résistance s'il se voit dans l'obligation de le payer. Comme la demande de transport aérien est une demande dérivée, il en découle que la demande des consommateurs aériens à l'introduction d'un tel frais FAA est inélastique.

Les institutions bancaires canadiennes observent la conduite de la nouvelle direction de Vancouver²⁸. L'introduction d'un frais d'amélioration aéroportuaire leur envoie un signal que les nouveaux gestionnaires privés peuvent exercer leur pouvoir de monopole naturel pour financer leurs investissements. C'est de cette façon que l'administration aéroportuaire locale de Vancouver obtient le financement nécessaire. Tous les autres producteurs commerciaux d'infrastructures aéroportuaires copient par la suite la recette pour révéler leurs intentions aux membres du marché financier: ils sont prêts à lever les fonds nécessaires sur leur clientèle pour garantir leurs emprunts²⁹.

Il convient de rappeler que les principaux aéroports canadiens jouissent d'une rente de monopole naturel dont l'importance est déterminée par leur localisation respective. Le propriétaire foncier, Transports Canada, qui transfère par bail des aéroports fait face à l'alternative suivante: ou il conserve les rentes de chacun de ces aéroports en raison de son statut de détenteur des droits de propriété du sol et il les répartit vraisemblablement aux autres administrations portuaires moins bien situées; ou il laisse le chemin libre aux parties intéressées (*stakeholders*) et celles-ci se les approprient en fonction de leur importance relative dans la fonction de production d'un aéroport, de leur pouvoir politique en tant que groupe de pression

²⁸ Consulting and Auditing Canada observe que les nouveaux gestionnaires de l'aéroport de Vancouver n'ont pu emprunter auprès du marché bancaire que 50 % du coût de son programme d'expansion. Ils ont comblé le reste par les droits d'utilisation (FAA). Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *Cahier de recherche*, p. 26.

²⁹ Les autorités de l'aéroport de Toronto veulent introduire au cours des premiers mois de 2001 des frais d'améliorations aéroportuaires de 10 \$ et des droits de transit de 7 \$ pour financer en partie les investissements de plus de quatre milliards que sa situation requiert. Financial Post (2000), *Departure fee in works at Pearson*, December 21, p. C 4. Les autorités aéroportuaires ont récemment annoncé l'introduction pour le 1 juin 2001.

et de toute autre considération qui leur permet de faire pression sur les autorités aéroportuaires.

Cette inférence sur l'existence d'une rente s'appuie sur le concept traditionnel d'*opportunity cost*. Le terrain actuellement utilisé à des fins aéroportuaires, bien qu'il n'ait aucune autre utilisation à court terme, possède un *opportunity cost* qui correspond à la somme retirée par le propriétaire, s'il venait à le vendre. En longue période, le détenteur des droits de propriété peut en faire un usage fort différent, s'il le désire. Il existe bien une rente de localisation qui se reflète dans son prix de vente.

Le tableau 2 présente, pour la période 1993-1999, la composition des revenus et leur évolution pour les quatre aéroports de la première série de cessions. Toutes les données, compilées par Transports Canada, sont en milliers de dollars. La première source de revenus contient les frais d'atterrissage chargés aux entreprises aériennes pour les services rendus. La deuxième source se réfère aux frais d'aérogare et d'amélioration aéroportuaire qui sont imposés aux passagers. Les premiers sont collectés par les transporteurs aériens lors de l'achat d'un billet et les autres sont généralement perçus directement auprès des passagers lors de l'embarquement. La troisième constitue les frais directs assumés par les passagers, somme des deux lignes précédentes. La quatrième source contient les revenus qui proviennent des concessions, de la location de terrains et des frais de stationnement. Les revenus totaux correspondent à la somme de toutes les sources de revenus des quatre administrations aéroportuaires locales.

Les sources de revenus qui croissent le plus rapidement sont les frais d'amélioration aéroportuaire (FAA) et les autres revenus qui proviennent des activités ancillaires et périphériques des aéroports. Les FAA augmentent de 24,8 millions en 1993 à 131,5 millions en 1999 et les revenus divers de 132,4 millions en 1993 à 260 millions en 1999. Quant aux revenus totaux de ces quatre administrations aéroportuaires locales, ils croissent pour la même période de 264 millions à 549 millions. Une comparaison de l'importance des FAA relativement à tous les revenus perçus par ces quatre aéroports pour l'année 1999 révèle leur rôle majeur dans le financement des AAL. Les frais d'amélioration aéroportuaire constituent 31,3 % des revenus de l'aéroport de Calgary, 22,7 % de ceux de Vancouver, 30,4 % de ceux d'Edmonton et 19,5 % de ceux de Montréal. Ils sont supérieurs en pourcentage aux droits d'atterrissage versés par les transporteurs

aériens pour la même année qui sont respectivement de 14,0 % à Calgary, de 14,8 % à Vancouver, de 18,1 % à Edmonton et de 11,7 % à Montréal. Globalement, les droits d'atterrissage représentent 14,0 % des revenus contre 23,9 % pour les FAA pour 1999³⁰.

Par ailleurs, comme il est indiqué préalablement au tableau 1, Transports Canada contribue, selon certaines modalités, au financement des AAL et des AAC durant la période de transition de cinq années. Il estime que cette stratégie « de réduire le fardeau des administrations aéroportuaires à court terme » va « procurer un rendement plus élevé pour le gouvernement à long terme³¹ ». Le Vérificateur général du Canada observe aussi que d'autres sources fédérales participent au financement de certaines administrations aéroportuaires, comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le programme Travaux d'infrastructure Canada³².

Tableau 2 : Composition et évolution des revenus des quatre premiers aéroports cédés, en milliers de dollars, 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Frais d'atterrissage							
Calgary	7 931	8 060	9 423	11 272	12 126	12 948	13 447
Edmonton	3 540	4 552	4 788	5 701	6 255	8 282	8 346
Montréal	18 079	18 297	19 918	19 654	17 165	17 018	18 957
Vancouver	14 086	15 099	18 481	27 843	36 320	37 226	36 333

³⁰ Il n'existe pas de tarification différenciée pour étaler la demande de pointe puisque les principaux aéroports ne sont pas congestionnés comme aux États-Unis par exemple.

³¹ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 19 et Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *document interne*, avril, p. 36.

³² Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 23.

Total	43 636	46 008	52 610	64 470	71 866	75 474	77 083
2. Frais d'aérogare							
Calgary	12 063	12 133	13 926	16 262	15 711	16 798	17 470
Edmonton	4 380	4 618	5 416	6 398	6 723	7 156	6 912
Montréal	24 103	24 535	25 774	25 932	23 096	22 922	23 252
Vancouver	22 325	24 385	28 522	33 213	34 651	35 283	35 110
Total	62 871	65 671	73 638	81 805	80 181	82 159	82 744
3. Frais d'amélioration aéroportuaire							
Calgary	0	0	0	0	2 461	14 736	30 026
Edmonton	0	0	0	1 211	2 243	14 310	13 982
Montréal	0	0	0	0	4 721	30 275	31 562
Vancouver	24 761	37 389	42 208	49 589	51 699	53 834	55 581
Total	24 761	37 389	42 208	50 800	61 124	113 155	131 151
4. Frais des passagers							
Calgary	12 063	12 133	13 926	16 262	18 172	31 534	47 496
Edmonton	4 380	4 618	5 416	7 609	8 966	21 465	20 893
Montréal	24 103	24 535	25 774	25 932	27 817	53 197	54 814
Vancouver	47 086	61 774	70 730	82 802	86 350	89 117	90 691
Total	87 632	103 060	115 846	132 605	141 305	195 313	213 894
5. Autres revenus							
Calgary	19 894	20 691	23 577	25 643	30 201	34 356	35 045
Edmonton	7 110	6 715	7 946	10 990	12 847	15 324	16 818
Montréal	59 562	59 514	62 187	66 090	71 720	80 148	88 007
Vancouver	45 861	51 506	57 224	78 972	90 910	110 370	118 109
Total	132 427	138 426	150 934	181 695	205 678	240 198	257 979
5. Revenus totaux							
Calgary	39 888	40 884	46 926	53 177	60 499	78 838	95 988
Edmonton	15 030	15 885	18 150	24 300	28 068	45 071	46 058
Montréal	101 744	102 346	107 879	111 676	116 702	150 363	161 778
Vancouver	107 033	128 379	146 435	189 617	213 580	236 713	245 133
Grand Total	263 695	287 494	319 390	378 770	418 849	510 985	548 957

Source: Banque de données de la Direction de l'analyse économique de Transports Canada.

Les frais d'amélioration aéroportuaire soulèvent tout de même des questions majeures. Ces droits d'utilisation perçus par les AAL et les AAC servent-ils vraiment à accroître le volume des investissements ou à payer des dépenses courantes? Les facteurs qui déterminent les droits perçus par les administrations

aéroportuaires locales et canadiennes reposent-ils sur leur statut respectif de monopole naturel discriminant, c'est-à-dire le recours à la règle de Ramsey ou sur des estimés du coût de leurs investissements, qui sont ensuite convertis en tarifs d'utilisation? Finalement, une étude réalisée lors du plan quinquennal entrepris par Transports Canada révèle qu'aucune des quatre administrations aéroportuaires locales n'a réalisé une véritable étude de la répartition des coûts d'opération³³.

Les filiales

Les principes supplémentaires de la création et des opérations des autorités locales de 1988 permettent aux AAL d'avoir des filiales dont les activités sont compatibles avec les intérêts socio-économiques des communautés avoisinantes et de la province. Les AAC peuvent aussi se prévaloir de cette possibilité, mais aucune ne l'a fait jusqu'à présent³⁴. Il y a actuellement 13 filiales dont les activités d'affaires sont « hors de l'aéroport ». L'énumération faite par le Vérificateur général du Canada révèle³⁵ que ces activités sont reliées à la gestion aéroportuaire, aux services de consultation, à la commercialisation aéroportuaire et à des investissements dans des aéroports étrangers. Certaines de ces activités sont réalisées au Canada et d'autres à l'extérieur du pays. Certes, il n'y a pas de mal en soi que les gestionnaires des AAL vendent ou exportent leurs connaissances techniques, leurs logiciels de gestion, leur expertise scientifique et leur habileté de gestion développés sur le tas à des tierces parties et qu'ils en retirent des profits pour les réinvestir. Ces filiales sont des entreprises privées dans le sens le plus pur du terme.

Les filiales emploient plus ou directement le nom et la réputation des aéroports d'où elles émanent pour devenir des entités crédibles sur le marché international. Les gestionnaires profitent ainsi de la marque de commerce ou *trade mark* pour s'approprier des revenus qu'ils pourraient difficilement obtenir autrement s'ils démarraient leur propre entreprise de consultation qui serait une société à commandite. Or il existe des liens entre les administrations aéroportuaires locales

³³ Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *op.cit.*, avril, p. 9. Nous contesterons cette modalité de répartition des coûts appliquée aux nouvelles entités lors de l'analyse de leur performance à la partie 5.

³⁴ Transports Canada (1994), « Fundamental Principles for the Creation and Operation of Canadian Airport Authorities », *document interne*, avril, p. 5, article 5.1.

³⁵ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 43 et Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *op. cit.*, avril, p. 36.

et les filiales qui font que les premières sont généralement responsables des opérations des secondes.

Le statut de société sans but lucratif contraint les dirigeants des AAL à certains principes de gouvernance et d'imputabilité. Là où le bât blesse, c'est qu'ils intègrent leurs activités « hors de l'aéroport » à celles liées à la gestion de leur AAL respectif. Ils consolident le tout dans leur rapport annuel et dans leurs états financiers. Aucun observateur, situé à l'extérieur des AAL qui ont de telles filiales, ne possède une vue d'ensemble de la situation qui prévaut entre la société mère et les filiales.

Voici les principaux problèmes que soulève cette façon de faire. Premièrement, Transports Canada n'a jamais exercé son droit de regard sur les filiales du secteur privé des AAL alors que les dispositions de la cession lui concèdent pourtant un droit de vérification³⁶. Deuxièmement, ces activités « hors de l'aéroport » peuvent avoir un impact sur le loyer versé par une AAL, si des transferts de fonds, dont l'effet est une diminution directe ou indirecte du *cash-flow* net, se réalisent entre une AAL et ses filiales. Une autre forme de risque autant monétaire que politique se réfère à l'impossibilité d'une filiale de rembourser ses prêts³⁷. Il incombe alors à la société mère de respecter ses engagements initiaux. Une fois encore, le loyer de l'administration aéroportuaire locale s'en trouve plus tard affecté. Troisièmement, Transports Canada mentionne que les filiales ont reçu environ 17 millions de prêts sans intérêt des sociétés mères. Cette diversion peut exercer une influence négative sur le *cash-flow* net des administrations aéroportuaires touchées et être à l'origine de subventions croisées, les activités de la société sans but lucratif subventionnant d'autres activités produites par la filiale et pourquoi pas, les deux à la fois³⁸. Finalement, les gestionnaires des entités concernées, qui sont aussi ceux des filiales du secteur privé, accordent, selon des représentants de l'aviation commerciale, moins de temps à la surveillance et à l'exploitation d'un « aéroport international majeur », leur but premier.

1.1.2.2 Les principes généraux de gouvernance et d'imputabilité

³⁶ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 43.

³⁷ Consulting and Audit Canada révèle qu'une AAL a structuré ses filiales de sorte que ses responsabilités sont limitées dans le cas d'une malchance.

³⁸ Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *document interne*, avril, p. 38.

Cette section traite des composantes structurelles et internes qui déterminent et contraignent les décisions et les actions des producteurs d'infrastructures aéroportuaires commercialisés. Les thèmes abordés sont le conseil d'administration et les principes de gouvernance et d'imputabilité auxquels sont soumis les gestionnaires des nouvelles entités aéroportuaires.

Le conseil d'administration

Les nouvelles entités commerciales se sont donné un conseil d'administration dont la nomination et la désignation diffèrent selon que l'administration aéroportuaire est locale ou canadienne. Dans la première série de cessions, les administrateurs sont proposés par les gouvernements municipaux et d'autres parties comme les chambres de commerce et les sociétés de diversification économique³⁹. Il existe même pour ses quatre aéroports transférés une distinction entre celles dont la loi constitutive est fédérale, Montréal et Vancouver, et celles qui opèrent en vertu de la loi constitutive albertaine, Calgary et Edmonton. Le conseil d'administration se compose de membres dont le nombre varie entre huit et quatorze pour les deux premiers et entre neuf et dix-neuf pour les aéroports de l'Alberta. En plus du nombre d'administrateurs qui siègent au conseil d'administration, il y a une autre différence qui touche le processus de nomination. Les AAL de Calgary et de Vancouver ont peu de leurs administrateurs qui sont nommés par les gouvernements alors que celle d'Edmonton voit au contraire presque toutes ses nominations faites par les gouvernements. Quant aux deux aéroports de Montréal, Dorval et Mirabel, ils sont regroupés en une société: Les aéroports de Montréal. Celle-ci possède une structure hybride puisque les membres du conseil d'administration émanent d'un regroupement de gouvernements locaux et d'associations d'affaires locales. Cette organisation, la Société de promotion des aéroports de Montréal (SOPRAM), qui est une société sans but lucratif, nomme à son tour les membres du conseil d'administration⁴⁰.

Le processus de nomination des administrateurs des AAC s'est quelque peu modifié avec l'expérience. Le gouvernement fédéral peut en nommer deux ou trois, ce qui n'était pas le cas auparavant⁴¹. Transports Canada entreprend de convaincre certaines AAL, lors de la renégociation de leur bail respectif, d'adopter

³⁹ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰ Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.* p. 23-24.

⁴¹ Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *op. cit.*, p. 22.

la procédure de nomination des administrateurs des AAC. Toutefois, les intérêts varient d'un aéroport à l'autre pour d'autres facteurs, dont leurs caractéristiques particulières. Leur composition respective ne peut que persister.

Cependant, la composition du conseil d'administration, que l'administration aéroportuaire, soit locale ou canadienne, est loin de faire l'unanimité des agents économiques intéressés. Certes, chaque conseil d'administration reflète les intérêts et les préoccupations de son administration aéroportuaire et non ceux des différents paliers de gouvernement et des milieux d'affaires qui les nomment. Mais la situation est tout autre pour les intérêts de certains utilisateurs qui ne sont pas représentés au conseil d'administration. Ceux-ci doivent se contenter de consultations informelles qui ne lient pas le conseil d'administration, comme dans le cas des frais d'amélioration aéroportuaire et des projets d'investissements entrepris par les gestionnaires des nouvelles entités commercialisées. À cela s'ajoute à l'occasion l'absence d'un administrateur au conseil d'administration qui possède de bonnes connaissances, une expertise développée de l'industrie de l'aviation en général et qui est aucunement associé à l'industrie en tant que tel. Bref, il se révèle plausible et possible que les intérêts du conseil d'administration diffèrent de ceux qui ne sont pas représentés au conseil, mais qui sont pourtant des parties intéressées.

Les responsabilités

Nous complétons ces observations sur le processus de nomination par un rappel succinct des responsabilités des directeurs, leurs devoirs et leurs rôles dans une entreprise privée⁴². Ces éléments seront d'une grande utilité lors de l'analyse des comportements des gestionnaires des nouvelles entités commercialisées. Au départ, les membres du conseil d'administration doivent veiller au développement de l'entreprise et établir un plan stratégique qui va en assurer la pérennité et la prospérité. La deuxième responsabilité des administrateurs est de s'assurer qu'il existe des mécanismes qui prennent en compte tous les risques que peut rencontrer la société privée, ce qui implique au préalable une analyse et une évaluation de leur conséquence respective. Troisièmement, les membres du conseil

⁴² Les paragraphes suivants s'inspirent de Margot Priest *et al.* (1995), *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, CCH Canadian Limited, North York, p. 1-57; R. C. Clark (1985), « Agency Costs versus Fiduciary Duties », dans *Principal and Agents: The Structure of Business*, sous la direction de J. W. Pratt et R. J. Zeckhauser, Boston, Harvard Business School Press, p. 55-80 et le recueil intitulé *Compagnies, corporations et sociétés par actions* (1997), Collection Lois et Règlements, Wilson et Lafleur Ltée, Montréal.

d'administration doivent surveiller la performance des principaux dirigeants auxquels ils délèguent l'exécution des affaires quotidiennes. Quatrièmement, ils doivent contrôler les résultats financiers de l'entreprise et veiller sur eux en tant que mandant. Finalement, les membres du conseil d'administration sont imputables à leurs actionnaires dans tous les enjeux qui impliquent l'organisation.

Les rôles

Les rôles du conseil d'administration traduisent empiriquement ses responsabilités. Plus exactement, le conseil d'administration doit sélectionner ses dirigeants parmi les candidats qui ont les meilleures caractéristiques recherchées. Il doit aussi procéder à la nomination des administrateurs qui vont siéger au conseil d'administration. Il doit s'assurer que les opérations fonctionnent avec efficacité, tout comme il doit être en mesure de surveiller et de juger le progrès et la performance de la firme. Lorsque les circonstances l'obligent, le conseil doit faire rapport aux actionnaires et leur proposer des solutions. Finalement, il doit s'organiser pour que la gestion des affaires repose sur une bonne diffusion d'information ou de renseignements pertinents afin d'éviter des imbroglios ou des quiproquos qui ne peuvent qu'être néfastes à l'entreprise.

Les devoirs

Quant aux principaux devoirs des administrateurs et des gestionnaires, ils se résument, grosso modo, en trois grands principes de responsabilité civile. Premièrement, les administrateurs et les gestionnaires doivent apporter à leur fonction les soins, la diligence et la compétence comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente. Ils doivent aussi faire preuve de diligence, d'habileté et d'attention aux affaires de la société. Ils doivent surveiller et contrôler. Deuxièmement, ils doivent agir avec intégrité et bonne foi, au mieux des intérêts de la société. En tant que mandataire ou représentant de la société et indirectement des actionnaires, ils doivent être loyaux et honnêtes envers les actionnaires en toute circonstance. Troisièmement, ils doivent, d'une manière générale, éviter de se placer dans une situation où il y a conflit entre leur devoir et leur intérêt, d'où l'obligation de divulgation des intérêts et de s'abstenir de voter le cas échéant.

Les administrations aéroportuaires locales et canadiennes sont soumises aux responsabilités et aux devoirs que leur imposent leur loi constitutive et la jurisprudence qui s'est développée au fil des années. La société sans but lucratif diffère de celle dont la motivation est les profits par le fait que la première est redevable aux agents économiques intéressés alors que la seconde répond directement à ses actionnaires. Or, la société sans but lucratif définit implicitement ses membres par ceux qui siègent au conseil d'administration. Ce pouvoir discrétionnaire des dirigeants se révèle important puisqu'il détermine généralement les groupes qui sont favorisés par les améliorations de toutes sortes apportées aux infrastructures aéroportuaires ou par les dépenses variées entreprises par les dirigeants pour réduire le *cash-flow* net. Tous ceux qui sont exclus du conseil d'administration sont dans une position défavorable relativement à ceux qui y siègent. La soumission du YVR Business Forum de Vancouver auprès du Comité de révision de la Loi des Transports est très explicite à cet égard: « In that period, it has become clear to our members that the Authority is not fulfilling the mandate set out for it as a not-for-profit, community-based organisation. We feel it is out of touch with its stakeholders⁴³ ».

Les principes de gouvernance

Il est pertinent pour la compréhension du fonctionnement actuel des administrations aéroportuaires locales et canadiennes de préciser l'environnement qui émane des deux séries de cessions. Les attentes des stratégies de Transports Canada se fondent en partie sur le mécanisme de poids et de contrepoids qui soutient la délégation de la gestion à des autorités locales. Voici un bref rappel des fondements aussi bien explicites qu'implicites de leurs attentes.

L'autodiscipline des AAL et des AAC, dont les activités consistent à produire des services aéroportuaires locaux et à favoriser le développement économique de la région, ne nécessite aucune intervention réglementaire. Certes, chacune des AAL et des AAC constitue un monopole naturel en raison de sa localisation respective. Toutefois, le statut de société privée sans but lucratif constitue un frein à leur appétit et les incite à privilégier les besoins des utilisateurs tout en minimisant les coûts de production. Par ailleurs, les membres du conseil d'administration sont des représentants locaux dont la réputation peut être entachée par des comportements

⁴³ YVR Business Forum (2000), « Submission to the Canada Transportation Act Review Panel », Vancouver, October 30, [en ligne], <http://www.reviewcta-examenlrc.gc.ca>

que leurs pairs trouveraient répréhensibles ou peu appropriés, d'où leur intérêt de se conformer aux attentes générales des membres de leur communauté respective. Le système bancaire canadien va discipliner les deux formes d'administration aéroportuaire, les AAL et les AAC. Comme elles ne peuvent se financer par capital-actions, mais uniquement par dette sous la forme d'obligations, de billets à court terme et des marges de crédit, les banques canadiennes déterminent leur niveau de risque respectif et leur attribuent la cote de crédit appropriée. Finalement, on considère peu le fait que la demande des consommateurs de transport aérien est inélastique par rapport aux droits d'utilisation.

Les principes de gouvernance et d'imputabilité se trouvent dans leur bail respectif, dans la publication de nombreux documents spécifiant les règles et directives pour chaque série de cessions d'aéroports et dans l'énoncé de la politique nationale des aéroports de 1994. Ils complètent le contexte général décrit aux paragraphes précédents. C'est l'ensemble de ses composantes qu'il faut prendre en considération lors de l'évaluation de la délégation des aéroports. Les principaux éléments de gouvernance et d'imputabilité sont les consultations informelles et la transparence entre les différentes parties prenantes œuvrant à l'intérieur d'une infrastructure aéroportuaire et les gestionnaires et les membres du conseil d'administration. Leur but explicite consiste à améliorer la diffusion de l'information et à faire connaître les enjeux rencontrés par chaque administration aéroportuaire à toutes les organisations qui œuvrent directement et indirectement à la fourniture des services aéroportuaires et aussi aux usagers ultimes, les passagers et les manutentionnaires de fret.

Un bref sommaire des problèmes soulevés par les deux séries de cessions

Les AAL et les AAC réagissent à cet environnement général d'une façon qui surprend, perturbe et dérange ceux qui sont à l'origine du processus de délégation. Bref, les dirigeants des nouvelles entités aéroportuaires commercialisées jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire et surtout des intérêts qui leur permettent de se comporter à l'encontre des attentes initiales de Transports Canada.

L'imposition de frais d'amélioration aéroportuaire prélevés directement des passagers pour financer les investissements et la détermination d'un niveau raisonnable constituent la première pierre d'achoppement. Les gestionnaires des AAL et des AAC reçoivent peu d'opposition des passagers pour les motifs

suivants: il n'existe pas de processus formel de consultation des passagers et aucun groupe de pression valable ne les représente. La situation serait différente si les cadres supérieurs haussaient les droits traditionnels d'aérogare. Certes, les dirigeants des AAL n'ont pas besoin d'informer les transporteurs aériens d'une telle hausse alors que ceux des AAC doivent donner un préavis de 60 jours avant de procéder à un tel changement⁴⁴. Malgré tout, les entreprises d'aviation commerciale peuvent au moins manifester leur dissidence et faire des pressions pour s'y opposer, ce qui n'est pas le cas des passagers. Par ailleurs, de tels droits d'utilisation conviennent bien aux entreprises aériennes puisqu'ils n'entrent pas dans leur structure de coûts⁴⁵. La contrepartie est que les entreprises aériennes se voient priver de renseignements sur l'utilisation qu'en font les dirigeants des administrations aéroportuaires. Au passage, la situation de Calgary est exceptionnelle. Les entreprises aériennes y collectent les FAA. Elles obtiennent en retour un certain droit de regard sur les améliorations en capital faites par les gestionnaires⁴⁶.

La deuxième pomme de discorde concerne le développement des activités « hors de l'aéroport » dans une partie de sa forme actuelle. Il existe deux régimes distincts, selon que l'administration aéroportuaire est locale ou canadienne. Dans la première situation, les revenus extérieurs n'entrent pas dans le loyer de l'aéroport alors que dans la seconde, ils entrent au même titre que tous les autres revenus perçus par les autorités aéroportuaires. Jusqu'à présent, seules les AAL ont de telles filiales qui se sont étendues aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Leurs activités extérieures causent problème non seulement en raison des risques inhérents à toute forme d'investissement, mais aussi du peu de renseignements divulgués par les autorités aéroportuaires concernées. Les répercussions financières de toute défaillance de gestion touchent toutes les parties intéressées, même celles qui n'ont pas de membre au conseil d'administration et qui vont en faire les frais et les contribuables canadiens qui seront privés des revenus de la délégation des infrastructures aéroportuaires. L'ampleur des activités « hors de l'aéroport » est un signe manifeste du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et des membres du conseil d'administration. Finalement, le recours à des entreprises privées constitue un moyen supplémentaire pour ces derniers d'accroître leur rémunération, ce que ne permet pas le cadre général d'une société privée sans but lucratif.

⁴⁴ Transport Canada (1994), « Public Accountability Principles for Canadian Airports Authorities », *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report » *op. cit.*, p. 26.

⁴⁶ Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.*, p. 27.

La troisième source de dissension touche la faible influence des entreprises aériennes sur le volume des investissements des administrations aéroportuaires. Cette situation tire son origine du fait que les entreprises aériennes n'ont pas de membre sur les conseils d'administration, contrairement à NAV Canada par exemple, ou que certains conseils d'administration n'ont pas de membre ayant une expertise et une connaissance de l'industrie de l'aviation en général. Les administrations aéroportuaires tant locales que canadiennes ne sont tenues qu'à des consultations informelles. Les transporteurs aériens craignent surtout que les filiales de certaines administrations aéroportuaires leur permettent de pratiquer des politiques de subventions croisées, c'est-à-dire que des revenus émanant des activités normales servent à combler des pertes encourues par une filiale. Une seconde crainte porte sur la possibilité que des infrastructures aéroportuaires surinvestissent relativement à leur demande de services de transport aérien. Ces investissements seraient plus rentables ailleurs : « [T]he cumulative system-wide investment in airport projects may have implications for national economic efficiency, specifically if it has lower economic returns at the margin than alternative investments⁴⁷ ».

La quatrième forme de désaccord porte sur le peu de transparence financière pratiquée par de nombreuses administrations aéroportuaires, aussi bien locales que canadiennes. De nombreuses parties intéressées, dont les entreprises aériennes, se plaignent de l'absence de renseignements qui leur permettraient de comprendre la détermination des frais d'usage des infrastructures aéroportuaires exigés par les administrations aéroportuaires. La même dynamique se retrouve pour les administrations aéroportuaires qui perçoivent directement des FAA des passagers. Celles-ci ne veulent pas divulguer le pourcentage alloué aux investissements et celui destiné aux dépenses courantes. Pourtant, elles clament haut et fort que ces sommes servent à l'agrandissement des infrastructures aéroportuaires. Le manque de transparence apparaît aussi dans d'autres situations, principalement dans les pratiques contractuelles. La plupart des AAL ne sont pas tenues de faire des appels d'offres pour obtenir le meilleur prix tandis que les AAC le sont. Mais, si celles-ci ne demandent pas de soumission auprès de fournisseurs, et ont recours à un fournisseur unique, elles doivent le mentionner dans leur rapport pour toute somme supérieure à 75 000 \$. Selon le rapport du Vérificateur général du Canada, certaines administrations aéroportuaires ne respectent pas ce principe de

⁴⁷ Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.*, p. 37.

responsabilité envers le public⁴⁸. Il existe d'autres cas mineurs où certaines administrations aéroportuaires locales restreignent la diffusion de renseignements sur la rémunération des cadres supérieurs et celle du rapport quinquennal de Transports Canada.

De plus, la performance des AAL et des AAC se trouve aussi influencée tant par des actions posées par Transports Canada que par son refus d'intervenir dans certaines circonstances. Transports Canada, en tant que propriétaire foncier et bailleur des infrastructures aéroportuaires, a le droit de vérifier sans restriction les administrations aéroportuaires. Il l'a fait une seule fois en 1995 pour les quatre premières cessions, mais il n'a jamais répété l'exercice depuis⁴⁹. Ses nombreuses négociations et renégociations de loyer exercent des influences non négligeables sur le comportement éventuel des administrations aéroportuaires. Lorsque Transports Canada compense, par exemple, une administration aéroportuaire des effets d'une baisse de ses recettes en raison de la conjoncture économique, celle-ci concentre alors ses efforts sur la gestion de court terme, sachant bien qu'elle jouit d'une protection pour les imprévus. Elle se comporterait autrement si elle devait en assumer les coûts plus tard. Qui va être capable, après l'événement, de distinguer ce qui est endogène (ce qui aurait pu être évité en l'absence de protection) de ce qui est exogène (ce qui aurait été hors du contrôle des dirigeants)? Une administration aéroportuaire ne fait que s'ajuster aux incitations⁵⁰.

Malgré sa rigidité, le bail permet tout de même à Transports Canada de sanctionner certaines infractions mineures. Alors que Transports Canada surveille et applique avec une vigueur certaine les clauses financières du loyer, il se prévaut très peu de ses pouvoirs à l'égard des clauses non financières du bail. L'évaluation quinquennale était encore incomplète en février 2000, ce qui signifie un retard d'au moins une année⁵¹. Dans un contexte différent, Transports Canada n'a pas encore élaboré de document qui décrirait ses responsabilités, ses devoirs et ses rôles en tant que propriétaire foncier et bailleur d'infrastructures aéroportuaires. Il

⁴⁸ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 45.

⁴⁹ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ Vérificateur général du Canada (2000), « Transports Canada, Les cessions d'aéroports: le Réseau national d'aéroports », *op. cit.*, p. 37.

⁵¹ Transports Canada (1999), « LAA Lease Review Consultation Report », *document non publié*, avril, p. 49.

en est de même de ses intentions en tant que surveillant du Réseau national d'aéroports et garant de son intégrité et de sa viabilité.

1.2 La vente du système de navigation aérienne

La deuxième politique de transferts d'actifs mise en œuvre par Transports Canada est la vente pure et simple du système de navigation aérienne (SNA). La démarche adoptée dans cette partie consiste en une présentation du contexte général de cette opération financière et de ses composantes que sont les principaux articles de loi constitutive, la procédure de vente, son financement, les nouvelles redevances introduites par la société privée sans but lucratif et les principes de gouvernance et d'imputabilité propres à cette nouvelle entité commerciale. Le tout se complète par des réflexions sur la conduite des gestionnaires de cette nouvelle organisation privée.

1.2.1 Le contexte général de la vente

En 1991, l'Association canadienne du transport aérien, l'Association des exploitants d'aéronefs commerciaux du Canada, l'Association des pilotes de ligne du Canada et l'Association des contrôleurs aériens du Canada écrivent conjointement au ministre des Transports en vue de lui transmettre une proposition, soit la mise sur pied d'une société sans but lucratif pour gérer le système de navigation aérienne⁵². Les motifs invoqués par les autorités politiques pour soutenir la demande d'une telle privatisation sont sensiblement les mêmes que ceux exprimés pour le transfert des activités aéroportuaires. Le système de navigation aérienne perd annuellement de l'argent, environ 200 millions; certaines activités de modernisation du système sont en cours, d'autres sont en retard et Transports Canada doit faire sa part pour réduire le déficit⁵³.

Le document intitulé « La Politique nationale des aéroports » de 1994 contient les intentions de Transports Canada de commercialiser le système de navigation

⁵² Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », Principes et options relatifs à la commercialisation, *document de travail n° 1*, Aviation, p. 7.

⁵³ Transports Canada (1998), « Commercialisation du système de navigation aérienne » Étude des leçons à en tirer, *cahier de recherche*, décembre, p. 16.

aérienne canadien⁵⁴. Après la publication de cinq documents de travail sur le sujet⁵⁵ et de nombreuses consultations tenues à travers le Canada sur le statut futur de cette nouvelle entité commerciale, le gouvernement fédéral passe en 1996 une loi intitulée *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne*⁵⁶ qui autorise la vente des actifs à NAV Canada contre une somme forfaitaire. Comme dans le cas de la délégation des infrastructures aéroportuaires, la nouvelle société commerciale est une entreprise sans but lucratif et sans capital-actions, constituée en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*⁵⁷. Fait à noter, la société se compose de quatre membres qui sont nommés par trois parties intéressées au système de navigation aérienne.

Le processus de délégation se révèle plus long et plus minutieux que celui observé pour les infrastructures aéroportuaires puisque Transports Canada vend tous les actifs en sa possession. Celui-ci a appris sur le tas avec les expériences passées. Le ministère se retire définitivement de la fourniture de tels services. NAV Canada, maintenant une firme privée sans but lucratif, est la propriété de ses membres. Elle diffère sur ce point des entreprises aéroportuaires qui ont encore des relations contractuelles avec Transports Canada. Celles-ci sont toujours locataires de Transports Canada qui est le propriétaire des biens-fonds et des infrastructures aéroportuaires. Certes, ces deux types de fournisseurs d'infrastructures partagent certaines caractéristiques en matière d'investissements. Ceux-ci sont importants et se réalisent d'une façon massive ou en bloc puisque l'opération requiert une efficacité minimale. Il en est de même de leur durée de vie qui se révèle aussi fort longue. Une fois les investissements réalisés, ceux-ci sont dédiés et spécifiques, ce qui les rend difficilement utilisables à un autre usage.

Toutefois, c'est en ce qui concerne leur arrangement contractuel respectif que se révèle leur différence fondamentale. Les administrations d'infrastructures aéroportuaires ne peuvent être sujettes à l'opportunisme *ex post* ou après l'événement pratiqué par Transports Canada. Celui-ci se pénalise de ne pas respecter les termes du contrat puisque les actifs loués lui appartiennent. La société NAV Canada peut en être exposée, ce qui constitue une source

⁵⁴ Transports Canada (1994), « Politique nationale des aéroports », *op. cit.*, p. 11-15.

⁵⁵ Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », *cinq documents de travail*, Aviation.

⁵⁶ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne » volume 1, c. C-20, p. 1-51.

⁵⁷ Statuts révisés du Canada (1970), « Loi sur les corporations canadiennes », *op. cit.*, p. 1469-1471.

additionnelle d'incertitude. Si Transports Canada entreprend une action unilatérale à l'encontre des intérêts de NAV Canada, la valeur de ses actifs en souffrira. Évidemment, la perte de crédibilité du gouvernement fédéral se traduira plus tard par des pénalités sous la forme de taux d'intérêt plus élevés pour contrer ses actions opportunistes.

Le contenu de la Loi

Voici d'une manière condensée les principaux articles de la loi qui font du système de navigation aérienne un nouveau fournisseur privé d'infrastructures. Les lettres patentes de la société sans but lucratif stipulent les objectifs suivants : « The objects of the Corporation are to acquire, own, manage, operate and develop the infrastructure, equipment, systems and personnel necessary to provide security services to carriers at Canadian airports as may be required in respect of passengers, baggage and cargo in a safe, secure, efficient and cost effective manner⁵⁸ ».

Pour y parvenir, la loi lui concède un ensemble d'instruments qui lui confèrent un pouvoir de monopole légal. Le paragraphe 10.(1) lui accorde un monopole de fait par l'exclusion de tout concurrent possible : « Sous réserve des paragraphes (2) à (4), nul ne peut, à l'exception de la société, fournir, à compter de la date de cession, à l'égard de l'espace aérien canadien ou de celui pour lequel le Canada est responsable des services de contrôle de la circulation aérienne : a) des services d'information aéronautiques ; b) des services de contrôle de la circulation aérienne; c) des services d'information de vol désignés⁵⁹ ». Le paragraphe 32.(1) mentionne « que la société peut imposer des redevances à un usager pour les services de navigation aérienne...⁶⁰ » et le paragraphe 35.(1) précise les paramètres des redevances. Les principaux sont la neutralité par rapport au risque, l'absence de discrimination entre les types de vol et les transporteurs, un lien entre le tarif et les coûts des services fournis, la prise en compte de la valeur des services fournis et une limite sur les redevances perçues en regard des obligations financières courantes et futures de la société. De plus, NAV Canada peut saisir et détenir un aéronef, « à défaut de paiement ou en cas de retard de paiement de

⁵⁸ NAV Canada (1996), « Lettres patentes de la société », article III.

⁵⁹ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 7.

⁶⁰ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 17.

redevances⁶¹ ». Finalement, le paragraphe 35.(5) détermine les obligations de la société, ce qui permet aux prêteurs d'avoir facilement des renseignements sur sa santé financière.

La détermination à proprement dite des tarifs se fait en plusieurs étapes. Durant la période de transition, le tarif est « celui qu'appliquait le ministre immédiatement avant cette date⁶² ». Lors de la cession, la nouvelle société privée peut « établir de nouvelles redevances pour les services de navigation aérienne et réviser les redevances actuelles⁶³ ». Mais, pendant les deux premières années, les tarifs initiaux de NAV Canada ne sont pas sujets à un préavis ou à un appel⁶⁴. Toutefois, ils sont déposés à l'Office des transports du Canada (OTC) et la société privée demande au ministre « de donner son agrément à des redevances nouvelles ou révisées⁶⁵ ». Cette période intérimaire complétée, toute redevance nouvelle et révisée faite par NAV Canada doit impliquer le public, les usagers et les parties intéressées. Après le processus de consultation, la proposition de modification est ensuite déposée à l'Office des transports du Canada. Quiconque peut alors faire des représentations auprès de l'OTC. NAV Canada doit attendre 60 jours avant de recevoir l'autorisation de l'OTC de les mettre en vigueur. En outre, l'Office des transports du Canada peut faire appel uniquement lorsqu'« il y eut manquement aux paramètres prévus de l'article 35, ou absence du préavis ou de l'annonce prévus aux articles 36 et 37⁶⁶ ».

La juste valeur marchande

Le système de navigation aérienne mis en vente est une partie intégrante de Transports Canada et non une entité distincte ou autonome. Ce service bénéficie de l'appui des systèmes intégrés sur le plan des finances, de l'administration et des ressources humaines du ministère. Au départ, le contrôle préalable de la part de

⁶¹ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 56.(1), p. 28.

⁶² Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 33.(1), p. 17.

⁶³ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 34.(1), p. 17.

⁶⁴ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 42.(2), p. 24.

⁶⁵ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 39.(1), p. 22.

⁶⁶ Lois du Canada (1996), « Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne », *op. cit.*, paragraphe 51.(1), p. 26.

l'acheteur ne se réalise pas avec aussi de facilité que ce qui était anticipé. Il n'existe pas, à proprement dit, d'états financiers des activités du SNA et la nature et l'étendue des biens-fonds laissent beaucoup à désirer. De plus, personne à l'intérieur de Transports Canada n'a « une image parfaitement intégrée du système » mis en vente, ni « une idée bien arrêtée de la valeur de cette entité⁶⁷ ». Les conseillers financiers embauchés par Transports Canada estiment à la fin de décembre 1995 que la valeur du monopole à perpétuité s'établit à 2,4 milliards de dollars. « Cette estimation tenait autant compte de la valeur d'exploitation que de l'aspect capacité de financement⁶⁸ ». Bref, elle est la juste valeur marchande que doit rechercher Transports Canada dans ses négociations avec la nouvelle entité commerciale. Au passage, il convient de noter que cette somme de 2,4 milliards ne comprend pas la valeur actualisée des redevances de survol qu'avait introduite Transports Canada auparavant.

NAV Canada achète les droits d'exploitation et les actifs du système de navigation aérienne pour la somme d'un milliard et demi. Le prix de cession, inférieur à la valeur d'exploitation, représente une « subvention indirecte importante à l'industrie de l'aviation⁶⁹ ». Une autre façon d'exprimer la même chose est que les contribuables se voient priver de revenus engendrés par les investissements passés. La valeur réelle de la nouvelle entité commercialisée est supérieure à celle de son prix de vente, ce qui la rend davantage attrayante aux futurs prêteurs. Les subventions diminuent le niveau de risque et procurent à tous les détenteurs futurs de ces titres un rendement plus élevé relativement à toute autre obligation du genre.

Le Vérificateur général du Canada ajoute d'autres coûts générés par la cession des actifs à la société sans but lucratif. Les plus importants sont reliés aux coûts de la main-d'œuvre. Beaucoup d'employés ont du capital humain spécifique et ils ne peuvent que travailler dans la nouvelle société. De plus, le syndicat des aiguilleurs de l'air, l'Association des contrôleurs aériens du Canada, est très militant et il n'hésite jamais à déclencher une « grève perlée », à faire des menaces de faire

⁶⁷ Transports Canada (1998), «Commercialisation du système de navigation aérienne», Étude des leçons à en tirer, *cahier de recherche*, décembre, p. 17.

⁶⁸ Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne », *Rapport annuel*, volume 2, ch. 19, octobre, p. 15.

⁶⁹ Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 18.

grève et à passer à l'acte lorsque les circonstances l'imposent⁷⁰. Bien que les employés soient captifs, Transports Canada a besoin de leur consentement pour former la nouvelle entité commerciale. Bref, ils doivent « être incités » d'une manière quelconque pour accorder le feu vert à la création de NAV Canada⁷¹. Les moyens utilisés par Transports Canada pour que quelque 6 000 employés syndiqués acceptent volontairement leur transfert à NAV Canada prennent les formes suivantes: selon le Vérificateur général du Canada, les coûts des indemnités de départ supplémentaires sont estimés à 31,5 millions et ceux associés à la bonification du régime de retraite des employés à 275 millions. Quant aux coûts globaux de négociation assumés par le vendeur, ils s'établissent à 26 millions⁷². Si on ajoute à ces trois formes de coûts le manque à gagner de 900 millions de la vente, les pertes sèches assumées par les contribuables canadiens se situent au bas mot entre 1 145 et 1 275 milliards de dollars. La valeur actualisée des redevances de survol n'est toujours pas comprise dans cette somme.

NAV Canada prend aussi des engagements à l'égard de sa nouvelle main-d'œuvre lors de son transfert de Transports Canada. Le premier prend la forme d'une hausse de la rémunération des employés à la signature du contrat de vente. En tant que membres de la fonction publique fédérale, ces employés syndiqués avaient vu leur rémunération stagner depuis presque cinq ans⁷³. De plus, la société privée s'engage à ne pas faire de mise à pied durant une période de trois à cinq années après l'acquisition des services de navigation aérienne. Lorsqu'une réduction des effectifs s'imposera, tout employé qui partira aura droit à de nouvelles indemnités de départ⁷⁴.

⁷⁰ Cette stratégie fait aussi tâche d'huile puisque d'autres syndicats l'utilisent sans vergogne. En 2000, il ne reste qu'un seul syndicat à ne pas avoir signé une convention collective. Il veut faire grève et c'est seulement sous la menace éminente d'une loi spéciale de la Chambre des communes que les deux parties concluent une convention collective. Les deux parties à l'entente auraient été douloureusement affectées, s'il y avait eu grève.

⁷¹ Lorsque les contrôleurs de l'air ont vent que Transports Canada pourrait ne plus respecter les différentes indemnités négociées pour leur départ, des centaines d'entre eux sont devenus soudainement « malades ». Cette action cause des délais aux aéroports de Vancouver et de Moncton. *Globe and Mail* (1995), « Air Traffic Deal Nears Takeoff », 8 novembre, p. B1.

⁷² Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 16-21.

⁷³ «A bilateral MOU between the Company and the Bargaining Agents contains provisions for the reinstatement of employees to the salary increment levels they would have enjoyed under their collective agreements had the Public Sector Compensation Act pay freeze not been enacted», dans NAV Canada (1996), *Initial Public Offering*, Ottawa, décembre, p. 20.

⁷⁴ Cela s'est passé en 1998 et 1999 lorsqu'un millier d'employés ont quitté leur emploi afin de diminuer les coûts d'opération. NAV Canada (2000), «Rapport annuel de 1999», version française, p. 4, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

Le financement

NAV Canada conclut la transaction avec Transports Canada le 31 octobre 1996 en versant la somme convenue, 1,5 milliard. Elle finance l'achat par un emprunt de 3 milliards auprès d'un syndicat bancaire international. Durant la période intérimaire, Transports Canada lui verse, en vertu du paragraphe 98.(2) de la loi, une somme de 1 440 milliards. Celle-ci, répartie sur 24 mois, compense les pertes de revenus de NAV Canada puisque Transports Canada collecte toujours la taxe sur le transport aérien. Transports Canada cesse tout versement deux ans après la date de cession. Entre-temps, NAV Canada émet des obligations de société non échangeables d'une valeur de 750 millions en trois tranches distinctes, dont le rendement varie selon l'échéance, pour rembourser graduellement son emprunt initial.

Les détenteurs des titres financiers émis par NAV Canada imposent des dépenses d'obligation qui leur assurent que les gestionnaires respecteront leur mandat et que les attentes exprimées à leur égard se concrétiseront. Voici un résumé des trois principales. La première clause restrictive porte sur le niveau de redevances qui doivent être révisées annuellement de sorte que les revenus d'opération annuels ne soient pas moins que la somme a) des charges d'exploitation et d'entretien pour l'année et b) de 1,25 fois les frais nets en intérêt et les amortissements majeurs de l'année, plus c) les dépôts de la société au Fonds de réserve pour le service de la dette, moins d) le solde du Compte des produits à la fin de l'année. La deuxième clause restrictive stipule que NAV Canada ne peut réaliser les dépenses en capital prévues que si elle a contribué au Fonds de réserve pour la dette et si elle s'est conformée à ses obligations prévues au service de la dette (capital et intérêts). La troisième se réfère à l'obligation de souscrire à deux polices d'assurance, l'une qui la protège de toutes les contingences liées à ses activités aériennes et la seconde, une assurance multirisque, qui couvre ses opérations terrestres et ses bâtiments. La couverture de NAV Canada s'élève à deux milliards américains. En somme, le flux des redevances de NAV Canada se trouve en priorité alloué aux investisseurs et les sommes restantes servent au développement général de la société. C'est ainsi que les dépenses d'obligation restreignent le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires.

La première émission des obligations non échangeables se vend comme des petits pains chauds. Il y a trop de demandeurs pour la quantité émise. L'explication

majeure de cet enthousiasme débordant se trouve dans le fait que les rentes concédées par Transports Canada se trouvent capitaliser dans la valeur des obligations. Autrement dit, la valeur réelle dûment actualisée du flux de revenus futurs est plus élevée que la valeur d'acquisition par NAV Canada⁷⁵. La déclaration de John Crichton que « NAV Canada has the lowest cost of capital of any major corporation in North America, with four AA or better credit ratings⁷⁶ » ne fait que confirmer un état de fait : le pouvoir de monopole légal, conjugué aux subventions implicites incorporées dans le faible prix de vente de NAV Canada et aux nombreuses clauses restrictives exigées par les institutions financières, a considérablement réduit le niveau de risque de ses obligations.

Les redevances

Dès la fin de la période intérimaire de 24 mois, NAV Canada introduit, le premier novembre 1998, un ensemble de redevances qui reflètent bien les services rendus⁷⁷. Ceux-ci comprennent le contrôle de la circulation aérienne, l'information de vol, les exposés météorologiques, les services consultatifs d'aéroport et les aides électroniques à la navigation. Dans son prospectus de financement de 1996, NAV Canada reconnaît que les grands transporteurs aériens vont verser la plus grande part des redevances et que la contribution des autres, dont les propriétaires privés d'avion et l'industrie de l'aviation en général, sera très faible.

Au départ, NAV Canada exige des redevances quotidiennes et annuelles pour tous les aéronefs de moins de trois tonnes métriques, les aéronefs à hélices de plus de trois tonnes et les petits aéronefs à réactions de 7,5 tonnes métriques et moins qui se déplacent dans l'espace aérien souverain du Canada⁷⁸. Ces sommes forfaitaires dépendent de la masse maximale autorisée au décollage, de l'origine de l'immatriculation des aéronefs et de la distance parcourue. Les autres redevances dépendent des services exigés par les aéronefs.

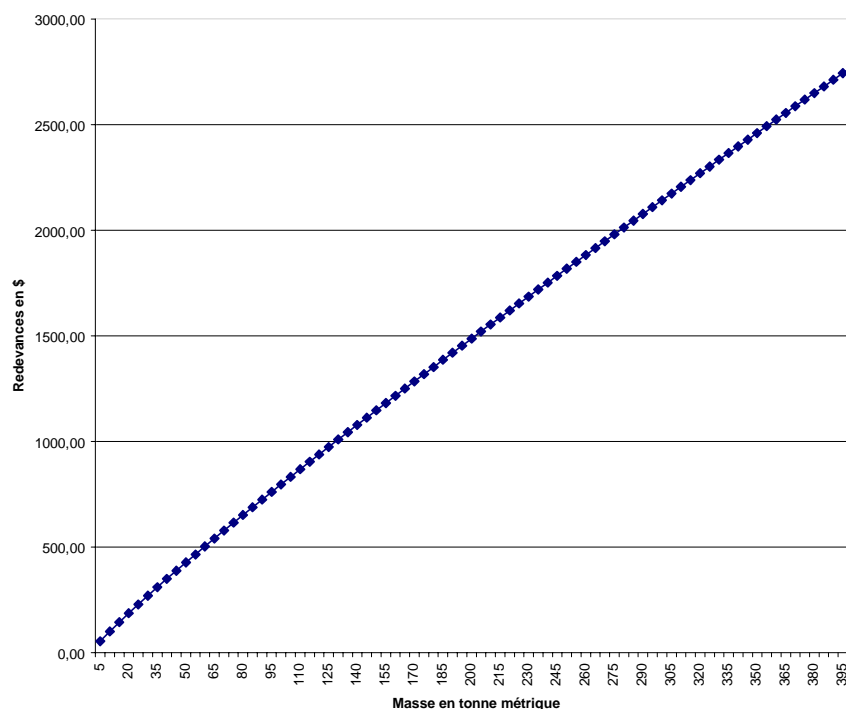
⁷⁵ Le Vérificateur général du Canada écrit avoir été informé par Transports Canada « que le seul facteur de la capacité de financement portait à croire que le marché aurait été disposé à appuyer des valeurs plus élevées ». Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada-La commercialisation du système de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 17.

⁷⁶ John Crichton (2000), « Panel on Transportation Commercialisation », Canadian Transportation Research Forum, Charlottetown, in *Forumation*, July, p. 1.

⁷⁷ NAV Canada (2000), « Guide des redevances à l'intention des clients », p. 1-21 et annexes A et B, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

⁷⁸ NAV Canada (2000), « Guide des redevances à l'intention des clients », *op. cit.*, p. 4-5.

Graphique 1 : Redevances de décollage

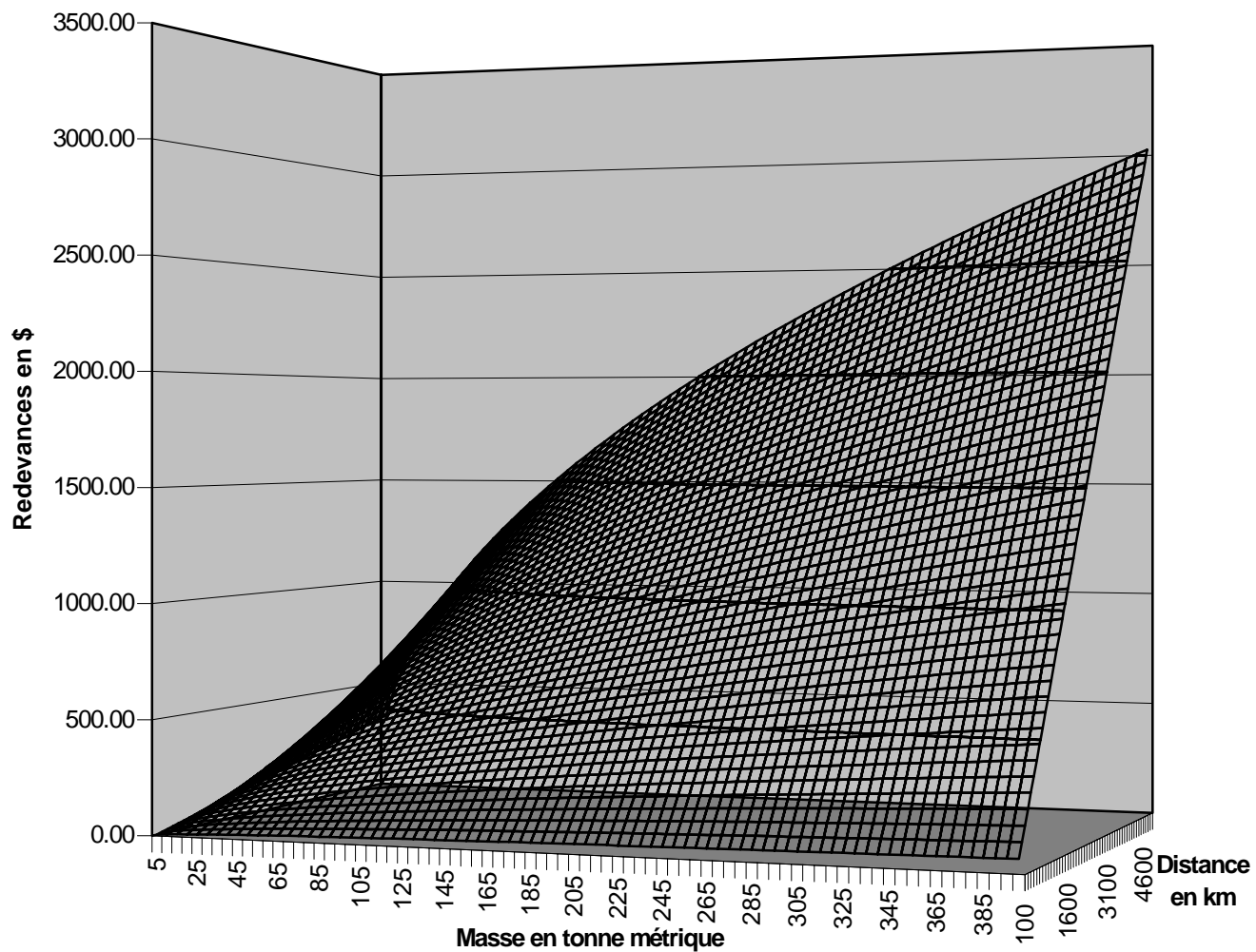


La société prélève des redevances de survol des aéronefs qui utilisent l'espace aérien du Canada, mais qui n'y décollent pas ou n'y atterrissent pas. Ces redevances s'appliquent aussi aux vols avec atterrissage et décollage sur le territoire canadien. Les redevances tiennent compte de la distance parcourue en territoire canadien et, dans une mesure moindre que proportionnelle, de la masse de l'aéronef. La redevance payée (R) est fonction du taux unitaire (T), fois le coefficient de masse (M), mesurée par la racine carrée de la masse maximale autorisée au décollage de l'aéronef, fois la distance orthodromique (D) en territoire canadien pour les survols et les vols internationaux et la distance orthodromique entre les aéroports de départ et d'arrivée pour les vols intérieurs⁷⁹. Le graphique 1

⁷⁹ NAV Canada (2000), « Guide des redevances à l'intention des clients », *op. cit.*, p. 9.

décrit l'évolution des redevances selon la masse en tonne métrique et la distance parcourue en kilomètres.

Graphique 2 : Redevances de survol



NAV Canada perçoit aussi des redevances d'aérogare et de services de navigation intérieurs et internationaux pour tous les aéronefs de huit tonnes qui atterrissent et décollent des aéroports canadiens⁸⁰. La redevance (R) s'applique uniquement aux départs de chaque vol et elle est fonction d'un taux unitaire (T), fois le coefficient de la masse (M) mesurée par la masse maximale de l'aéronef autorisée au décollage à la puissance 0,9. Le graphique 2 montre l'évolution de telles redevances⁸¹. Quant aux redevances d'utilisation des services de navigation de l'Atlantique Nord et de télécommunications⁸², elles sont prélevées pour les aéronefs qui survolent l'Atlantique Nord et l'océan Arctique en effectuant des vols internationaux. Ces deux redevances, dites océaniques, sont calculées selon un taux fixe par vol.

Le tableau 3, tiré du Rapport annuel de 1999⁸³, donne un aperçu de l'importance générale de ces redevances. Les données de 1998 sont partielles puisque la mise en œuvre des redevances s'est réalisée en deux temps et que la société recevait des mensualités de Transports Canada jusqu'au mois d'octobre. Les résultats de 1999 révèlent l'efficacité des redevances introduites par NAV Canada et surtout l'importance des redevances de survol comme source de revenus. De tels tarifs n'existaient pas avant 1995. NAV Canada a réduit ses redevances plusieurs fois au cours des années. Elle est légalement tenue de fixer ses redevances à des niveaux lui permettant de recouvrer ses coûts. Tout excédent doit servir à accroître les investissements ou à réduire les redevances. C'est ainsi qu'elle reporte les hausses de redevances prévues pour novembre 1998⁸⁴ à mars 1999. En septembre 1999, elle met en vigueur une réduction des redevances de 7,5 à 13,7 % qui doit se terminer à la fin de l'an 2000. Celle-ci est récemment prolongée jusqu'en décembre 2001⁸⁵.

⁸⁰ NAV Canada (2000), « Guide des redevances à l'intention des clients », *op. cit.*, p. 10. Nous ne discutons pas de la nouvelle redevance imposée à l'aéroport de Toronto, le plus occupé du Canada. Sa facture est une variante de la redevance d'aérogare, mais elle est temporaire. Elle le demeurera jusqu'au recouvrement des coûts d'immobilisations qui s'échelonne sur quatre ans.

⁸¹ NAV Canada ne prélève aucun tarif de pointe puisqu'elle ne rencontre pas de problème de congestion comme aux États-Unis.

⁸² NAV Canada (2000), « Guide des redevances à l'intention des clients », *op. cit.*, p. 11.

⁸³ NAV Canada (2000), « Rapport annuel de 1999 », p. 39, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

⁸⁴ Depuis septembre 1998, la société NAV Canada a créé un compte de stabilisation des tarifs pour atténuer les fluctuations du volume de la circulation en raison de la nature cyclique de l'industrie du transport aérien. NAV Canada (2000), « Rapport annuel de 1999 », p. 38, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>.

⁸⁵ NAV Canada (2000), « NAV Canada dévoile sa proposition de redevances et son investissement continu », communiqué de presse, 21 septembre, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

Les baisses des redevances aux utilisateurs proviennent de la croissance simultanée des droits d'utilisation perçus et de la diminution des coûts d'opération. Les réductions, qui se réalisent après que la société a satisfait toutes les clauses restrictives précédemment décrites, sont un facteur résiduel, le *cash-flow* net, qu'elle doit retourner à ses membres. Elles sont un reflet indéniable et supplémentaire que la valeur actualisée de ses revenus futurs est beaucoup plus élevée que prévue, même en prenant en considération les subventions de toutes sortes consenties par Transports Canada lors de la vente. Ces baisses de redevances constituent une subvention additionnelle et implicite des contribuables aux membres des services de navigation aérienne du Canada.

Tableau 3 : Évolution des produits bruts, en milliers de dollars, 1998-1999

Années/redevances	1999	1998
Redevances de survol	474 229	302 176
Redevances d'aérogare	331 527	116 791
Redevances quotidiennes/annuelles	29 166	-
Redevances océaniques	41 267	38 317
Sous-total	876 189	457 317
Montant reporté		(72 000)
Total	876 189	385 284

Source: Rapport annuel de NAV Canada, 1999, p. 39.

Avant de formuler des observations sur le système de redevances mis en œuvre par NAV Canada, il est pertinent de préciser les services vendus par NAV Canada. La société produit des services de navigation aérienne qui diffèrent selon les besoins des aéronefs. Bref, avec la même dotation de technologie et de main-d'œuvre spécialisée, elle offre des services distincts et spécifiques pour chacun des aéronefs que font voler les transporteurs aériens. Elle est ainsi capable d'isoler les usagers les uns des autres en leur offrant un service sur mesure. Elle peut alors leur imposer une redevance qui est fonction de l'élasticité-prix de la demande de ses

services. L'analyse suivante exclut volontairement les petits aéronefs dont les redevances sont fixes en raison de leur faible importance aux recettes totales⁸⁶.

Son système de redevances se conforme à la tarification différenciée ou aux composantes multiples. En effet, tout transporteur aérien doit verser dans un premier temps une somme forfaitaire, une forme d'immatriculation, pour pouvoir voler ou survoler l'espace aérien souverain du Canada. Celle-ci comprend plusieurs classes. Par la suite, le propriétaire d'un aéronef doit verser une redevance variable qui dépend de l'usage qu'il fait des services de navigation aérienne. Notre intérêt le plus important porte sur les redevances de survol payées par les aéronefs qui utilisent uniquement l'espace aérien canadien pour transiter entre leur lieu d'origine et leur lieu de destination.

En raison de la position stratégique canadienne sur le continent nord-américain, les entreprises aériennes étrangères peuvent réduire considérablement la distance parcourue, sauver ainsi du temps à leurs passagers et réduire leurs coûts de production. Cet avantage spécifique de la navigation orthodromique fait que la société privée NAV Canada est en mesure d'imposer une redevance selon la règle de Ramsey, c'est-à-dire selon l'inverse de l'élasticité-prix de la demande pour de tels survols. Le paragraphe 35.(2) de la loi constitutive de NAV Canada appelle cette méthode de calcul « la valeur des services fournis ». La demande est inélastique puisqu'il n'existe pas de routes substitués. En effet, toute autre route qui ne s'inspire pas de l'orthodromie implique des coûts d'opération plus élevés et surtout une durée de déplacement plus longue pour les passagers.

NAV Canada jouit alors d'une marge de manœuvre dans la détermination des redevances de survol. La borne supérieure se trouve délimitée par le *reservation price*, mesuré par tous les coûts supplémentaires encourus par une entreprise aérienne, tant monétaires qu'en temps perdu, de redéployer ses aéronefs sur de nouveaux parcours non orthodromiques afin d'éviter le territoire canadien, et par la borne inférieure qui correspond à ne pas profiter de son pouvoir de monopole discriminant. Bref, tant et aussi longtemps que le coût marginal de recourir à de nouveaux itinéraires non orthodromiques sera supérieur aux redevances de survol imposées par NAV Canada, les transporteurs aériens vont les assumer. De plus, ils peuvent les refiler à leurs passagers qui sont captifs.

⁸⁶ J. A. A. Lovink (1999), « Choosing the right autonomy for operators of privatized government services : the case of NAV Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 3, p. 380.

La société canadienne, fournisseur de services de navigation aérienne pour tout aéronef qui utilise l'espace aérien souverain du Canada, emploie effectivement une tarification qui s'inspire de la règle de Ramsey. L'élément majeur qui lui permet d'obtenir une tarification différenciée est l'introduction du coefficient de la masse à la puissance 0,5 dans la formule des redevances de survol. Toutefois, son statut de société sans but lucratif limite sa capacité de s'approprier une plus grande partie de la rente. En effet, l'alinéa 35.(10)i stipule que les recettes anticipées ne peuvent dépasser les obligations financières courantes et futures de la société.

Deux indices directs montrent clairement que la société profite de la rente de localisation du Canada. Le premier se trouve dans l'importance des redevances de survol qui totalisent, en 1999, 54,1 % des droits perçus des utilisateurs de toutes sortes. Ce pourcentage est quelque peu surestimé puisqu'il comprend aussi les vols internationaux et intérieurs des entreprises canadiennes d'aviation. Le second provient des redevances totales versées en 1999 par Air Canada et Canadian Airlines. Ces deux principaux transporteurs canadiens versent une somme de 264 millions, soit 28 % des redevances perçues par NAV Canada. Par conséquent, toutes les entreprises aériennes canadiennes qui utilisent les services de navigation aérienne sont les grandes gagnantes de l'existence de telles redevances puisqu'un fort pourcentage est assumé par les aéronefs étrangers. Les entreprises étrangères, en transitant par l'espace aérien souverain canadien, utilisent les services de NAV Canada et réduisent par le fait même les redevances que devraient assumer les firmes canadiennes d'aviation. Mais, c'est une arme à deux tranchants puisque les entreprises étrangères, qui ne sont pas membres de la société sans but lucratif canadienne, profitent aussi à la marge des diminutions de redevances générées par NAV Canada, ce qui atténue à la marge le pouvoir de discrimination de NAV Canada.

Le fait que les petits aéronefs à hélices et à réactions de moins de 7,5 tonnes paient des redevances fixes plutôt que la redevance d'atterrissage révèle l'existence de subventions croisées. Nous appuyons notre raisonnement sur un échange épistolaire entre Lovink et le premier dirigeant de NAV Canada. Le premier proposait de diminuer l'importance de la masse et de l'appliquer à tous les aéronefs, petits et gros. Le représentant de NAV Canada de répliquer que cette

suggestion « gives me great concern as it would aggravate the problems for the regional and other operators of small aircraft⁸⁷ ».

En conclusion, les clauses légales qui régissent la conduite de NAV Canada de même que les dépenses d'obligation l'empêchent de s'accaparer une part plus importante de sa rente de localisation. Qui plus est, chaque fois que NAV Canada réduit ses redevances, les entreprises étrangères en bénéficient. Par ailleurs, une comparaison internationale des redevances en route vers d'autres pays montre que les redevances de survol canadiennes sont à des degrés divers inférieures à celles exigées par l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie pour trois types d'aéronefs. Par contre, les redevances d'aérogares sont plus importantes que celles perçues par les six pays mentionnés. Les autorités de NAV Canada sont évidemment conscientes qu'elles doivent « faire davantage pour accroître la compétitivité de nos clients, surtout au chapitre des redevances de services terminaux où la tâche s'avère plus colossale⁸⁸ ».

La sécurité aérienne

La commercialisation des services de navigation aérienne n'implique nullement que Transports Canada cesse d'imposer une réglementation relative à la sécurité aérienne. Toutefois, celui-ci se démarque de son approche réglementaire traditionnelle en introduisant six principes généraux⁸⁹. Nous n'en retenons, pour les fins de la présentation, que deux dont les effets sont de moduler le rôle de la réglementation gouvernementale et d'ouvrir la voie à d'autres moyens et modalités qui sont plus aptes à diminuer le niveau de risques.

Le troisième principe s'énonce ainsi: « La réglementation des activités du SNA interviendrait seulement quand cela s'avérerait nécessaire, et ce dans les domaines touchant la sécurité pour lesquels l'efficacité des approches de nature moins

⁸⁷ J. A. A. Lovink (1999), « Choosing the right autonomy for operators of privatized government services : the case of NAV Canada », *op. cit.*, p. 385, note 16.

⁸⁸ NAV Canada (1999), « Plan d'affaires de NAV Canada 1999-2002 », p. 18, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

⁸⁹ Rapidement, le premier est la nécessité d'une réglementation. Le deuxième est que la réglementation s'applique à tous les fournisseurs de service du SNA. Le quatrième se réfère à la collaboration entre Transports Canada et toutes les parties intéressées. Le cinquième porte sur la nécessité de focaliser sur les risques les plus importants. Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », Réglementation en matière de sécurité, *document de travail* n° 2, Aviation, p. 2-3.

réglementaires ne serait pas probante⁹⁰ ». Transports Canada reconnaît explicitement que les forces du marché peuvent contribuer à l'amélioration de la sécurité aérienne et que l'intervention réglementaire est le moyen de dernier recours.

Quant au sixième principe, il énonce que « la rentabilité constituerait l'une des bases de la réglementation du SNA, non seulement en ce qui a trait à la nécessaire proportionnalité des coûts concomitants au niveau de sécurité atteint, mais aussi en ce qui concerne la répartition souhaitable de l'autorité et des responsabilités entre l'entité de réglementation (le gouvernement) et les entités assujetties à celle-ci (les fournisseurs de services de SNA). À cet égard, il est proposé que le pouvoir de réglementation soit délégué, jusqu'au maximum envisageable, à l'organisation mise en place...⁹¹ ». Transports Canada propose, en déléguant la gestion de la sécurité au mandataire, NAV Canada, de le responsabiliser puisque la société sans but lucratif est la plus compétente à assurer la sécurité des passagers. Par ailleurs, Transports Canada accepte dans ce même principe la nécessité de prendre en considération aussi bien les bénéfices que les coûts de sa réglementation. Au départ, faire la promotion de la sécurité n'implique nullement l'élimination de tous les risques. Comme il existe un prix à toute mesure de sécurité, il faut alors se concentrer sur celles qui produisent le plus de bénéfices relativement à leurs coûts. Autrement dit, « *but safe is not the equivalent of free risk*⁹² ». Bref, ces deux énoncés de principe ne peuvent qu'entraîner une diminution de l'envergure de la réglementation traditionnelle et la canaliser vers les endroits où elle se révèle la plus efficace.

Transports Canada décide que la réglementation en matière de sécurité aérienne se fonde maintenant sur des critères de performance plutôt que sur des critères de nature technique. Ce changement de cap, considérer les *outputs* plutôt que les *inputs*, requiert que Transports Canada, le mandant, soit en mesure de contrôler et de surveiller le mandataire, NAV Canada. Pour s'assurer que le mandataire se conforme aux mesures de sécurité aérienne qui sont la raison d'être de son existence, le mandant doit investir temps, énergie et ressources pour mettre au

⁹⁰ Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », Réglementation en matière de sécurité, *op. cit.*, p. 2.

⁹¹ Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », Réglementation en matière de sécurité, *op. cit.*, p. 4.

⁹² W.K. Viscusi (1996), « Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, été, p. 122.

point et développer différents indices de rendement, dont le plus important est « l'évitement, par le contrôle adéquat de la circulation aérienne, des pertes d'espacement (distances) entre les aéronefs⁹³ ». Transports Canada, en tant que fournisseur des services de navigation aérienne, avait déjà entrepris une analyse de risques lui permettant de « cerner les activités qui nécessitent plus de vigilance⁹⁴ » et ce, dans un contexte de rentabilité des ressources. Transports Canada s'est judicieusement acquitté de ses obligations en faisant ses devoirs de mandant.

Quant au rendement du mandataire, NAV Canada, de multiples forces extérieures s'ajoutent aux actions du mandant et l'incitent à gérer efficacement les risques propres à ses activités, c'est-à-dire minimiser l'évitement des pertes d'espacement entre les aéronefs. Comme il a été mentionné précédemment, les clauses restrictives exigées par les détenteurs d'obligations font qu'ils sont en mesure de surveiller et de contrôler toutes les dimensions de ses activités, dont la plus capitale, la sécurité des passagers qui sont à bord des avions. De son propre chef, NAV Canada entreprend des engagements volontaires pour signaler à toutes les parties intéressées, aussi bien canadiennes qu'étrangères, que la sécurité est et demeure sa priorité principale. Elle investit en formation auprès de son personnel et en technologie nouvelle pour que « toutes les unités de maintenance au sein du Groupe de l'exploitation...[soient] certifiées ISO 9002 d'ici l'automne 1999⁹⁵ ». Dans son rapport annuel de 1999, NAV Canada indique que la moyenne des irrégularités d'exploitation est de 2 par 100 000 mouvements pour les trois dernières années. Bref, il existe une concordance parfaite entre les incitations en matière de sécurité aérienne et les intérêts du mandant, Transports Canada, du mandataire, NAV Canada, et toutes les institutions qui en financent les opérations quotidiennes.

Tous les membres de la société sans but lucratif, dont les pilotes et les entreprises aériennes, sont perdants si la société ne maximise pas les normes de sécurité. Par ailleurs, les primes de l'assurance responsabilité sur ses activités aériennes vont aussi s'accroître considérablement, si NAV Canada s'écarte d'une conduite prudente en matière de sécurité. Bref, c'est un jeu à somme négative pour tous les

⁹³ Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 27.

⁹⁴ Vérificateur général du Canada (1997), « Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne », *op. cit.*, p. 27.

⁹⁵ NAV Canada (1999), « Plan d'affaires de NAV Canada 1999-2002 », p. 23, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

membres de la société sans but lucratif, si celle-ci ne se conforme pas à ses obligations en matière de sécurité. Lors d'une conférence sur la sécurité dans les transports, le président John Crichton insiste sur l'importance de la sécurité dans les opérations quotidiennes en déclarant que « from the outset NAV Canada has had an independent office of safety and quality, whose director reports to the CEO and sits on our executive management committee⁹⁶ ».

Les principes de gouvernance et d'imputabilité

NAV Canada est une société sans but lucratif composée de quatre membres qui sont nommés par les parties intéressées suivantes : le gouvernement fédéral en nomme un, les groupes d'utilisateurs en nomment deux et les syndicats représentant les employés du système de navigation aérienne, un. Le conseil d'administration se compose de 15 membres, dont dix sont nommés par les quatre membres de la société; les cinq autres, dont le président, sont nommés par les dix premiers initiaux. Quant à la répartition des administrateurs sélectionnés par les quatre membres, les entreprises aériennes et l'aviation en général en nomment cinq, le gouvernement fédéral trois, les syndicats deux : les quatre autres administrateurs sont des personnes indépendantes, non liées au Conseil et pas choisies par ce dernier. La composition du conseil d'administration et la représentation proportionnelle des administrateurs dans les différents comités tendent à promouvoir un équilibre parmi les intérêts des diverses classes de membres. Elles atténuent ainsi les coûts des décisions collectives qui sont inhérentes à l'hétérogénéité des intérêts parmi les membres⁹⁷.

Les règlements requièrent que des membres de chacun des quatre groupes siègent au Comité de la sécurité pour que les points de vue des quatre membres de la société soient connus et débattus. La structure interne de la société privée, ses règlements et l'influence exercée par sa loi constitutive et par les institutions détentrices des obligations déterminent un haut niveau d'imputabilité envers le public.

Réflexions sur la conduite de NAV Canada

⁹⁶ NAV Canada (2000), John Crichton « Safety Through Partnership », communiqué de presse, 28 novembre p. 1, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>.

⁹⁷ Henry Hansmann (1994), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, p. 40.

Jusqu'à présent, la conduite de NAV Canada, détentrice d'un pouvoir de monopole, se révèle conforme aux attentes en raison des mécanismes de poids et de contrepoids aussi bien internes qu'externes qui en assurent la vitalité et la croissance. Toutefois, des problèmes possibles peuvent surgir et en affecter le fonctionnement à moyen et à long terme. Nous portons notre intérêt sur un thème qui a aussi des ramifications sur la sécurité, soit le comportement des syndicats, principalement celui des aiguilleurs de l'air.

Dans un milieu concurrentiel, un syndicat cherche à accroître la rémunération de ses membres et défend aussi les intérêts non pécuniaires de ses membres, plus particulièrement ceux du syndiqué médian. Le syndicat veille alors à ce que les employés qui ont investi ou investissent dans une formation spécifique, comme des habiletés particulières et dans la connaissance poussée des rouages de l'entreprise, ne perdent pas leur quasi-rente aux mains des employeurs. Le syndicat voit à ce que les actionnaires d'une entreprise ne profitent pas de l'immobilité relative des employés en ne les rémunérant pas selon leur productivité marginale.

Par contre, les aiguilleurs de l'air travaillent pour un monopole, qu'il soit public comme l'était auparavant le SNA ou qu'il soit un monopole légal concédé à une entreprise sans but lucratif comme NAV Canada. Dans ce contexte, les syndicats ne cherchent pas d'abord à obtenir des mesures traditionnelles de protection pour leurs membres, que leur formation spécifique rend vulnérables à une certaine forme d'expropriation par l'employeur, mais leur objectif est plutôt d'améliorer leur sort au détriment des autres membres. Ils demandent des conditions salariales supérieures à leur productivité marginale et obtiennent des avantages non pécuniaires qui n'ont aucun lien avec leur emploi. Ils ont de nombreux moyens pour parvenir à leurs fins. Outre la grève qui paralyse l'industrie du transport aérien et qui requiert généralement l'intervention du gouvernement fédéral par une loi spéciale, ils peuvent faire des « grèves perlées et rotatives », menacer de faire la grève et invoquer des maladies industrielles, la plus utilisée et la plus difficile à détecter étant le stress⁹⁸. Ces pratiques qui augmentent le niveau d'incertitude dans l'industrie se répètent souvent dans les pays industrialisés. Bref, NAV Canada n'est aucunement à l'abri de ce problème récurrent qui est propre à l'industrie de la production des services de navigation aérienne.

⁹⁸ Pour un exemple des nombreuses pratiques des syndicats d'aiguilleurs de l'air, il faut consulter M. E. Staten et J. Umbeck (1982), « Information Costs and Incentives to Shirk : Disability Compensation of Air Traffic Controllers » *American Economic Review*, vol. 72, n° 5, p. 1023-1037.

Les syndiqués jouissent ainsi du pouvoir de prendre les utilisateurs des services de navigation aérienne en otage, dans la mesure où NAV Canada est le seul producteur autorisé à offrir le service au Canada. Celui-ci dispose de forts volumes d'investissements et son parc d'équipements s'étend sur tout le territoire canadien. Les employés syndiqués peuvent s'approprier par leurs différentes manœuvres une partie de la quasi-rente de ce capital non humain, c'est-à-dire du profit de ce capital fixe, immuable et non transférable⁹⁹. Cette forme d'appropriation, communément appelé *hold-up* dans la littérature, se trouve atténuée en raison des clauses restrictives qui obligent les gestionnaires à se préoccuper du remboursement de la dette avant d'investir en améliorations technologiques. Autrement dit, le financement par la dette plutôt que par l'équité constitue une forme d'antidote au *hold-up*¹⁰⁰.

Comme il a été mentionné précédemment, Transports Canada a facilité grandement le transfert de ses employés à NAV Canada en leur accordant de multiples privilèges financiers. Par ailleurs, la société privée s'est aussi engagée à ne pas procéder à des réductions de la main-d'œuvre durant une période de trois à cinq ans et à leur verser des indemnités de départ intéressantes, le cas échéant. Elle a augmenté leur niveau de rémunération au fil des ans. Toutefois, cela n'a pas empêché le syndicat des aiguilleurs de l'air de vouloir déclencher une grève au début de l'automne 2000. Certes, les deux parties ont conclu une nouvelle convention collective, mais sous la menace non voilée d'une loi spéciale du gouvernement fédéral.

La main-d'œuvre de NAV Canada a diminué de 16,7 % de novembre 1996 à avril 2000, mais sa part relative des coûts est sensiblement la même, soit environ 60 % des coûts d'opération. Selon le supplément récent du Plan d'affaires de NAV Canada pour 2000-2003, ce pourcentage, bien que valide jusqu'à la fin d'avril 2000, ne comprend pas les hausses salariales obtenues au début de l'automne. Toutefois, NAV Canada estime être capable grâce à cette nouvelle convention collective « [d']améliorer la productivité, augmenter le nombre de contrôleurs de la circulation aérienne et réduire le nombre d'heures supplémentaires¹⁰¹ ». Par

⁹⁹ Oliver E. Williamson (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, *op. cit.*, p. 263.

¹⁰⁰ Armen A. Alchian et S. Woodward (1988), « Review of Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism* », *Journal of Economic Literature*, vol. 26, n° 1, mars, p. 73.

¹⁰¹ NAV Canada (1999), « Plan d'affaires de NAV Canada », Supplément 2000-2003, p. 20, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

ailleurs, le Plan d'affaires de 1999-2002 veut proposer « une forme de participation aux bénéfices pour rattacher une certaine partie de la rémunération des employés aux contributions individuelles, de groupe ou d'entreprise apportée à la prestation des services SNA¹⁰² ». Cette proposition soulève des questions importantes dont la première se formule de la façon suivante: cette rémunération fondée sur des incitations implique que la productivité marginale observée des employés serait inférieure à celle prévue au contrat, d'où la nécessité de recourir à une participation aux bénéfices pour que les syndiqués s'astreignent aux dispositions du contrat de travail. Cette dynamique n'existe qu'en raison du statut de société sans but lucratif qui est en plus un monopole légal.

La deuxième concerne le statut de la société sans but lucratif. Sa loi constitutive l'empêche de verser le *cash-flow* net ou «les profits» à ses membres, dans le cas considéré, les syndiqués de NAV Canada. Certes, on peut invoquer que certains membres, les entreprises aériennes, profitent des diminutions de redevances et que les syndiqués auraient droit à leur part. Mais l'argument porte à faux puisque les employés syndiqués ont reçu depuis 1997 des rémunérations supérieures à celles du secteur privé et à celles d'employés qui œuvrent dans le domaine du transport, des communications et des services publics¹⁰³. NAV Canada veut-elle faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement? Par ailleurs, cette demande de participation aux bénéfices de la part des syndiqués s'inspire peut-être des émoluments des cadres supérieurs. Ils se composent en effet d'un salaire de base auquel s'ajoute une prime qui est fonction de l'importance relative du cadre supérieur dans la hiérarchie.

Il se dégage que l'ensemble des principes de gouvernance et d'imputabilité envers le public atténuent de nombreux problèmes que rencontrait le système de navigation aérienne quand il était dirigé par Transports Canada. Toutefois, le comportement de prédateur de certains syndicats demeure toujours présent. Certes, il est mieux surveillé et contrôlé que sous l'institution précédente, un ministère dont les droits de propriété n'existaient pas à proprement dit. Mais NAV Canada doit encourir des dépenses d'obligation pour se conformer aux attentes des utilisateurs de ses services, soit une sécurité aérienne qui se base sur une adéquation entre les bénéfices marginaux et les coûts marginaux.

¹⁰² NAV Canada (1999), « Plan d'affaires de NAV Canada 1999-2202 », p. 41, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

¹⁰³ NAV Canada (1999), « Plan d'affaires de NAV Canada », Supplément 2000-2003, p. 8, le graphique 8, version française, [en ligne], <http://www.navcanada.ca>

1.3 *La cession des administrations portuaires canadiennes*

La troisième forme de transferts d'actifs entreprise par Transports Canada touche les principaux ports canadiens. Celui-ci profite alors de l'occasion pour rationaliser la législation existante et pour céder de nombreuses installations portuaires à des intérêts provinciaux et locaux¹⁰⁴. Notre intérêt porte sur les transferts des 18 principaux ports canadiens à de nouvelles entités commerciales, les administrations portuaires canadiennes. L'autonomie acquise va améliorer leur gestion et les inciter davantage à prendre en compte les priorités et les besoins locaux. Nous présentons les faits de la façon suivante: la première partie consiste en une description des principales composantes de la loi intitulée *Loi maritime du Canada* qui détermine le cadre opérationnel de toute administration portuaire canadienne; la deuxième traite des principes de gouvernance et d'imputabilité qui encadrent la gestion des administrations portuaires canadiennes. Nous complétons par quelques observations.

L'environnement général des cessions

Transports Canada publie en décembre 1995 sa « Politique maritime nationale » dont les intentions avouées sont de développer un réseau d'administrations portuaires canadiennes efficaces et plus attentives aux besoins des utilisateurs. Le diagnostic posé est sévère, mais réaliste. Une grande partie du réseau maritime « souffre de surcapacité et dépend trop lourdement des subventions du gouvernement¹⁰⁵ ». En effet, environ 80 % du trafic maritime transite par seulement 40 des 572 ports sous la juridiction générale de Transports Canada. De plus, des conventions collectives rigides et des pratiques de travail désuètes amènent le gouvernement fédéral à intervenir plus qu'il le devait dans des conflits de travail. On dénote 14 lois spéciales canadiennes pour rappeler les dockers au travail depuis 1972. D'où la conclusion d'un taux de rendement insuffisant sur les investissements qui ne peut durer dans un contexte de réduction du déficit. La solution envisagée consiste en une délégation de la gestion des ports à des autorités locales ou régionales, les administrations aéroportuaires canadiennes.

La partie I de la *Loi maritime du Canada*¹⁰⁶, sanctionnée en juin 1998, autorise Transports Canada à déléguer la gestion des ports, financièrement autonomes et

¹⁰⁴ Transports Canada, « Programmes portuaires et cession », *Rapport annuel*, années 1998-1999 et 1999-2000.

¹⁰⁵ Transports Canada (1995), « Politique maritime nationale », *document public*, décembre, p. 3.

¹⁰⁶ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, chap. 10, partie I, p. 1-42.

indispensables au commerce intérieur et extérieur canadien, à des administrations portuaires canadiennes ou APC. Ces sociétés sans but lucratif et sans capital-actions sont constituées en vertu de la Partie II de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*¹⁰⁷. Elles sont ainsi exemptes de l'impôt sur le revenu et les terrains fédéraux de la Couronne ne sont pas imposables au niveau municipal. Toutefois, le contexte économique dans lequel les ports canadiens opèrent est fort différent des situations précédemment étudiées que sont les administrations aéroportuaires locales et canadiennes et NAV Canada. Les premières sont un monopole naturel en raison de leur localisation respective et la seconde société est un monopole légal. Par contre, les administrations portuaires canadiennes sont en concurrence, non seulement avec les autres APC et certains autres ports canadiens de moins d'envergure, mais aussi avec des ports américains. Tout au long de leur histoire respective, elles ont dû et doivent toujours s'ajuster au progrès technologique¹⁰⁸, et produire des services à des coûts de production les plus bas possibles, sinon elles perdent graduellement leur clientèle. Comme la discipline de marché ne leur est pas tout à fait étrangère, il est logique d'anticiper que l'ensemble des règles de délégation mises en place par Transports Canada n'introduira pas des changements importants comme ceux observés dans les transferts précédents. Comme Transports Canada a appris beaucoup sur le tas des expériences passées, il s'ensuit que le cadre de référence est bien précisé et qu'il existe un alignement clair et évident entre les objectifs de Transports Canada et les incitations des administrateurs des nouvelles entités commerciales.

Les articles importants de la Loi

Comme lors de la cession d'aéroports, Transports Canada demeure le propriétaire foncier et le bailleur des biens immeubles et des droits qui se rattachent aux ports dont il délègue la gestion. Un port devient une administration portuaire canadienne lorsqu'il rencontre les quatre critères exigés par le paragraphe 8.(1) de la loi, soit l'autonomie financière, l'importance stratégique pour le commerce canadien, le rattachement à une ligne de chemin de fer ou des axes routiers importants, et la diversification de ses activités. La nouvelle entité commerciale signe alors un bail d'une durée variable, selon l'alinéa 8.(1)j, qui reflète principalement les intérêts des

¹⁰⁷ Statuts révisés du Canada (1970), « Loi sur les corporations canadiennes », *op. cit.*, p. 1469-1471.

¹⁰⁸ Les principaux sont le gigantisme et la spécialisation qui se sont imposés pour les vraquiers dans une fourchette qui va de 150 000 à 300 000 tpl (tonnes de port lourd) et l'unitisation des charges et le gigantisme dans les marchandises générales qui requièrent des navires dont la capacité unitaire est de 6 000 conteneurs (EVP) équivalent vingt pieds.

deux parties à l'entente. Transports Canada cherche à aligner ainsi la durée du bail à la vie utile de ses actifs à louer et à celle des investissements faits par les utilisateurs. Par exemple, les baux signés par les APC de Montréal et de Vancouver sont de 60 ans. Toutefois, rien n'exclut une renégociation si de nouvelles circonstances l'imposent.

Une administration portuaire canadienne est soumise par la loi à des exigences financières pour s'assurer que sa gestion sera efficace. En voici les principales. En sa qualité de locataire, une APC doit verser, selon l'alinéa 8.(1)h, des frais annuels qui sont fonction de son achalandage mesuré par ses revenus bruts calculés. Le barème qui se trouve dans les lettres patentes¹⁰⁹ de chaque APC se lit comme suit: 2 % sur la première tranche de revenus bruts de 10 millions, 4 % sur la deuxième tranche de 10 millions supplémentaires, 6 % sur la troisième tranche qui comprend des recettes de 20 à 60 millions, 4 % sur la tranche de 60 à 70 millions et 2 % sur tous les revenus supérieurs à 70 millions. Autrement dit, pour des revenus bruts inférieurs à 20 millions, toute APC verse des frais de location qui croissent à un taux légèrement plus que proportionnel. La progression des frais de location évolue d'une manière proportionnelle, si les revenus bruts se situent dans la tranche de 20 à 60 millions. Finalement, si les revenus bruts dépassent la somme de 70 millions, le taux de croissance des frais de location augmente à un taux moins que proportionnel.

En outre, l'administration portuaire canadienne n'est pas le mandataire de Transports Canada et elle ne peut ainsi obtenir de garantie de celui-ci en vertu de l'article 26. Elle doit s'autofinancer et c'est le paragraphe 28.(5) qui lui accorde une capacité contractuelle et qui lui permet de se procurer des fonds des institutions bancaires canadiennes. Les lettres patentes de chacune des APC stipulent, au paragraphe 9.2, la limite de leur pouvoir d'emprunt respectif. Par exemple, les APC de Montréal et de Vancouver peuvent emprunter respectivement la somme de 130 millions et de 225 millions. Les emprunts reflètent la valeur dûment actualisée des revenus futurs, le *cash-flow* net, que chaque administration portuaire canadienne, en tant que locataire du sol et des infrastructures portuaires de Transports Canada, peut générer en offrant des différents services à ses utilisateurs. Finalement, la dernière exigence financière imposée par la loi consiste en des règlements sur l'utilisation des fonds mis à sa disposition par l'article 32, sur l'obligation d'une « assurance que l'administration portuaire ou ses filiales à

¹⁰⁹ Transports Canada (1998), « Montreal Port Authority, Letters Patent », *document public*, article 6.2, p. 12.

cent pour cent doivent posséder » par l'alinéa 27.(1)e et sur la fixation du plancher de rémunération des principaux administrateurs, le premier dirigeant et tous les autres cadres par l'alinéa 27.(1)d.

En contrepartie de ses obligations financières, la loi lui concède au paragraphe 49.(1) l'habilité de percevoir des droits pour toutes les formes de service qu'elle offre à ses utilisateurs. Ces droits « doivent lui permettre le financement autonome de ses opérations et également être équitables et raisonnables¹¹⁰ ». Ils doivent aussi posséder certaines caractéristiques dont les principales sont l'absence de discrimination entre les utilisateurs ou catégories d'utilisateurs, l'inexistence d'avantages injustifiés ou déraisonnables et de désavantages injustes ou déraisonnables à des utilisateurs ou des catégories d'utilisateurs et la prise en compte d'une tarification fondée sur le volume et la valeur des marchandises ou de toute caractéristique commerciale admise¹¹¹. Toutefois, toute administration portuaire peut fixer, en vertu de l'article 53, des droits avec ses utilisateurs qui demeurent confidentiels.

Finalement, la fixation ou la révision de droits d'amarrage, d'accostage et de port requiert un préavis qui doit être publié dans un journal à grand tirage. L'APC en informe aussi les parties intéressées. Les droits n'entrent en vigueur qu'après l'expiration d'un délai de soixante jours. L'Office des transports du Canada reçoit toute plainte sur un droit fixé aux termes du paragraphe 49.(1) qui comporte une discrimination injustifiée¹¹².

Certaines autres dispositions importantes de la loi touchent l'étendue des activités d'une administration portuaire. Celles-ci comprennent « a) les activités portuaires liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises, et à la manutention et l'entreposage des marchandises, dans la mesure prévue par les lettres patentes; b) les autres activités qui sont désignées dans les lettres patentes comme étant nécessaires aux opérations portuaires¹¹³ ». Le cas de l'administration portuaire canadienne de Vancouver sert à en expliquer le contenu. Le paragraphe 7.1 des lettres patentes spécifie et énumère d'une façon exhaustive les activités propres à tout port et qui correspondent à la première partie de notre citation. Le paragraphe 7.2 décrit les activités de Canada Place Corporation, sa filiale en

¹¹⁰ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 49.(3), p. 32.

¹¹¹ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphes 50.(1) et 50.(2), p. 32.

¹¹² Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphes 51.(1), 51.(2), 51.(3) et 52.(1), p. 33.

¹¹³ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 28.(2), p. 18.

propriété exclusive. Le paragraphe 7.3 énumère à son tour les activités jugées nécessaires aux opérations portuaires qui pourraient être faites par une filiale à cent pour cent. Celles-ci se rapportent à la deuxième partie de la citation précédente. On mentionne explicitement que ces activités pourraient être réalisées par une filiale autre que Canada Place Corporation.

En résumé, l'ensemble des activités décrites dans les lettres patentes forme le noyau d'une administration portuaire canadienne et celle-ci peut les réaliser directement ou par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs filiales. Toute autre activité périphérique à ces dernières, c'est-à-dire qui ne se retrouve pas dans l'article 7 des lettres patentes, nécessite la création d'une autre entité juridique indépendante¹¹⁴. L'article 61 impose des responsabilités aux APC à l'égard «du maintien de l'ordre et de la sécurité des personnes et des biens dans le port». Finalement, une APC doit aussi adopter un plan d'utilisation des sols et le publier dans un journal à grand tirage.

Les principes de gouvernance et d'imputabilité

Les administrations portuaires canadiennes sont soumises à des principes de gouvernance et d'imputabilité qui reflètent bien l'évolution de Transports Canada au fil des ans. Ceux-ci se caractérisent par une clarté, une rigueur et une simplicité dont les effets sont de minimiser considérablement la surveillance et les contrôles des activités en cours. Ils sont étroitement liés au fait que les administrations portuaires canadiennes ont toujours œuvré et œuvrent encore dans un contexte concurrentiel qui requiert de la discipline et de l'efficacité de la part des administrateurs et dirigeants. Si elles ne veillent pas au grain, elles perdent graduellement leur clientèle en faveur d'autres administrations portuaires canadiennes et ports aussi bien canadiens qu'américains qui offrent des services de qualité à un meilleur prix. Nous ne recensons ici que les principes les plus importants.

Une administration portuaire est une société sans but lucratif dont les membres sont des catégories d'utilisateurs. Les lettres patentes nomment en effet les parties intéressées de chacune des APC. Par exemple, l'APC de Montréal comprend quatre catégories d'utilisateurs et celle de Vancouver treize catégories d'utilisateurs

¹¹⁴ Les lettres patentes de chaque APC contiennent au paragraphe 7.3 (k) les sommes maximales qu'une APC peut investir en capital dans une filiale, soit 50 pour cent de ses revenus nets.

qui totalisent 29 membres¹¹⁵. Le nombre de catégories est fonction de l'importance des activités de chacune des administrations portuaires canadiennes. Chaque conseil d'administration se compose de sept à onze membres. Le processus de nomination mentionne aux alinéas 14.(1)a à 14.(1)d que les trois paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal (les municipalités mentionnées dans les lettres patentes) nomment respectivement un membre et que les autres administrateurs proviennent des personnes proposées par le ministre en consultation avec des utilisateurs choisis ou des catégories d'utilisateurs mentionnées dans les lettres patentes.

Les administrateurs sont à temps partiel et leur mandat d'une durée maximale de trois ans ne peut être renouvelé qu'une fois. Les administrateurs nommés par les trois niveaux de gouvernements « doivent être reconnus comme chefs de file dans le monde des affaires ou l'industrie des transports¹¹⁶ » alors que les autres « doivent posséder des connaissances pertinentes ainsi qu'une expérience importante liées à la gestion d'entreprise, au fonctionnement d'un port ou au commerce maritime¹¹⁷ ». L'article 17 stipule que le mandat du président du conseil, élu par ses membres, est d'une durée maximale de deux ans et renouvelable.

Le conseil d'administration, en plus de se charger de la gestion des activités du port selon l'article 20, est tenu de nommer le premier dirigeant, les autres dirigeants et le personnel nécessaire à son fonctionnement, selon les paragraphes 21.(1) et 21.(2). Les administrateurs et les dirigeants des APC sont astreints à tous les devoirs fondamentaux de leur tâche par le paragraphe 21 et les alinéas 21.(1)a et 21.(1)b. Ils sont aussi régis par un code de déontologie en vertu de l'alinéa 8.(1)g que l'on retrouve en annexe dans les lettres patentes¹¹⁸. L'alinéa 37.(3) requiert que le rapport annuel de l'administration aéroportuaire canadienne publie la rémunération totale des dirigeants, si elle excède le plancher de rémunération. Leur gestion des ressources disponibles doit se faire, selon l'alinéa 38.(1)c, dans de « bonnes conditions de rentabilité » et les opérations doivent se réaliser « avec efficacité ». Bref, le premier dirigeant et les autres gestionnaires ont davantage de responsabilités en ce qui concerne la gestion quotidienne. Ils peuvent ainsi mieux

¹¹⁵ Transports Canada (1998), « Montreal Port Authority, Letters Patent », *op. cit.*, Schedule E, Classes of users et « Vancouver Port Authority, Letters Patent », *document public*, Schedule D, Classes of users.

¹¹⁶ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 15.(1), p. 13.

¹¹⁷ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 15.(2), p. 13.

¹¹⁸ La description des devoirs des administrateurs et des dirigeants de même que le code de déontologie sont en tout point conformes aux concepts de responsabilité, de rôle et de devoir élaborés aux pages 22 et 23 de cette recherche.

promouvoir les intérêts de leurs utilisateurs aussi bien à court terme qu'à long terme.

Pour garantir une transparence, la loi requiert à l'article 39 que toutes les administrations portuaires canadiennes doivent présenter « un plan quinquennal d'activités et celui de chacune de leurs filiales à cent pour cent, le cas échéant¹¹⁹ ». Toutes les APC doivent aussi procéder, selon le paragraphe 41.(1), à un examen spécial pour s'assurer de la conformité de leurs opérations avec les attentes contenues dans les paragraphes 38.(1) et 38.(2). Un tel examen spécial doit se réaliser au moins une fois tous les cinq ans.

Observations sur les administrations portuaires canadiennes

L'expérience actuelle des administrations portuaires canadiennes est toute récente, quoique le contexte économique qui les entoure ait peu changé. La période de rodage requise par les nouvelles conditions de la délégation se révèle moins longue que celle constatée pour les administrations aéroportuaires locales et canadiennes et NAV Canada. Certes, les conseils d'administration et les principaux gestionnaires rencontrent de nouveaux problèmes qui résultent d'une plus grande autonomie et de nouvelles responsabilités. Mais les règles de jeu sont claires et précises et les gestionnaires ne sont plus soumis à des actions arbitraires comme cela pouvait arriver auparavant lors de circonstances difficiles. Par exemple, les frais de location sont connus et ils ne contiennent pas d'incitations négatives qui vont à l'encontre de la croissance. La situation actuelle diffère considérablement des pratiques passées de ponctions sur le *cash-flow* net effectuées par Transports Canada auprès de certains ports relativement plus performants que d'autres.

Certains mémoires soumis au Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* font état d'insatisfaction à l'égard des frais de location exigés par Transports Canada¹²⁰. D'autres soulignent que le conseil d'administration ne joue pas son rôle de rassembleur et qu'il ne considère pas les contributions des parties intéressées: « In the case of the port, its Board of Directors is altogether too *political* and does not reflect the input received from many members of the community, including the Metropolitan Halifax Chamber of Commerce, Halifax

¹¹⁹ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, article 39, p. 25.

¹²⁰ Nova Scotia Department of Transportation and Public Works (2000), « Submission to the Canada Transportation Act Review Panel », Halifax, November 20, p. 21, [en ligne], <http://www.reviewcta-examenltc.gc.ca>

Shipping Association and others¹²¹ ». Bref, la création des administrations portuaires canadiennes ne convient pas à tous, c'est-à-dire qu'il y a des groupes qui y perdent à l'existence de nouvelles entités commerciales. Michael Ircha s'est interrogé sur les conséquences de la réforme des ports canadiens. Sa conclusion est que « It is problematic to expect port managers and their directors to actively seek to cut their ties to the federal system¹²² ».

1.4 *L'entente de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent*

La dernière forme de commercialisation de Transports Canada est la délégation de la Voie maritime du Saint-Laurent à une firme de gestion composée d'utilisateurs, la Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent ou CGVMSL ou la Corporation. Le principe fondamental sous-jacent à cette action est que les gestionnaires, qui représentent tous les utilisateurs, seront meilleurs à minimiser les coûts de production que l'organisation bureaucratique hiérarchisée dont le siège social se situe loin des opérations quotidiennes. La Voie maritime du Saint-Laurent était auparavant une société de la couronne qui fut ensuite dissoute et dont les actifs furent cédés à Transports Canada. En effet, les utilisateurs ont tout intérêt d'en assurer la viabilité puisque cet *input*, l'utilisation de la voie maritime, entre dans leur coût de production. Plus les coûts d'utilisation de cette voie maritime intérieure diminuent, plus ceux des utilisateurs décroissent, ce qui leur permet de conserver ou d'accroître leur part de marché nord-américain. Notre présentation des faits se divise en trois parties distinctes: la première porte sur les principaux articles de la loi constitutive qui définit les termes du contrat de gestion entre les deux parties, la deuxième traite des principes de gouvernance et d'imputabilité auxquels sont soumis les nouveaux gestionnaires et la dernière comporte quelques considérations générales sur son fonctionnement.

1.4.1 **Le contexte général**

Le document intitulé « Politique maritime nationale » fournit les principaux motifs de la commercialisation de la Voie maritime du Saint-Laurent qui est principalement utilisée pour le transport des marchandises en vrac. Comme son habileté à maintenir de solides niveaux de trafic s'érode avec le temps et qu'on ne veut plus subventionner ses opérations, la seule possibilité de la rendre plus

¹²¹ Greater Halifax Partnership (2000), « Submission to the Canada Transportation Act Review Panel », November, p. 10, [en ligne] <http://www.reviewcta-examenlrc.gc.ca>

¹²² Michael Ircha (1997), « Reforming Canadian Ports », *Maritime Policy and Management*, vol. 24, n° 2, p. 136.

efficace consiste à en concéder la gestion, l'exploitation et l'entretien à des représentants d'utilisateurs. Plus spécifiquement, des coûts de production élevés, une concurrence plus vive exercée par les expéditeurs qui ont recours au Mississippi et aux chemins de fer vers le golfe du Mexique et le progrès technologique qui permet de réduire le temps de transit sont les facteurs principaux de la prise en charge de la voie maritime par les utilisateurs. Toute autre stratégie, dont le *statu quo*, se révélerait désastreuse à long terme puisque les membres craignaient de voir Transports Canada imposer des hausses importantes de tarif¹²³.

La partie II de la *Loi maritime du Canada*¹²⁴ concède à Transports Canada le pouvoir de signer une entente avec un regroupement d'utilisateurs pour la gestion, l'exploitation et l'entretien de la voie maritime du Saint-Laurent¹²⁵. Comme lors des délégations précédentes, la nouvelle société de gestion, aussi connue sous le terme la Corporation, est une société sans but lucratif et sans capital-actions, constituée en vertu de la Partie II de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*¹²⁶. Son statut l'exonère de l'impôt sur le revenu. La situation de la nouvelle société de gestion CGVMSL se rapproche beaucoup de celle des nouvelles administrations portuaires canadiennes, puisque la voie maritime fait aussi face à la concurrence. Certes, elle n'est peut-être pas aussi vive que celle subie par les ports canadiens, mais elle n'exerce pas moins ses effets sur une longue période. Les utilisateurs ont pris conscience que la voie maritime doit redevenir un corridor de transport efficace des marchandises en vrac, sinon l'avenir même de leurs opérations commerciales sera menacé. Ceux-ci œuvrent sur des marchés concurrentiels et ils ne peuvent se permettre d'acheter un *input* à un prix qui accroît indûment leur coût de production et qui met en péril leur survie.

Les composantes essentielles de la Loi et de l'entente

Transports Canada demeure toujours le propriétaire de tous les biens mobiliers et incorporels et du fonds de roulement de l'ancienne administration qui constituaient les actifs de la Voie maritime du Saint-Laurent. Il les transfère à la Corporation formée d'utilisateurs. L'entente que signent par la suite les deux parties définit, en

¹²³ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (2000), « Rapport annuel » p. 8, [en ligne], <http://www.seaway.ca>

¹²⁴ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, chap. 10, partie III, p. 42-62.

¹²⁵ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 80.(5).

¹²⁶ Statuts révisés du Canada (1970), « Loi sur les corporations canadiennes », *op. cit.*, p. 1469-1471.

vertu du paragraphe 80.(6), les activités que les gestionnaires doivent réaliser en tant que responsable de la gestion, de l'exploitation et de l'entretien. La société de gestion n'est pas tenue « de verser une indemnité au titre de l'utilisation des biens¹²⁷ » comme dans les cas des administrations aéroportuaires locales et canadiennes et des administrations portuaires canadiennes. Le bail, d'une durée de dix années, est renouvelable pour dix années supplémentaires.

La CGVMSL peut « fixer des droits pour l'utilisation des biens dont la gestion lui est confiée, pour tout service qu'elle fournit ou tout droit ou avantage qu'elle accorde¹²⁸ ». L'alinéa 91.(1)b lui permet de conserver les recettes générées pour son exploitation. La tarification mise en place par la société sans but lucratif requiert une neutralité à tout égard. Plus précisément, les droits ne peuvent discriminer injustement les utilisateurs ou groupes d'utilisateurs, ni accorder des avantages injustifiés ou déraisonnables, ni imposer des désavantages injustifiés ou déraisonnables à un utilisateur ou à une catégorie d'utilisateurs¹²⁹. Par ailleurs, le paragraphe 93.(2) précise que des droits qui se fondent sur le volume et la valeur des marchandises ou toute autre caractéristique commerciale admise ne sont pas assimilables à de la discrimination. Finalement, les droits fixés par la société de gestion doivent être déposés à l'Office des transports du Canada et ils « deviennent exigibles à compter du dépôt¹³⁰ ». Tout intéressé peut porter plainte auprès de l'Office des transports du Canada s'il croit qu'un droit fixé par le paragraphe 94.(1) comporte de la discrimination injustifiée.

L'alinéa 80.(6)h impose aussi à la Corporation des obligations supplémentaires en matière de gestion financière. Les droits doivent non seulement couvrir tous les coûts usuels de production, mais aussi permettre, selon le paragraphe 92.(1), « l'établissement d'un fonds de réserve de fonctionnement et de réserve en capital ». Le Fonds de capital en fiducie se compose de fonds excédentaires reçus par la société de gestion lors de la liquidation de l'ancienne société de la couronne et de transferts de fonds faits par la Corporation pour se conformer à une directive de Transports Canada. Il sert à financer les déficits d'exploitation futurs qui découlent de l'exploitation et de l'entretien de la voie maritime. Quant au rôle du compte de réserve dont les revenus proviennent de différentes sources comme les variations annuelles des frais de fonctionnement, les contributions

¹²⁷ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 91.(1).

¹²⁸ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 92.(1).

¹²⁹ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 93.(1).

¹³⁰ Lois du Canada (1998), « Loi maritime du Canada », *op. cit.*, paragraphe 94.(1).

gouvernementales permises au paragraphe 80.(9), d'assurance et d'indemnité, il consiste à amoindrir les écarts entre les revenus et les coûts d'opération au fil des ans. Il constitue ainsi un indicateur des ajustements que devront subir les péages futurs, si les revenus se révèlent inférieurs aux frais d'opération¹³¹.

Le mandat de gestion accordé à la société composée d'utilisateurs contient aussi d'autres exigences financières plus opérationnelles. L'entente requiert que la société de gestion dépose un plan d'entreprise de cinq ans qui contient des prévisions de revenus et de coûts d'opération et un plan de renouvellement des actifs de 126 millions répartis sur cinq années¹³². Les engagements pris par la Corporation stipulent que ces sommes doivent être puisées à même les revenus obtenus par les prestations de services offerts à la clientèle. La société de gestion le gère les investissements à réaliser par le biais du Comité des actifs, composé de deux membres nommés par Transports Canada, le mandant, et de deux membres du conseil d'administration, le mandataire. Annuellement, le Comité examine « les plans annuels pour les besoins d'immobilisations, d'entretien et de renouvellement des actifs sous l'administration de la Corporation¹³³ ». L'entente stipule aussi que la Corporation assume les risques reliés aux coûts d'opération et que Transports Canada assume ceux qui découlent des revenus. Cette assignation des risques favorise la société de gestion, le mandataire, puisqu'elle peut être en mesure de les contrôler, ce qui n'est nécessairement pas le cas pour Transports Canada, le mandant. Les revenus sont exogènes à l'influence de Transports Canada et sa capacité à les assumer provient uniquement des différentes sources de revenus du gouvernement fédéral. Par ailleurs, l'entente contient une recommandation d'un comité de la Chambre des communes que Transports Canada assume « les coûts d'immobilisations de tous les projets inhabituels d'entretien et de réfection dont l'objectif est d'assurer la sécurité et l'intégrité de la voie maritime¹³⁴ ».

L'entente contient aussi une clause qui stipule une hausse annuelle de 2 % des tarifs pour les cinq premières années. Si la Corporation n'atteint pas les objectifs fixés par le plan d'entreprise, elle se trouve pénalisée et se voit dans l'obligation de majorer ses tarifs de plus de 2 %. La réciproque est aussi vraie, à savoir que si elle

¹³¹ Les notes complémentaires de l'état des résultats de 2000 révèlent que le Fonds de capital en fiducie est de 53,4 millions et que le compte de réserve est de 5,3 millions. Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (2000), «Rapport annuel» p. 28-29, [en ligne], <http://www.seaway.ca>

¹³² Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (2000), *op. cit.*, p. 14, [en ligne], <http://www.seaway.ca>

¹³³ *Idem*, p. 29, [en ligne], <http://www.seaway.ca>

¹³⁴ Chambre des communes (1995), « Une stratégie maritime nationale », *Comité permanent des transports*, p. 34.

dépasse les objectifs du plan d'entreprise, elle est récompensée puisqu'elle peut mettre en place une diminution maximale de 1,5 % des tarifs pour les prochaines années. Par ailleurs, la société de gestion signe une entente de sûreté générale avec Transports Canada pour une somme de 36 millions. Le billet est payable sans intérêt à l'expiration de l'entente en 2018. La Corporation s'est commise par certaines garanties qui se trouvent dans l'entente entre les deux parties¹³⁵.

Les principes de gouvernance et d'imputabilité

La CGVMSL est soumise à des principes de gouvernance et d'imputabilité qui ressemblent beaucoup à ceux des administrations portuaires canadiennes. Ces deux fournisseurs de service maritime sont en concurrence avec des substituts dont les coûts de production se comparent avantageusement aux leurs. Le souci d'efficacité est tout aussi important pour l'un que pour l'autre. En effet, la société de gestion se distingue peut-être des administrations portuaires canadiennes en ce qu'elle n'a qu'un mandat de gestionnaire des actifs de Transports Canada, mais les utilisateurs qui sont à son origine sont fortement incités à minimiser les coûts en raison de leur recul récent relativement à leurs concurrents. Nous ne mentionnons que les principaux qui caractérisent la Corporation.

La Corporation est une société sans but lucratif et ses 51 membres sont regroupés en cinq catégories d'utilisateurs. Le secteur des céréales comprend douze membres, celui de l'acier et du minerai de fer en compte quatre, la classe des autres membres ou parties intéressées en contient dix-sept, le secteur des armateurs domestiques en dénombre six et celui des armateurs internationaux en totalise treize. Bref, leur caractéristique principale est que la voie maritime entre comme *input* dans leur fonction de production respective. Le conseil d'administration se compose en plus du président et chef de direction, de huit administrateurs, dont cinq sont nommés par les cinq catégories d'utilisateurs et les trois autres par les gouvernements fédéral, québécois et ontarien.

La responsabilité ultime du conseil d'administration consiste à assurer la viabilité à long terme de la société sans but lucratif. Le Rapport annuel de 2000 décrit très

¹³⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (2000), *op. cit.*, p. 32 [en ligne], <http://www.seaway.ca>

bien les responsabilités du conseil d'administration et celles des dirigeants de la Corporation. Ceux-ci sont aussi assujettis à un code de conduite pour éviter des conflits d'intérêt possibles¹³⁶. Quant aux principes de gestion financière de la société, ils se résument à la protection et au contrôle des actifs à sa disposition comme le stipule l'alinéa 85.(2)a, à la conformité des opérations avec les termes de l'entente comme l'exige l'alinéa 85.(2)b et à la recherche de bonnes conditions de rentabilité en matière de ressources disponibles et d'opérations réalisées avec efficacité comme le requiert l'alinéa 85.(2)c. De plus, le paragraphe 84.(2) stipule la divulgation générale de la rémunération des principaux dirigeants dans le rapport annuel.

Le mandant, Transports Canada, demande que la Corporation, le mandataire, procède, en vertu du paragraphe 87.(1), à un examen spécial pour vérifier la conformité de ses documents, moyens et méthodes afin de satisfaire les dispositions du paragraphe 85.(2). La périodicité de ces examens spéciaux est au moins quinquennale. Ce moyen facile garantit à Transports Canada, le propriétaire de tous les actifs de la voie maritime du Saint-Laurent, la transparence de la part de la société de gestion.

Considérations sur le fonctionnement de la Corporation

La société de gestion s'est fixé quatre objectifs qui révèlent bien ses perspectives à long terme¹³⁷. Le premier consiste en l'amélioration de la gestion de la voie intérieure navigable et en une diminution de ses coûts d'opération. Les deux autres visent à augmenter le tonnage sur le réseau et à améliorer sa compétitivité à long terme. Le dernier se réfère à l'obtention de l'appui gouvernemental. Nous portons notre intérêt sur la réalisation des trois premiers objectifs puisqu'ils sont fondamentaux dans le contexte actuel.

La Corporation accentue la réduction de la main-d'œuvre entreprise depuis 1996. En quatre ans, celle-ci diminue de 19,1 %, soit de 803 employés en 1996 à 659 en 2000. Elle entreprend aussi la mise en place d'un régime de rémunération globale pour améliorer le rendement interne des employés. Un système d'identification automatique (SIA) des navires s'implante graduellement et la société veut en généraliser l'usage en 2002. Couplé au système de gestion du trafic, il améliorera

¹³⁶ Idem, p. 18, [en ligne], <http://www.seaway.ca>

¹³⁷ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (2000), op. cit., p.11 [en ligne], <http://www.seaway.ca>

la performance de la Corporation en réduisant le temps de transit sur la voie maritime. Parallèlement à l'implantation de cette nouvelle technologie, la société de gestion entreprend une étude sur les responsabilités respectives des parties lors de retards survenus dans les transits. Seule la section Montréal-Lac Ontario ne se conforme pas actuellement à la pratique actuelle qui est le temps normalisé plus quatre heures. La société veut proposer des ajustements pour que les transits de cette section se rapprochent de la norme sur la durée de transit.

La Corporation veut aussi intégrer les activités en amont et en aval de tous les utilisateurs pour abaisser davantage les coûts d'opération. Cette forme de coordination verticale des activités entre les parties se fait naturellement de façon implicite puisque tous les utilisateurs y sortent gagnants. De plus, la société de gestion introduit un programme d'auto-inspection des laquiers pour les entreprises de transport maritime en eau intérieure qui ont reçu le sceau de qualité ISO/ISM. Toutefois, cela n'empêche pas un inspecteur de navires de la Corporation d'effectuer des inspections aléatoires pour garantir l'intégrité du processus.

La CGVMSL estime possible de réduire ses tarifs au cours des deux prochaines années si sa gestion des coûts continue à porter fruit. Jusqu'à présent, les objectifs opérationnels du plan d'entreprise des deux premières années sont largement dépassés. De plus, les contraintes financières qu'imposent le fonds de capital en fiducie et le compte de réserve sont plus que respectées. Un dernier point qui laisse entrevoir de beaux jours pour la Voie maritime est que de nombreux armateurs canadiens ont lancé de nouveaux navires et que d'autres procèdent à la modernisation et à l'amélioration de leur flotte respective. Ce sont indirectement des dépenses d'obligation. Ces engagements crédibles d'armateurs se fondent sûrement sur des attentes que le contrôle des coûts d'opération va se maintenir.

LA THÉORIE DE L'AGENCE

L'objet de cette partie est de fournir un cadre analytique qui facilite la compréhension et l'appréciation à sa juste valeur du fonctionnement des différents fournisseurs commerciaux d'infrastructures créés par Transports Canada. La théorie de l'agence conçoit et interprète toute forme de délégation possible, qu'elle se concrétise à l'intérieur d'une hiérarchie ou à l'extérieur entre deux parties qui transigent des biens et services. Comme les parties à l'entente peuvent avoir des intérêts divergents, il faut mettre en œuvre des mécanismes qui assurent une convergence des intérêts et la survie de leur relation contractuelle. Nous entamons notre analyse par une présentation synthèse de trois modèles de délégation, dont le premier consiste en la délégation de responsabilités des actionnaires aux cadres

supérieurs d'une entreprise dont le capital-actions est dispersé. Il introduit les différents coûts d'agence que doivent encourir tant le mandant que le mandataire. Le deuxième porte sur la délégation observée entre les politiciens élus et les bureaucrates. La différence fondamentale de ces deux modèles est la présence de droits de propriété bien définis dans le premier et son inexistence dans le deuxième. Le dernier modèle traite de la délégation inhérente à une institution sans but lucratif. Celle-ci est la nouvelle forme organisationnelle choisie par Transports Canada pour gérer ses infrastructures de transport. Bref, l'analyse des trois modèles de délégation permet de dégager des règles générales de conduite et de faire des inférences sur les actions entreprises par les sociétés sans but lucratif à caractère commercial.

2.1 La délégation de pouvoir dans l'entreprise commerciale

Toute organisation doit faire face à certains problèmes de gestion interne qu'elle doit résoudre pour réaliser pleinement ses objectifs initiaux. La difficulté principale découle de la contrainte qu'elle a de déléguer des tâches, des fonctions et donc des responsabilités à des agents pour s'assurer de leur réalisation. Examinons l'organisation que représente une entreprise privée, propriété de nombreux actionnaires, dont les opérations courantes sont menées par des administrateurs. Cette entreprise se caractérise par un réseau de contrats explicites et formels entre le mandant, les actionnaires, et le mandataire, les gestionnaires¹³⁸. Comme le mandant doit déléguer des tâches et des responsabilités aux administrateurs, les mandataires, il doit donc développer des mécanismes qui lui garantissent que ses mandataires servent ses intérêts, la maximisation du profit. Pour ce faire, il doit procéder à l'élaboration d'un régime organisé d'incitations et de contrôles internes¹³⁹. Ces dépenses de toutes sortes faites par le mandant s'appellent des dépenses de contrôle et de surveillance.

Le mandant doit d'abord viser à faire des choix judicieux dans l'embauche des gestionnaires, car deux formes particulières d'opportunisme guettent le mandant non vigilant : l'antisélection, phénomène antérieur à l'embauche, et le risque

¹³⁸ M. C. Jensen et W. H. Meckling (1976), « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, octobre 1976, p. 305-360, reproduit dans J. B. Barney et W. G. Ouchi, (1986), *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 214-275.

¹³⁹ Nous excluons les mécanismes externes que sont la concurrence sur les marchés du capital et des gestionnaires, les offres publiques d'achats (OPA) faites par des tierces parties ou *raiders* et la concurrence sur le marché des biens et services.

moral, qui découle des formes de contrat. Ces deux problèmes émanent des difficultés d'observer et de mesurer les comportements anticipés des cadres supérieurs. Dans le premier cas qui est de l'opportunisme avant l'événement ou *ex ante*, le mandataire a observé des faits que le mandant n'a pas constatés. Il va s'en servir dans sa prise de décision. Toutefois, le mandant ne peut vérifier si le mandataire s'est servi de ses connaissances de façon à promouvoir le mieux possible ses intérêts. Dans le second cas qui correspond à de l'opportunisme après l'événement ou *ex post*, le mandant peut difficilement juger les efforts du mandataire en détail de sorte que le résultat peut se révéler inférieur aux attentes. D'une façon plus générale, le phénomène de l'antisélection constitue de la dissimulation d'information et celui de l'aléa moral de la dissimulation d'actions¹⁴⁰.

Une situation d'asymétrie d'information apparaît alors : le gestionnaire, le mandataire, possède plus d'information que l'actionnaire lui-même sur les détails des tâches quotidiennes. Cet état de chose amène le mandant à définir des normes de sélection et de conduite interne qu'il incorporera aux clauses du contrat. Il devra aussi prévoir des mesures de contrôle et de surveillance pour que les mandataires alignent leurs priorités sur les siens et concevoir dès l'embauche des contrats qui contiennent des incitations pour s'assurer de la convergence des intérêts des deux parties. La participation à la performance globale de l'entreprise se fonde généralement sur l'intéressement financier dont les principaux sont l'achat d'actions et d'options d'actions, des primes qui sont reliées aux profits réalisés par l'entreprise et une menace de congédiement dans l'éventualité d'une baisse des revenus.

Dans certaines situations, le mandataire doit aussi investir des ressources pour garantir au mandant, les actionnaires, qu'il ne prendra pas des actions qui pourraient lui être coûteuses ou pour l'assurer qu'il le dédommagera s'il entreprend de telles actions. Le mandataire se commet par des engagements crédibles qui réduisent considérablement l'incertitude de ne pas tenir ses engagements. Ces dépenses d'obligation, aussi bien pécuniaires que non pécuniaires, sont des formes de sanction dont le rôle est d'assurer une bonne conduite du mandataire en laissant planer une menace qui est rarement mise à exécution. Parmi les dépenses d'obligation non pécuniaires les plus importantes, on y retrouve la réputation chèrement acquise au fil des transactions et l'adhésion

¹⁴⁰ K. J. Arrow (1985), « The Economics of Agency », dans *Principal and Agents: The Structure of Business*, sous la direction de J. W. Pratt et R. J. Zeckhauser, Boston, Mass., Harvard Business School Press, p. 38.

soutenue à des normes éthiques tout au long d'une vie professionnelle. Ces formes d'investissements en capital humain qui suscitent des rendements élevés à leurs détenteurs peuvent devenir obsolètes au moindre écart de conduite. Comme l'*opportunity cost* d'une telle inconduite devient très élevé, peu de personnes vont oser transgresser les principes fondamentaux de leur vie professionnelle. Ces deux caractéristiques sociales sont des instruments incomplets qui doivent s'ajouter aux autres mesures mises en place par le mandant.

La troisième composante aux coûts d'agence consiste en la perte résiduelle qui provient des conflits non résolus entre les deux parties. Les deux parties minimisent la perte résiduelle lorsqu'aucune des parties contractantes ne peut améliorer, à la marge, les termes du contrat. Aucun moyen n'est pris pour atténuer ces coûts car le jeu n'en vaut pas la chandelle. Tout contrat est incomplet en raison des coûts élevés qu'entraînerait la description des contingences et de leurs effets attendus qui peuvent se révéler peu dommageables aux parties en longue période. Au total, les coûts d'agence sont positifs dans un monde où il existe des coûts de transaction. Toute organisation cherche à les minimiser dans sa hiérarchie et dans ses relations avec les autres puisqu'elle peut ainsi produire davantage, faire des profits et améliorer le bien-être de la société. Les entreprises sont fortement incitées à développer des relations contractuelles de longue durée comme substituts aux coûts d'agence parce que « these arrangements not only reduce contracting and monitoring costs, they build trust, facilitate the flow of information, make it possible to make trade-offs at the last minute, and offer some risks-spreading advantages¹⁴¹ ».

En conclusion, cette relation entre les actionnaires, le mandant, et ses gestionnaires, le mandataire, se réalise dans un environnement où les droits de propriété sont nettement définis. Même alors, le détenteur des droits de propriété doit investir temps, énergie et argent, avant et après l'embauche, pour les protéger. Les coûts d'agence ne visent rien d'autre qu'aligner les intérêts des gestionnaires sur ceux des actionnaires ou d'en réduire les divergences. Autrement dit, le mandant a tout intérêt à contenir le pouvoir discrétionnaire du mandataire puisque ses profits en dépendent. Selon Shleifer et Vishny, « much of the subject of corporate governance deals with constraints that managers put on themselves, or that investors put on managers to reduce ex post misallocation and thus to induce

¹⁴¹ J.W. Pratt et R.J. Zeckhauser (1985), « Principal and Agents : An Overview », dans *Principal and Agents: The Structure of Business*, op. cit., p. 16.

investors to provide more funds ex ante¹⁴² ». Pourtant, tout se déroule dans un environnement où prévaut la primauté du droit, puisqu'il existe des règles légales et des précédents qui établissent les principes de gouvernance qui se trouvent dans les responsabilités, les rôles et les devoirs aussi bien des membres du conseil d'administration que des gestionnaires.

2.2 *La délégation de pouvoir dans le processus politique*

L'analyse économique du processus politique conçoit au départ le gouvernement démocratique comme un mécanisme, parallèle à celui du marché, par lequel les membres d'une société cherchent à poursuivre leurs finalités personnelles par le moyen d'échanges avec les politiciens et les partis¹⁴³. Dans ce marché, les hommes politiques et les groupes de pression échangent des politiques ou des faveurs contre des votes. En retour des mesures favorables qu'ils obtiennent des politiciens, les groupes d'intérêt s'engagent à favoriser l'élection ou la réélection du parti politique qui leur a valu ces rentes.

À l'occasion d'une élection, les partis politiques se concurrencent par leur plateforme respective pour obtenir des citoyens-électeurs la gouverne de leurs intérêts pour une période donnée, généralement de quatre années en régime parlementaire britannique. Comme les coûts de transaction se révèlent fort lourds sur le marché politique, le contrôle et la surveillance des citoyens sur les politiciens sont difficiles à exercer. Il s'ensuit une forte atténuation de l'influence des citoyens sur les politiciens. Les politiciens jouissent alors d'un pouvoir discrétionnaire plus grand que celui des administrateurs dans l'entreprise privée.

Un deuxième facteur de distanciation entre les électeurs-citoyens et les politiciens découle de l'absence de droits de propriété dans le secteur public. Lorsqu'un parti politique prend le pouvoir, il obtient la gestion d'un ensemble d'institutions publiques qui sont dans les faits une propriété commune, car ces dernières n'appartiennent à personne et à tout le monde. Les politiciens élus ne sont que les détenteurs temporaires de ces droits de propriété, pour la durée de leur mandat. En utilisant ces ressources pour procurer des rentes ou des privilèges aux groupes de pression dont ils ont reçu l'appui, ils dissipent une partie de la valeur propre de la

¹⁴² A. Shleifer et R.W. Vishny (1997), « A Survey of Corporate Finance », *The Journal of Finance*, vol. LII, n° 2, juin p. 743.

¹⁴³ Pour un survol général de la littérature sur les choix collectifs, il faut consulter James M. Buchanan et Robert D. Tollison (1984 et 1972), *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics-II*, Ann Harbor, University of Michigan Press et *The Theory of Public Choice*, Ann Harbor, University of Michigan Press.

propriété commune. Mais pour se faire réélire plus tard¹⁴⁴, ils doivent, à l'instar de l'entreprise qui veut rester en affaires, faire l'arbitrage entre le présent et le futur. Ils sont donc contraints de calculer *l'opportunity cost* de leurs décisions ou le coût de renoncer à la concession d'une rente aujourd'hui pour ne pas épuiser la richesse et hypothéquer ainsi leurs chances futures. Toute bonne réputation a un prix et elle s'acquiert par des actions de toutes sortes et des engagements crédibles qui en reflètent l'authenticité.

2.2.1 Les organisations publiques

La méthode de production à la disposition du politicien prend la forme de l'appareil gouvernemental, communément appelé la bureaucratie. Dès lors, réapparaît le problème d'agence non moins important que dans le secteur privé. Cette fois-ci cependant, c'est entre le politicien au pouvoir, le mandant, et les bureaucrates, le mandataire, que la question de l'agence se pose. L'absence de normes d'efficacité économique, comme la recherche de profits qui régit le secteur privé, et la durée limitée du mandat font que la discipline appliquée au mandataire peut s'avérer moindre, dans la mesure où elle devient plus coûteuse. On en conclut que les difficultés propres à la délégation que sont l'antisélection et le risque moral se trouvent amplifiées relativement au régime de droits de propriété clairement définis. Les coûts d'agence rencontrés par les organisations publiques sont les dépenses de contrôle et de surveillance et surtout les pertes résiduelles qui sont substantielles en raison de leur caractéristique fondamentale de propriété commune. Les dépenses d'obligation sont généralement peu communes.

Les moyens à la disposition des politiciens pour éviter que les bureaucrates, plus informés qu'eux des rouages de l'administration publique, ne les manipulent à leur guise, sont nombreux et variés. Le premier consiste à mettre en place des personnes de confiance, c'est-à-dire des gens qui possèdent les mêmes affinités politiques¹⁴⁵. L'alignement des intérêts aide le mandant, non seulement à s'assurer d'un niveau d'effort approprié de la part du mandataire, mais aussi à promouvoir les bons choix. Un deuxième moyen consiste à favoriser la concurrence entre les bureaucrates, même si chaque ministère, régie et organisme particulier constitue une forme de monopole. Cette émulation facilite aux politiciens la tâche d'offrir

¹⁴⁴ Benjamin Klein et K. B. Leffler (1981), « The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 4, august, p. 615-641.

¹⁴⁵ Albert Breton et R. Wintrobe (1975), « The Equilibrium Size of Budget Maximizing Bureau », *Journal of Political Economy*, vol. 83, february, p. 195-207.

des politiques à un coût marginal inférieur et ainsi de dégager de nouvelles ressources qui serviront à l'adoption de politiques favorables à leur réélection¹⁴⁶.

Un troisième mécanisme prend la forme de mesures de contrôle et de surveillance mises en place par les politiciens pour voir à ce que les bureaucrates développent et mettent en application les politiques de redistribution favorables à leur réélection. Le coût marginal des mesures de contrôle administratif se calcule, dans les circonstances, par la réduction de la marge de manœuvre des bureaucrates inhérente au statut de propriété commune des institutions publiques. Les contrôles administratifs ne font qu'empêcher les bureaucrates de s'approprier les rentes que les politiciens destinent à des groupes de pression. C'est ainsi que des chercheurs américains¹⁴⁷ interprètent le développement du droit administratif, dont la finalité est de fournir une cohérence interne à l'ensemble des procédures administratives que le mandant met en œuvre pour affermir son autorité sur les subalternes, le mandataire¹⁴⁸.

Le mandant porte une attention toute spéciale à ce que la minimisation des coûts prédomine dans la production publique puisque les économies ainsi réalisées se révèlent encore plus utiles à la poursuite de leurs politiques de redistribution, la clé de la réélection. En d'autres termes, les politiciens ont aussi intérêt à surveiller et à contrôler les bureaucrates que les actionnaires pour les gestionnaires qu'ils embauchent. Pour les premiers, leur réélection en dépend alors que pour les seconds, c'est leur fortune personnelle qui est en jeu.

2.2.2 Un ministère

Les organisations publiques sont variées. Leur forme et leur fonctionnement découlent de leur efficacité à produire les rentes recherchées, sous la forme de politiques, par les groupes de pression. Par exemple, un ministère des transports constitue le lieu privilégié où les groupes de pression qui défendent les intérêts des

¹⁴⁶ Ronald Wintrobe (1987), « The Market for Corporate Control and the Market for Political Control », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, n° 2, p. 435-448.

¹⁴⁷ William Bishop (1990), « A Theory of Administrative Law », *Journal of Legal Studies*, vol. 19, n° 2, partie 1, p. 489-530 ; M. McCubbings, R. Noll et B. B. Weingast (1989), « Structure and Process, Politics and Policy : Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies », *Virginia Law Review*, vol. 75, p. 431-482 et M. McCubbings, R. Noll et B. B. Weingast (1987), « Administrative Procedures and Political Control », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, autumn, p. 243-277.

¹⁴⁸ Le Vérificateur général du Canada, nommé par le Parlement, constitue aussi un mécanisme de contrôle et de surveillance après l'événement ou *ex post*. Toutefois, il se concentre plus généralement sur l'opportunité *ex post* des politiciens que sur celui des bureaucrates. Pour beaucoup de chercheurs, il se substitue aux partis politiques.

différents modes de transport y convergent pour obtenir des politiques qui leur procurent des rentes ou des privilèges. La sélection des programmes se fait en fonction des bénéfices marginaux et des coûts marginaux de chacun. Les premiers se mesurent par le nombre de votes supplémentaires que rapporte chacun des programmes; les seconds désignent les pertes de votes occasionnées par le programme. L'arbitrage porte sur des politiques dont le flux de bénéfices ne peut être interrompu une fois que la politique est votée à la législature et qu'elle devient opérationnelle¹⁴⁹.

Il s'en dégage que les programmes d'un ministère comportent des effets distributifs et qu'ils comprennent ainsi des considérations d'équité et d'imputabilité¹⁵⁰. Les prestations des services gouvernementaux nécessitent de la probité de la part de ceux qui les produisent, le mandataire, et de l'imputabilité de la part des mandants qui mettent en place des politiques de redistribution. Comme un tel contexte ne peut encourager l'indépendance, ni le zèle, ni les initiatives de la part du mandataire, le mandant doit encourir des dépenses de contrôle et de surveillance supérieures à celles encourues par une entreprise commerciale, pour s'assurer que les mandataires alignent leurs intérêts sur les siens. En voici les principales dans un format condensé.

La structure hiérarchique s'appuie sur la coopération interne grâce à des mécanismes qui contiennent peu d'incitations stimulantes. Un ministère court moins de risques qu'une entreprise privée dont la caractéristique principale est d'encourager l'autonomie et l'indépendance. La mise en œuvre de mesures de contrôle extensives constitue un autre moyen de préserver l'intégrité des programmes de redistribution. Il se développe aussi des mécanismes internes de médiation pour arbitrer les conflits possibles entre les mandataires du ministère ou avec les groupes de pression. Dans les deux cas, le jeu de la négociation implique des adaptations séquentielles de la part des mandataires, dictées par l'alignement de leurs intérêts sur ceux du mandant.

¹⁴⁹ Barry Weingast et W.J. Marshall (1989), « The Industrial Organization of Congress; Why Legislatures, Like Firms, are not Organized as Markets », *Journal of Political Economy*, vol. 96, february, p. 137-143.

¹⁵⁰ Les paragraphes suivants s'inspirent par raisonnement analogique de J.W. Pratt et R.J. Zeckhauser (1985), « Principal and Agents : An Overview », dans *Principal and Agents: The Structure of Business*, *op. cit.*, p. 1-35; Oliver E. Williamson (1999), « Public and Private Bureaucraties: A Transaction Cost Economics Perspective », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 15, n° 1, p. 306-342 et Oliver E. Williamson (2000), « The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead », *Journal of Economic Literature*, vol. 38, september, p. 595-613.

Il n'est donc pas surprenant d'observer que l'organisation du travail met l'accent sur des procédures standards de fonctionnement en accordant des mandats ou qu'elle requiert de la loyauté et de la confiance dans des circonstances particulières ; que les politiques de recrutement et de promotion homogénéisent par des examens des mandataires aux caractéristiques hétérogènes ; que l'évaluation de la performance des mandataires se fonde davantage sur les années de service et d'expérience que sur la productivité; qu'il existe des restrictions sur la rapidité des promotions des mandataires, autre manière d'affirmer qu'on restreint la concurrence interne dans la recherche de mandataires talentueux ; que la détermination de la rémunération se fonde sur des échelons précis et connus et que la sécurité d'emploi, qui comprend aussi un plan de carrière, est supérieure à celle des mandataires du secteur privé. Bref, toutes les dépenses de contrôle et de surveillance n'ont qu'un seul but, réduire le népotisme bureaucratique et surtout empêcher les mandataires de s'accaparer d'une manière informelle et indirecte les sommes qui sont destinées aux groupes de pression. Comme dans le secteur privé, le mandant politique est le détenteur ultime du facteur résiduel qui prend la forme de rentes créées par les politiques et les conséquences politiques qui en découlent.

L'arrangement institutionnel ministériel implique des coûts d'agence très élevés pour produire les politiques désirées qui comprennent des effets de redistribution. Ils sont importants en termes absolus et relativement à ceux assumés par une firme privée. La probité et l'imputabilité les requièrent puisqu'il n'existe aucun autre moyen supérieur que pourrait utiliser un ministère pour arriver autrement à ses fins. Les dépenses de contrôle et de surveillance de même que les pertes résiduelles sont inhérentes à un ministère et elles ne peuvent être séparées des effets de redistribution des politiques publiques. L'un ne va pas sans l'autre. Toute dissociation s'assimile à une incompréhension du fonctionnement de la vie politique. Ces inefficacités dans le jargon normatif des économistes constituent réellement les coûts d'agence nécessaires aux opérations d'un ministère. Sans eux, aucun ministère ne peut mettre en place les politiques promises par les mandants. Ils servent à atténuer les risques contractuels que comportent les activités de conception, de développement et de mise en vigueur d'un ministère. Autrement dit, les coûts d'agence représentent le prix implicite de recourir à une telle organisation publique.

Un ministère produit des politiques qui ont des incidences sur la redistribution des revenus. Cette organisation publique se révèle efficace à produire ce que lui

demande le mandat puisqu'elle minimise les coûts totaux, c'est-à-dire les coûts d'opération et d'agence, dans un environnement où les droits de propriété s'apparentent à la propriété commune. Un ministère passe ainsi le critère de la caractéristique de ce qui est remédiable (*remediableness*) de Stigler¹⁵¹ et de Williamson¹⁵². Ce dernier auteur le définit ainsi : « an extant mode of organization for which no superior *feasible* alternative can be described and *implemented* with expected net gains is *presumed* to be efficient ». La structure bureaucratique des organisations publiques et les procédures administratives mises en place permettent aux politiciens d'exercer à la fois un contrôle *ex ante* sur les activités d'un ministère et une surveillance *ex post* sur les actions de ce même ministère¹⁵³.

2.3 La délégation de pouvoir dans une société sans but lucratif

La propriété d'une entreprise confère deux types de droits à son détenteur, celui qui lui assure le contrôle de la société et celui qui lui permet de s'approprier les profits d'exploitation. La caractéristique principale d'une société sans but lucratif est que les membres qui la contrôlent n'ont aucun droit de s'accaparer les profits ou selon les termes propres de son statut juridique, le *cash-flow* net. Certes, celle-ci a le droit de dégager un *cash-flow* net positif, mais elle ne peut le répartir entre ses membres puisque personne n'en détient le droit. Par ailleurs, ses membres ne sont pas anonymes comme dans de nombreuses organisations qui possèdent beaucoup d'actionnaires.

Les quatre formes d'entités commerciales analysées, bien qu'elles soient des sociétés sans but lucratif au sens de la deuxième partie de la *Loi sur les corporations canadiennes*, diffèrent de l'organisation sans but lucratif traditionnelle. Leurs revenus proviennent de la vente de services commerciaux à leurs membres. Ce contexte particulier fait que certains mandataires sont tentés de s'approprier le *cash-flow* net d'une façon quelconque, mais qui ne peut être qu'indirecte. Cela signifie que les gestionnaires ne peuvent obtenir une rémunération qui reflète, selon leur point de vue, leur véritable valeur ajoutée. Ils vont l'obtenir soit par des allocations différentes de ressources qui leur seront profitables, soit par la création de nouvelles entreprises, subsidiaires de la société

¹⁵¹ George J. Stigler (1992), « Law or Economics ? » *Journal of Law and Economics*, vol. 35, p. 455-468.

¹⁵² Oliver E. Williamson (1999), « Public and Private Bureaucraties: A Transaction Cost Economics Perspective », *op. cit.*, p. 316.

¹⁵³ M. McCubbings, R. Noll et B. B. Weingast (1998), « Political Control of the Bureaucracy », p. 50-54 dans *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, sous la direction Peter Newman, vol. 3, London, U.K., Macmillan Reference Limited.

mère qui leur verseront la rémunération tant convoitée. En outre, ces sociétés canadiennes sans but lucratif ne peuvent se financer que par des emprunts bancaires et l'émission de certaines classes d'obligations. Dans ce dernier cas, celles-ci sont peu liquides puisqu'il n'existe pas à proprement dit de marché pour les transiger, d'où la nécessité d'offrir des garanties aux institutions prêteuses.

Le conseil d'administration des quatre sociétés commerciales sans but lucratif se compose de membres nommés par les différents paliers de gouvernement, par des groupes d'utilisateurs et des associations comme les chambres de commerce et des organismes de développement économique, par des syndicats de travailleurs et par les membres du conseil d'administration. Le nombre d'administrateurs varie selon le type de fournisseurs d'infrastructure physique et aussi selon la forme de délégation consentie par Transports Canada. Toutefois, la fonction d'expérience cumulée de Transports Canada s'est grandement améliorée de sorte que les principes de gouvernance et d'imputabilité élaborés lors des dernières délégations permettent un meilleur alignement des intérêts du mandataire sur ceux du mandant, Transports Canada.

Au départ, les coûts d'agence se trouvent amoindris en raison de l'absence de droit de propriété sur le *cash-flow* net. Mais, les intérêts de chacun des membres ou des regroupements de membres ne convergent pas nécessairement de sorte qu'il faut introduire quand même des dépenses de contrôle et de surveillance qui les incitent à harmoniser leurs intérêts avec ceux du mandant, Transports Canada. Les premières délégations révèlent peu de telles dépenses destinées à circonscrire le pouvoir discrétionnaire des mandataires. Leur absence génère des comportements contraires aux attentes, principalement lors de la première cession des infrastructures aéroportuaires locales.

Quant aux dépenses d'obligation, elles sont quasi inexistantes lors des deux cessions d'infrastructures aéroportuaires. Le mandant présume que l'alignement des intérêts du mandataire se fait automatiquement sur les siens, d'où sa position de ne pas contraindre le mandataire par des mesures conservatrices ou non conservatrices d'engagements crédibles. Toutefois, elles se font plus visibles lors de la vente du système de navigation aérienne à NAV Canada et du transfert de la voie maritime du Saint-Laurent. Les détenteurs d'obligations de NAV Canada imposent des conditions et exigent des mesures de protection pour se mettre à l'abri de toute action opportuniste après l'événement ou *ex post* de Transports

Canada. Finalement, les anciennes administrations portuaires et celle de la voie maritime du Saint-Laurent se distinguent des administrations aéroportuaires et de NAV Canada puisqu'elles œuvraient déjà dans un milieu concurrentiel. Certes, leur statut juridique respectif change d'une organisation hiérarchique gouvernementale à celui d'une société sans but lucratif. Toutefois, leur conversion en de nouvelles entités commerciales ne se révèle pas aussi importante que celle subie par les administrations aéroportuaires et NAV Canada.

2.4 Observations générales

Toute délégation d'activités faite par un mandant à des organisations externes, qu'elles soient des entreprises privées ou publiques implique des coûts d'agence. Leur importance relative dépend généralement de la présence ou l'absence de droits de propriété. Les coûts d'agence qui servent à aligner les intérêts du mandataire sur ceux du mandant prennent plusieurs formes, monétaires et non monétaires. Aussi bien le mandant que le mandataire ont intérêt à s'engager mutuellement pour dissiper tout malentendu éventuel puisqu'il est impossible de signer des contrats complets dans un univers de contingences de toutes sortes. Les deux parties à une entente doivent, pour le meilleur de leurs intérêts, minimiser leurs coûts d'agence respectifs, sinon elles s'exposent aux périls. Ce principe s'applique à toute institution, privée comme publique. Les nouvelles entités commerciales qui émanent des délégations et transferts de Transports Canada ne font pas exception à la règle.

La recherche de la minimisation des coûts d'agence requiert du mandant qu'il prenne ses responsabilités en créant des mécanismes d'incitations et de contrôle pour que le mandataire se conforme à ses intérêts dans ses opérations courantes. Si le mandataire craint que ses actions puissent être préjudiciables au mandant, il peut alors se commettre de différentes façons pour garantir au mandant ses intentions et vouloir ainsi s'engager dans des relations contractuelles de longue durée. Toutefois, cette démarche se révèle plus difficile lorsque les droits de propriété se rapprochent de la propriété commune. Les situations analysées dans la prochaine partie traduisent de telles difficultés. Transports Canada est une hiérarchie publique dont les droits de propriété sont inexistantes. Sa direction est assumée par le parti politique élu pour la durée de son mandat. Transports Canada délègue ou transfère des actifs à de nouvelles entités commerciales constituées en société sans but lucratif. Ce type d'entreprise privée, qui se compose de membres aux intérêts divergents, doit aussi aligner ses intérêts sur ceux du mandant, qui, il

ne faut pas l'oublier, cherche toujours à se faire élire ou réélire. L'environnement politique ne doit pas être négligé, ni minimisé, sinon l'interprétation des faits devient déficiente, peu crédible et d'une utilité à toute fin douteuse.

L'ÉVALUATION DE LA DÉLÉGATION DE TRANSPORTS CANADA AUX NOUVELLES ENTITÉS COMMERCIALES

La délégation des quatre activités de Transports Canada requiert une évaluation qui se fonde sur des critères de minimisation des coûts d'agence. Plus les coûts d'agence sont minimaux, plus la gestion du mandataire est efficace, plus le mandataire aligne ses intérêts sur ceux du mandant et plus le *cash-flow* net recherché par le mandant augmente. Cette efficacité se traduit en une hausse des loyers et des frais d'utilisation versés au mandant, Transports Canada. Bref, la valeur des actifs gérés par les nouvelles entités commerciales s'accroît, ce qui est l'objectif premier de la délégation. Les actions et les décisions des producteurs commerciaux d'infrastructures permettent, à des degrés divers, de porter un tel jugement sur le succès ou l'insuccès relatif de la délégation entreprise par Transports Canada. Toutefois, l'évaluation, qui se veut générale et englobante, considère aussi bien les actions des sociétés sans but lucratif, le mandataire, que celles de Transports Canada, le mandant. Au départ, les attentes de Transports Canada sont élevées puisque le nouveau mandataire ne se trouve pas contraint par l'environnement bureaucratique qui est le propre de tout ministère.

Sous l'ancien régime, le conseil des ministres et le Conseil du Trésor déterminent l'enveloppe budgétaire de Transports Canada et de la société de la couronne qui gère la voie maritime du Saint-Laurent. Ils se fondent sur des critères tant politiques qu'économiques. La gestion de ces trois activités est centralisée à Transports Canada et à la société de la couronne. Trois activités de transport font partie d'une direction générale de Transports Canada et emploient les services communs du ministère dont les finances, les achats et les appels de service, les ressources humaines, les services juridiques et bien d'autres. La structure hiérarchique entraîne des frais généraux très lourds, des normes opérationnelles qui sont indépendantes de la capacité de chacune des unités locales de production, des pratiques fédérales en matière de ressources humaines qui sont rigides et de longs processus d'approbation des investissements nouveaux qui retardent la prise de décision. Transports Canada, tout comme la société de la couronne, détermine ainsi le niveau et la qualité des services offerts qui se retrouvent sensiblement les mêmes à travers le pays, à quelques variantes près.

La tarification des services offerts, tant par Transports Canada que par la société de la couronne, se révèle indépendante de l'usage qu'en font les utilisateurs. Elle est arbitraire puisqu'elle est partiellement fixée par des motifs politiques. En effet, leur budget respectif contient des subventions accordées aux quatre différentes activités de transport qui deviendront des entités commerciales privées. Aucun producteur d'infrastructure de transport ne pratique une politique de recouvrement des coûts, les recettes se révélant insuffisantes. Les unités de production de certains ports, aéroports et sites de navigation aérienne canadiens rentables voient leur cash-flow net respectif soutenir d'autres unités de production qui ne le sont pas. Ce mécanisme de subventions croisées sert à redistribuer les revenus à travers le Canada. Bref, Transports Canada utilise son pouvoir de monopole discriminant en déplaçant les recettes obtenues de certaines infrastructures de transport dont les coûts marginaux de production sont plus bas en raison de leur rente respective de localisation vers celles dont les coûts marginaux de production sont plus élevés, leur rente de localisation étant faible.

Cette toile de fond peut expliquer les attentes supérieures du mandant à l'égard de la délégation. Les nouveaux fournisseurs d'infrastructures ne peuvent entraîner que des effets bénéfiques puisqu'ils ne sont pas assujettis aux mêmes contraintes bureaucratiques et politiques. De plus, leur statut d'entreprise sans but lucratif, composée d'utilisateurs, ne peut naturellement que favoriser la probité, la transparence et l'imputabilité qui sont des attributs propres à toute organisation publique de ce genre. Nous analysons dans cette partie la justesse et la pertinence des mécanismes de délégation de chacune des quatre entités commerciales en se référant à leur mandat spécifique concédé par Transports Canada.

3.1 Les administrations aéroportuaires locales et canadiennes

Comme la délégation se réalise dans un environnement politique, il faut dissocier les actions prises par le mandant de celles qui découlent de la délégation proprement dite. L'évaluation de la juste valeur marchande d'une infrastructure aéroportuaire et de la détermination subséquente du loyer payé par le mandataire permet d'expliquer la nuance qui est fort importante. Si Transports Canada, le propriétaire foncier et des actifs, sous-estime le flux monétaire actualisé des revenus futurs engendrés par les activités d'une administration d'infrastructure aéroportuaire et par conséquent le loyer exigé du mandataire, il accorde alors aux

utilisateurs de cette infrastructure aéroportuaire des privilèges ou des rentes. Il ne fait qu'exercer son pouvoir de monopole discriminant qui émane de son élection et il favorise ainsi certains groupes d'intérêt pour accroître sa probabilité de réélection. Nous le mentionnons puisque nous acceptons le contexte politique tel qu'il est. Nous ne remettons jamais en cause de telles actions, à savoir que les politiques de Transports Canada entraînent des effets de redistribution, puisqu'elles sont inhérentes au processus en politique. Donc, aucune considération de ce genre n'entre dans l'analyse de la délégation.

Par ailleurs, les deux séries de cessions s'appuient sur un mécanisme de poids et de contrepoids dont la composante externe principale est la discipline imposée par les institutions bancaires lorsqu'elles déterminent les conditions d'emprunt des AAL et des AAC. Or, celles-ci financent tous les investissements qui ont un taux de rendement positif, même s'il est inférieur au taux d'intérêt exigé. Les institutions bancaires savent pertinemment bien que le mandant, Transports Canada, le détenteur politique du *cash-flow* net, interviendra pour dépanner toute administration aéroportuaire¹⁵⁴. Il en est de sa crédibilité politique et de sa réputation à long terme. Les autres, de nature interne, sont l'objet de l'analyse qui suit.

Les coûts d'agence

Le mandant n'établit pas au départ un mécanisme d'incitations et de sanctions qui lui garantisse que le mandataire va se conformer à ses priorités et qu'il va promouvoir ses intérêts dans sa gestion courante des opérations. Par ailleurs, les dépenses de contrôle et de surveillance mises en œuvre par le mandant, Transports Canada, pour s'assurer que le mandataire, une administration aéroportuaire locale ou canadienne, aligne ses intérêts sur les siens se révèlent à l'étude peu importantes. Qui pis est, le mandant les utilise peu lorsque les circonstances l'exigent. Leur faible importance et leur utilisation restreinte entraînent des conséquences inattendues sur la gestion des AAL et des AAC. Le mandataire, les gestionnaires, acquiert ainsi un pouvoir discrétionnaire dont l'utilisation l'amène à aller à l'encontre des intérêts du mandant.

¹⁵⁴ Ce problème de risque moral que représente l'intervention possible de Transports Canada dans certaines situations critiques fait partie de l'environnement politique qui ne peut être nié.

L'imposition des frais d'amélioration aéroportuaire par les nouvelles autorités de l'administration aéroportuaire locale de Vancouver constitue une première action dont les effets sont à l'opposé des intérêts du mandant¹⁵⁵. Toutes les autres administrations aéroportuaires du réseau national des aéroports emboîtent le pas par la suite. Le contrat de délégation à une administration d'infrastructure aéroportuaire locale ou canadienne ne contient aucune mesure protectrice pour circonscrire le pouvoir de monopole naturel qui provient de sa localisation. C'est donc la modalité, la perception directe des passagers, le niveau des FAA levés et leur contribution importante aux recettes totales qui affectent les intérêts du mandant. Pour le mandataire, cette démarche révèle son pouvoir de monopole naturel et elle représente le moyen le plus efficace de se créer une réputation auprès des institutions prêteuses. Cette variété de risque moral, préjudiciable aux intérêts du mandant, s'accompagne aussi d'une transgression des principes d'imputabilité et de transparence à l'égard des parties intéressées de la société sans but lucratif. Le mandataire n'a pas à consulter les passagers puisqu'il n'existe pas de processus formel à cet effet, ni à diffuser des renseignements sur l'utilisation de ses fonds aux entreprises aériennes qui ne possèdent aucun membre sur le conseil d'administration.

Une deuxième décision qui traduit le pouvoir discrétionnaire dont dispose le mandataire porte sur le développement de filiales « hors de l'aéroport ». Elle diverge fondamentalement des intérêts du mandant qui sont de garantir une prestation de services aéroportuaires à tous les utilisateurs aux moindres coûts. Cette variété d'antisélection ou de dissimulation d'information, qui est propre aux AAL, augmente le niveau de risque pour toute administration aéroportuaire dont les activités « hors de l'aéroport » se réalisent principalement à l'extérieur du Canada. Cette pratique existe puisque les revenus extérieurs ne sont pas inclus dans le loyer, ce qui n'est pas le cas des AAC. De telles activités drainent le *cash-flow* net engendré par la gestion des AAL vers des activités périphériques et non essentielles aux utilisateurs. À la hausse du niveau de risque et de la diversion de fonds s'ajoute le fait que les administrations aéroportuaires concernées ne divulguent pas de renseignements financiers séparés sur leurs activités « hors de l'aéroport ». Dans l'éventualité de difficultés quelconques, ce sont les parties intéressées qui en feront les frais en courte période et à plus long terme le détenteur politique ultime des droits au *cash-flow* net, le mandant, Transports

¹⁵⁵ Il existe une autre manière de voir l'imposition de ces frais. C'est aussi un bel exemple de dépenses d'obligation puisque le mandataire, les gestionnaires de l'aéroport de Vancouver, se commet envers son mandant, le marché financier. En prélevant des frais auprès des passagers, il révèle ses intentions d'une façon crédible.

Canada. Politiquement, il ne peut permettre qu'une AAL, même en difficulté financière pour ses activités « hors de l'aéroport », ne respecte pas ses obligations contractuelles envers les utilisateurs canadiens.

Une troisième forme se trouve dans la détermination de la rémunération des cadres supérieurs des AAL et des AAC. La *Loi sur les cessions d'aéroports* ne contient aucun article sur le sujet. L'adoption du statut de société sans but lucratif pour gérer des activités commerciales implique que les gestionnaires seront incapables d'obtenir une rémunération qui correspond à leur valeur ajoutée, d'où la tentation par divers moyens de l'accroître. Les activités « hors de l'aéroport » constituent le moyen idéal qui leur permet d'arriver à leurs fins¹⁵⁶. Que des gestionnaires des AAL améliorent leurs émoluments par une telle stratégie est une preuve évidente qu'ils détiennent un pouvoir discrétionnaire. Cette forme d'opportunisme *ex post* qui s'apparente au risque moral permet au mandataire de ne pas aligner ses intérêts sur ceux du mandant, ce qui est contraire aux principes fondamentaux de toute délégation efficace. Bref, l'absence de mesures de contrôle et de surveillance, dont la raison d'être est de contraindre les comportements des gestionnaires, augmente les coûts d'agence que doit assumer le mandant.

Une quatrième espèce d'aléa moral se trouve dans la faible influence que peuvent exercer les utilisateurs importants qui n'ont pas voix au chapitre puisqu'ils ne sont pas représentés sur le conseil d'administration. Les entreprises aériennes, tout particulièrement, appréhendent que les activités « hors de l'aéroport » permettent aux gestionnaires des AAL de pratiquer des politiques de subventions croisées, c'est-à-dire que les recettes normales engendrées par les activités de l'aéroport compensent les pertes des filiales. D'autres redoutent que le statut de société sans but lucratif conduise à des surinvestissements de la part des gestionnaires en regard de la demande de service de transport aérien. Cette possibilité qui requiert un pouvoir discrétionnaire de la part du mandataire est vraisemblable, surtout si la juste valeur marchande et le loyer qui en découle sont sous-estimés à la signature de l'entente.

Une cinquième forme de dissimulation d'information se réfère aux nombreuses pratiques financières des AAL et des AAC qui font preuve de peu de transparence. La liste de ces manquements comprend l'absence de renseignements sur la

¹⁵⁶ Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.* p. 41, note 65.

détermination des frais d'usage des infrastructures aéroportuaires et sur certaines pratiques contractuelles des AAL qui ne sont tenues de faire des appels d'offres et des AAC qui doivent publier le nom des fournisseurs uniques, ce qu'elles ne font pas toujours. Il existe aussi des restrictions sur la diffusion de la rémunération des cadres supérieurs et du plan quinquennal de Transports Canada.

Finalement, le mandant ouvre plusieurs fois les baux signés autant par les administrations aéroportuaires de la première cession que de la seconde. Cet exercice est en soi normal puisque l'arrivée récente des sociétés sans but lucratif, comme fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires ne permet pas de considérer toutes les contingences lors de la signature d'une entente. Notre présentation des faits aux pages 9 et 10 du présent document montre que le mandant ferait, dans certaines situations, un arbitrage qui favorise le long terme aux dépens du court terme. Bref, il privilégie de nouveaux investissements qui augmenteraient plus tard la rentabilité et assureraient la pérennité des AAL et des AAC. Nous avons certaines réserves sur cette argumentation puisque plusieurs décisions sont de nature vraiment politique, mais nous convenons qu'elles pourraient être plausibles. Toutefois, certaines décisions prises par le mandant accroissent les coûts d'agence, surtout que les balises actuelles et les mesures protectrices sont défailtantes. Prenons l'exemple des mesures de compensation versées à une administration aéroportuaire locale dans l'éventualité d'une récession. Le mandant s'expose par cette clause à de l'opportunisme *ex post* par le mandataire. Les gestionnaires de cette AAL vont orienter leurs actions sur le court terme, sachant qu'ils profitent d'une protection contre les temps difficiles.

Par ailleurs, le mandant utilise peu les quelques mesures de contrôle et de surveillance contenues dans le bail. Le mandant ne peut résilier le bail qu'en cas de force majeure, de non-respect de ses engagements financiers ou de ses obligations contractuelles. Par contre, il se trouve vulnérable puisqu'il ne peut le sanctionner pour des infractions mineures. Il possède le droit de vérifier sans aucune restriction les administrations aéroportuaires. Il l'a exercé en 1995 pour les aéroports de la première cession, les AAL, mais il n'a pas répété l'expérience depuis. L'évaluation quinquennale du rendement des AAL, dont l'échéance est prévue au début de l'année 1999, n'est toujours pas complétée en février 2000. Néanmoins, il applique avec rigueur et vigueur les clauses financières du loyer.

Quant aux dépenses d'obligation qui assurent une protection au mandant dans l'éventualité que les actions du mandataire lui soient préjudiciables, elles sont quasi inexistantes. La recherche ne trouve aucune dépense d'obligation qui est de nature non conservatrice, c'est-à-dire qui exige du mandataire des engagements explicites et crédibles de sa part. Ceux-ci prennent généralement la forme de dépenses de garantie ou des investissements dont les valeurs vont être fortement affectées par un bris de contrat, des pénalités pour manquement à ses obligations et des cautions. Quant aux dépenses de nature conservatrice, c'est-à-dire qui ne requièrent pas des dépenses explicites quelconques, il en existe une forme que le mandataire peut utiliser, soit sa réputation qu'il a développée au fil des ans. Bien que nous ne possédions pas de renseignements de première main, Conseil et Vérification Canada en observe l'importance¹⁵⁷, surtout pour les administrations aéroportuaires locales qui veulent offrir des services à l'extérieur du Canada.

Nous complétons l'analyse par quelques considérations sur la perte résiduelle supportée par le mandant en raison de l'absence de négociations serrées lors du processus de délégation. La perte résiduelle est minimale lorsque les deux parties à l'entente concluent qu'elles ne peuvent plus améliorer les termes du contrat. L'addition d'une nouvelle clause va accroître les coûts en regard bénéfiques escomptés et diminuer leur capacité respective de s'ajuster. Autrement dit, les parties au contrat déduisent qu'elles sont généralement peu affectées par les contingences futures inconnues. Les différentes renégociations de bail entreprises par le mandant indiquent que de nombreuses questions sont demeurées ouvertes et que le mandataire se sert des imprécisions et du manque de clarté de certaines clauses du bail pour aller à l'encontre de ses intérêts.

En résumé, les coûts d'agence sont plus élevés qu'anticipés puisque le mandant investit peu de ressources pour inciter le mandataire à aligner ses intérêts sur les siens. Ils le sont davantage puisque ce contexte particulier, qui est favorable au mandataire au détriment du mandant, n'incite aucunement le mandataire à se commettre par des dépenses d'obligation. Par ailleurs, les AAL génèrent des coûts d'agence supérieurs à ceux des AAC puisque le mandant a appris à certains égards sur le tas. Bref, cette carence d'incitations crée un vide qui procure au mandataire un pouvoir discrétionnaire dont les effets ne peuvent qu'être défavorables au mandant. Les règles de jeu actuelles ne minimisent pas les coûts d'agence et elles

¹⁵⁷ «...individual LAA directors typically live in the communities served by the airport(s), which gives them a strong incentive to be associated with an activity that is held in high regard by the community in question», dans Consulting and Audit Canada (1999), «LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.*, p. 28.

pourraient même mettre en péril l'évolution et la pérennité de certaines administrations aéroportuaires locales et canadiennes. Bref, la délégation n'est pas efficace et elle exerce des effets négatifs sur le *cash-flow* net des AAL et des AAC. La valeur des actifs progresse à un rythme inférieur aux attentes initiales.

3.1.2 Les principes de gouvernance et d'imputabilité

L'évaluation des principes de gouvernance et d'imputabilité se fonde sur le fait que le mandataire gère le domaine foncier et les infrastructures aéroportuaires du mandant en vertu d'une entente. Le mandataire, qui administre des actifs publics contre rétribution, doit se conformer aux attentes du mandant. Autrement dit, il doit mettre en œuvre des pratiques administratives dont la finalité reflète et s'harmonise avec celle exprimée par le mandant. C'est un faux-fuyant que d'invoquer le statut de société sans but lucratif pour limiter la diffusion formelle de renseignements auprès des utilisateurs. Le mandataire, bien que toujours redevable au mandant propriétaire des actifs, est aussi tenu de divulguer des renseignements aux parties intéressées pour que celles-ci alignent leurs intérêts sur ceux des gestionnaires en poste.

Les opérations d'une administration aéroportuaire forment un réseau complexe de contrats entre tous les fournisseurs de service aussi bien en amont qu'en aval pour produire efficacement un service demandé par les passagers et les expéditeurs de fret. Leur efficacité respective requiert qu'ils soient alimentés d'information pertinente et nécessaire à leur ajustement. Certes, on peut répliquer, comme le font remarquer certains gestionnaires d'AAL, que les contrats formels de service signés par les utilisateurs avec les administrations aéroportuaires et les consultations informelles remplissent ce rôle. Dans le format actuel, ils sont des instruments incomplets et insuffisants. Toutefois, la diffusion de renseignements peut atténuer les effets du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires. Comme ceux-ci sont les seuls à connaître simultanément les termes des contrats de chacune des parties intéressées et la philosophie générale de gestion, ils conservent intact leur pouvoir de discrimination. La diffusion de l'information demeure toujours le meilleur moyen de promouvoir l'efficacité et l'administration aéroportuaire ne fait pas exception à la règle, surtout dans le cadre actuel où le mandant investit peu en dépenses de contrôle et de surveillance. En résumé, une bonne gouvernance dépend essentiellement d'une bonne information et des moyens d'agir sur cette information.

Un autre sujet qui mérite attention se rapporte à la définition des parties intéressées qui est peu développée par les AAL et les AAC. Alors que les trois autres entités commerciales les définissent dans leurs lettres patentes et précisent par la suite la désignation des membres du conseil, les administrations aéroportuaires n'adhèrent pas à une définition aussi inclusive. Il en découle que le conseil d'administration est redevable et imputable pour certains à « just about everybody¹⁵⁸ », ce qui revient à dire qu'il doit considérer aussi bien les intérêts des municipalités avoisinantes et des entreprises locales que ceux du grand public en général. Cette définition générale et vague à souhait facilite la tâche du conseil d'administration et des cadres supérieurs de ne point considérer les utilisateurs comme le noyau central de leurs intérêts. L'atténuation formelle du rôle des parties intéressées maintient et peut même accroître à la marge le pouvoir discrétionnaire dont disposent déjà les administrateurs et les gestionnaires.

Les administrations aéroportuaires s'opposent avec fermeté à ce que les transporteurs aériens possèdent un membre au conseil. Il n'en demeure pas moins qu'il doit y avoir une voix quelconque pour promouvoir et défendre leurs intérêts. Ils sont la raison d'être d'un aéroport! Seule la nomination d'une personne qui possède une expertise générale ou spécifique de l'industrie de l'aviation aérienne, qui est en plus indépendante de l'industrie et donc aucunement en conflit d'intérêts, peut contribuer à une meilleure détermination des priorités des AAL et des AAC. La nomination d'une telle personne forcera le conseil à expliciter ses choix et indirectement à mettre sur la table les arbitrages qui en découlent. Actuellement, toutes les parties intéressées, dont les transporteurs commerciaux, subissent les décisions du conseil et s'ajustent en conséquence. Si elles ont un mot à dire dans la prise de décision, les propositions du conseil auront des effets moins négatifs sur leurs intérêts. Bref, le climat général s'en trouvera bien amélioré et les coûts d'opération des parties intéressées diminueront.

Notre analyse révèle certaines déficiences dans l'application des principes d'imputabilité puisque les administrations aéroportuaires locales et canadiennes gèrent des actifs publics. Toutefois, il faut admettre que, dans beaucoup de cas, les manques de transparence et de probité proviennent directement des règles de jeu imposées par le mandant lors de la délégation. Le mandataire ne fait que réagir aux différents mécanismes qui le contraignent, d'où les dissociations observées entre les attentes du mandant et les réalisations du mandataire. La transparence et la

¹⁵⁸ Consulting and Audit Canada (1999), «LAA Lease Review Governance Issues Study Report», *op. cit.*, p. 40.

probité qui existaient sous l'ancien régime étaient imposées par l'environnement hiérarchique d'une bureaucratie. Ces deux attributs avaient respectivement un prix implicite qui était connu et accepté par tous en raison de la culture bureaucratique. La même transposition ne se fait pas lors du transfert des actifs aux AAL et aux AAC puisque le mandant n'encourt pas de coûts d'agence dont les effets sont de révéler au mandataire le coût implicite de transgresser les principes d'imputabilité.

3.2 *La société NAV Canada*

Au départ, Transports Canada accorde des subventions élevées aux membres de la nouvelle société sans but lucratif en lui vendant les actifs du système de navigation aérienne à un prix inférieur à sa juste valeur marchande. Il facilite ensuite le transfert des employés fédéraux en améliorant généreusement les primes de départ et en bonifiant le régime de retraite de ses anciens employés. Comme Transports Canada ne conserve qu'un droit de regard sur la sécurité aérienne, la première relation d'agence s'établit entre le mandant, les institutions bancaires et les investisseurs, et le mandataire, NAV Canada. Il en existe une seconde qui est interne à l'organisation et qui met en cause les gestionnaires de NAV Canada, le mandant, et des employés spécialisés et syndiqués, des aiguilleurs de l'air, le mandataire.

3.2.1 Les coûts d'agence

Le mandant, les institutions financières qui soutiennent la formation de NAV Canada, investit peu en dépenses directes de contrôle et de surveillance. La *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne* lui assure en effet un ensemble de pouvoirs qui en font un monopole légal. Toutefois, NAV Canada, le mandataire, se distingue d'une façon systématique des autres fournisseurs commerciaux d'infrastructures de transport par les dépenses d'obligation exigées par le mandant. Les investisseurs veulent s'assurer que le mandataire respectera ses obligations financières, surtout que les titres obligataires émis par NAV Canada sont peu liquides. De plus, ils craignent que l'ancien propriétaire, Transports Canada, puisse faire de l'opportunisme *ex post* en modifiant la loi qui est à l'origine de la vente.¹⁵⁹ Les engagements pris par le mandataire se traduisent

¹⁵⁹ « Risk factors include the following: ..c) there can be no assurance that the Parliament of Canada will not adopt changes to the *ANS Act* in the future», NAV Canada (1996), *Initial Public Offering*, Ottawa, december, p. 10 et p. 37. Pour en connaître davantage sur l'opportunisme du gouvernement fédéral, il faut consulter Ronald Daniels et M. J. Trebilcock (1997), « An Organizational Analysis of the Public-Private Partnership in the Provision of Public

principalement par trois clauses restrictives dont les effets leur garantissent en priorité le flux des redevances perçues pour l'utilisation de ses services.

En premier lieu, le niveau des redevances est révisé annuellement pour permettre aux recettes totales de respecter les charges d'exploitation et d'entretien et certains critères liés à la gestion financière à court et à long terme. La deuxième conditionne le volume des investissements aux remboursements du service de la dette. La troisième requiert que NAV Canada possède une police d'assurance responsabilité qui couvre toutes ses activités dites aériennes et une police d'assurance générale multirisque reliée aussi bien à ses opérations terrestres qu'à ses bâtiments. La couverture de ses assurances est de deux milliards américains. Ces dépenses d'obligation incitent fortement le mandataire à aligner ses intérêts sur ceux du mandant. La minimisation des coûts d'agence implique que le pouvoir discrétionnaire du mandataire se trouve contraint. Par ailleurs, le mandataire en tire malgré tout des bénéfices puisque le taux d'intérêt payé sur les titres obligataires sont, selon le président de NAV Canada, parmi les plus bas en Amérique du Nord, pour un même niveau de risques.

Toutefois, il ne faut pas oublier que le monopole légal de NAV Canada accroît la marge de manœuvre des gestionnaires. Considérons le cas hypothétique suivant: NAV Canada a besoin au départ de crédibilité et la société sans but lucratif se dote de gestionnaires chevronnés qui ont développé de telles caractéristiques au cours de leur carrière. Elle leur verse une rémunération globale, dont une prime, qui correspond à leur valeur ajoutée pour mener à terme le démarrage et l'envol de la nouvelle firme qui remplace une organisation gouvernementale. Tout se réalise dans un environnement où le plan financier, élaboré par les institutions prêteuses, définit les devoirs et les responsabilités de tout un chacun. La nouvelle société sans but lucratif devient opérationnelle et elle comble les attentes prévues. Comme les tâches d'entrepreneur, dont l'évaluation et la gestion des risques, le plan d'affaires, le montage financier, le transfert de tous les actifs et la mise en place du cadre général de gestion, sont terminées et que le fonctionnement normal de NAV Canada baigne dans l'huile, une question se pose sur la nécessité de maintenir encore une prime de crédibilité. Certes, les gestionnaires actuels méritent une rétribution qui est fonction de leur productivité observée sans que celle-ci comprenne la caractéristique de crédibilité. Celle-ci n'est plus nécessaire et la

Infrastructure », dans *Public-Private Policy Partnerships* sous la direction de P. Vaillancourt Rosenau, Cambridge, The MIT Press, p. 93-109.

preuve est faite puisque les dépenses d'obligation constituent des garde-fous et des mesures protectrices qui mettent à l'abri les investisseurs de tous les risques. Nous émettons cette hypothèse parce que la prime de crédibilité, si elle perdure en haut de la hiérarchie, peut inciter les employés syndiqués, situés au bas de la pyramide, à vouloir aussi en profiter.

Ces dernières considérations conduisent à la seconde relation d'agence qui est interne à NAV Canada et à tout service de navigation aérienne, la délégation par le mandant de responsabilités à un mandataire, les aiguilleurs de l'air. Bien que le mandant investisse en dépenses de contrôle et de surveillance, l'importance relative du syndicat dans la fonction de production lui permet de tenir en otage les utilisateurs des services de NAV Canada et de s'accaparer de la quasi-rente du capital physique que sont les investissements fixes, immuables et non transférables. De plus, NAV Canada est un monopole légal, ce qui lui facilite la tâche. Certes, on peut invoquer que la méthode de financement actuelle, des titres obligataires plutôt que du capital-actions, réduit l'ampleur du hold-up que peut perpétrer le syndicat militant en question.

Toutefois, il semble que ce dernier ait trouvé un moyen de contourner toutes ses contraintes introduites pour l'empêcher de s'approprier la quasi-rente des immobilisations de NAV Canada. Il veut participer aux bénéfices de NAV Canada, ce que ne lui permet absolument pas le statut de société sans but lucratif. Il s'inspire de la rémunération des cadres supérieurs dont il est fait mention au paragraphe précédent. Ce syndicat militant ne consentira jamais à encourir des dépenses d'obligation pour garantir au mandant qu'il aligne ses intérêts sur les siens. En se commettant de la sorte, il perd sa capacité de spolier le mandant. Si cette solution ne peut être imposée, le seul moyen acceptable de l'empêcher d'obtenir indirectement ce que la loi fédérale sur la société sans but lucratif ne lui permet pas d'obtenir consiste à l'abandon des primes versées aux cadres supérieurs. Toutefois, il existe toujours la possibilité d'une collusion entre les parties intéressées pour verser de telles primes, mais quel en est le prix.

Il existe une autre forme de coût qui ne correspond pas à la définition traditionnelle des coûts d'agence et c'est le coût des décisions collectives. Dès le début de la formation de la société, les stratèges de NAV Canada se sont protégés en procédant à la composition du conseil d'administration et en utilisant une représentation proportionnelle des administrateurs, nommés par les différentes

classes de membres, sur les différents comités. Cette recherche d'un équilibre entre les intérêts divergents des classes de membres vise à restreindre le *logrolling* traditionnel qui est le propre de toute décision collective. Bien que nous ne soyons pas dans le secret des dieux, force est de reconnaître que la proposition de bonifier la rémunération des employés syndiqués pourrait être une résultante des négociations entre les parties intéressées.

3.2.2 Les principes de gouvernance et d'imputabilité

La loi constitutive de NAV Canada, la composition du conseil d'administration et son fonctionnement opérationnel de ses comités et les dépenses d'obligation entreprises par le mandataire pour aligner ses intérêts sur ceux du mandant, les investisseurs, constituent des principes de gouvernance qui contraignent le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires. Autrement dit, l'alignement des objectifs est bénéfique à la performance de la relation mandant-mandataire. Cela n'exclut aucunement que d'autres membres de la société sans but lucratif cherchent, selon certaines modalités, à s'approprier les revenus supplémentaires qui ne correspondent pas à leur productivité marginale observée. Le statut d'organisation sans but lucratif et le monopole légal concédé par sa loi créent des incitations qui vont dans cette direction. L'analyse révèle quelques carences, mineures il est vrai, dans la gestion interne de NAV Canada qui découlent du militantisme d'un syndicat. Bien que sa marge de manœuvre soit limitée, il n'en demeure pas moins que celui-ci investit des efforts et du temps pour arriver à ses fins.

3.3 Les administrations portuaires canadiennes

La délégation des ports à des administrations portuaires canadiennes se fait avec harmonie et sans trop de difficultés puisque le mandant, Transports Canada, a beaucoup réfléchi et appris des délégations précédentes. Un autre élément non négligeable et favorable à une délégation efficace est que l'environnement dans lequel œuvrent les ports canadiens est plus concurrentiel que ceux des aéroports et du service de navigation aérienne. Le pouvoir discrétionnaire des anciens gestionnaires publics est déjà circonscrit en partie par les effets de la concurrence. Comme la discipline de marché demeure toujours présente, l'intérêt porte sur les dépenses de contrôle et de surveillance encourues par le mandant pour que le mandataire aligne ses priorités sur les siennes.

3.3.1 Les coûts d'agence

Au départ, les dépenses d'agence engagées par le mandant ne sont pas importantes parce que le contenu de la loi précise bien les principaux paramètres de la conduite générale des administrations portuaires canadiennes. On évite ainsi de nombreux sujets litigieux qui sont source d'irritations dans la relation mandant-mandataire des administrations aéroportuaires locales et, à un moindre degré, canadiennes. Les frais annuels perçus par le mandataire sont fonction des revenus bruts et ils n'exercent pas d'effets dissuasifs sur la croissance. Le pouvoir d'emprunt autorisé est connu et fonction du flux actualisé des revenus futurs que peut générer une APC. Une administration portuaire est aussi soumise à des normes financières sur l'utilisation de ses fonds disponibles et elle doit détenir une assurance qui couvre toutes ses activités. Elle peut percevoir des droits pour les services rendus à sa clientèle, mais elle ne peut appliquer une politique de droits discriminatoires. Il existe un plancher pour la détermination de la rémunération du premier dirigeant et des autres cadres. Les lettres patentes précisent les activités d'une administration portuaire et délimitent ainsi le rôle des filiales. D'où des dépenses de contrôle et de surveillance minimales.

3.3.2 Les principes de gouvernance et d'imputabilité

Les lettres patentes de toutes les administrations portuaires déterminent les membres selon certaines catégories qui leur sont propres. Quoique la nomination des administrateurs par le gouvernement fédéral laisse à désirer pour certains intervenants du milieu, il n'en demeure pas moins que la loi requiert que ces futurs administrateurs possèdent une connaissance et une expérience qui sont reliées, d'une façon directe ou indirecte, à l'industrie maritime. Le cadre législatif précise les devoirs principaux des administrateurs et des dirigeants et mentionne que leur gestion des ressources doit se réaliser dans un souci d'efficacité. Quant au code de déontologie qui les astreint, il se trouve dans les lettres patentes. L'imputabilité se fait plus évidente grâce à deux exigences : la première consiste en la production d'un plan quinquennal pour toutes les entités d'une administration portuaire canadienne et la seconde concerne un examen spécial pour s'assurer de la conformité de ses opérations avec les attentes décrites par la loi.

3.4 La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent

La création d'une entreprise de gestion par les utilisateurs pour gérer la voie maritime du Saint-Laurent résulte de la prise de conscience que leur part de marché du transport nord-américain des marchandises en vrac est à la baisse depuis quelques années. Ceux-ci doivent diminuer leurs coûts de production à tout prix, sinon les expéditeurs qui ont accès à la voie fluviale du Mississippi et aux chemins de fer en direction du golfe du Mexique vont graduellement les mettre en difficulté financière. Ils estiment alors être les seuls aptes à réussir cette opération de redressement. La délégation s'apparente beaucoup à celle des administrations portuaires canadiennes en raison de leur environnement concurrentiel respectif qui les discipline. Les dépenses d'agence, qui sont de contrôle et de surveillance et d'obligation, se révèlent minimales. Le mandant tout comme le mandataire partagent les mêmes objectifs, c'est-à-dire assurer la viabilité à long terme de cette voie d'eau intérieure par la minimisation des coûts d'opération pour le premier et accroître la rentabilité de ses utilisateurs pour le second.

3.4.1 Les coûts d'agence

La loi constitutive de la CGVMSL qui précise explicitement les termes du contrat de gestion fait qu'il existe peu de différences entre leurs attentes respectives. Mais cela n'empêche aucunement le mandant de fixer des contraintes générales au mandataire qui s'assimilent dans les faits à des mesures de contrôle et de surveillance. Bien que le mandataire ne paie pas une indemnité pour l'utilisation des actifs, il perçoit des droits pour les services rendus. C'est l'Office des transports du Canada qui se porte garante du processus de détermination des droits et qui est l'autorité ultime pour traiter toute plainte relative à des droits qui seraient discriminatoires. La Corporation se voit aussi imposer des obligations à l'égard de sa gestion financière. Elle doit établir à même les droits levés un fonds de capital en fiducie pour financer les déficits futurs et un fonds de réserve pour atténuer les fluctuations cycliques des recettes et des dépenses. Elle est astreinte, par surcroît, à déposer un plan d'entreprise de cinq ans et à investir 126 millions au cours des cinq prochaines années. Cette somme, dédiée au renouvellement des actifs, doit provenir des droits collectés des utilisateurs. La société de gestion gère conjointement les investissements avec des membres de Transports Canada.

Quant à la division des risques, le mandataire assume ceux qui proviennent de ses opérations quotidiennes et le mandant ceux qui découlent des fluctuations des revenus. À cela s'ajoute le fait que le mandant doit prendre à sa charge tout projet inhabituel, imprévisible et qui sort de l'ordinaire afin d'en assurer la pérennité.

Enfin, la Corporation doit introduire une hausse des tarifs de deux pour cent pour les cinq premières années. Si elle dépasse ses objectifs de minimisation des coûts après trois ans, elle peut alors les abaisser de un et demi pour cent pour les années subséquentes. Les dépenses de contrôle et de surveillance du mandant ont pour seul objet d'aligner leurs intérêts respectifs. Dans ce cas particulier, les deux parties à l'entente sont synchronisées puisque tout désaccord conduit nécessairement à un jeu à somme négative ou à une solution perdante-perdante.

Il existe deux variétés de dépenses d'obligation. La Corporation s'engage envers le mandant par une entente de sûreté générale. La somme impliquée est de 36 millions à un taux d'intérêt nul et d'une durée de 20 ans. La seconde provient d'armateurs, une des catégories de membres, qui se sont commis en lançant de nouveaux navires et en s'engageant à moderniser et à améliorer leur flotte respective. Bref, non seulement les coûts d'agence sont minimisés, mais la société de gestion réussit ses principaux objectifs qui sont une réduction du coût de la main-d'œuvre, une amélioration de sa performance par une diminution du temps de transit et une introduction de mécanismes informels d'intégration des activités en amont et en aval pour abaisser davantage les coûts de production de la voie maritime. La valeur réelle des actifs du mandant s'accroît et le mandataire constate un affermissement général de sa performance.

Il existe à long terme un problème que devra résoudre le mandant et qui est relié à la création d'une organisation canado-américaine d'exploitation de la Voie maritime du Saint-Laurent. La situation américaine diffère de celle du Canada puisque la section américaine ne perçoit plus de droits d'utilisation. De plus, les coûts encourus par la société canadienne de gestion représentent en 1995 environ 80 % du total et ceux de la société américaine autour de 20 % alors que la valeur monétaire des tonnages respectifs sont sensiblement les mêmes. L'abolition possible des droits perçus par la société canadienne implique en contrepartie une hausse de la contribution américaine aux coûts d'opération. Si cette solution se révèle inapplicable pour les autorités américaines, Transports Canada devra considérer la solution américaine, la gratuité pour les utilisateurs.

3.4.2 Les principes de gouvernance et d'imputabilité

Les principes de gouvernance et d'imputabilité qui encadrent les opérations de la Corporation se rapprochent beaucoup de ceux des administrations portuaires canadiennes. La raison est fort simple, les deux nouvelles entités commerciales

œuvrent en milieu concurrentiel. Son conseil d'administration se compose de huit administrateurs, dont cinq sont nommés par les cinq catégories de membres et trois par les trois gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario. Ses responsabilités et ses devoirs tout comme ceux des principaux dirigeants sont bien décrits. Il en est de même pour le code de conduite. Le rapport annuel publie la rémunération générale des principaux dirigeants. Les principes de gestion financière se concentrent sur des points précis et importants que sont la protection et le contrôle des actifs, la conformité des opérations avec les termes du contrat de gestion et la recherche de l'efficacité dans toutes les opérations de la société sans but lucratif. En matière de transparence, la Corporation doit procéder à tous les cinq ans à un examen spécial de conformité de ses opérations pour s'assurer qu'elle respecte les principes de gestion financière précédemment mentionnés.

3.5 Considérations finales

Les coûts d'agence qui émanent des quatre formes de délégation varient beaucoup selon la présence ou l'absence de concurrence et selon le moment de la délégation. L'analyse révèle que les nouvelles entités commerciales qui opèrent dans un milieu concurrentiel, comme les administrations portuaires canadiennes et la voie maritime du Saint-Laurent, encourrent des coûts d'agence plus faibles. Les anciennes administrations étaient déjà soumises à la discipline de marché en raison de la présence de substituts. Par contre, les administrations aéroportuaires locales et canadiennes et NAV Canada qui jouissent d'un monopole, soit naturel en raison de leur localisation, soit en vertu de sa loi constitutive, ont des coûts d'agence plus élevés.

Dans le premier cas, l'environnement concurrentiel et le fait que leur délégation respective est toute récente font que le mandant, Transports Canada, a développé une fonction d'expérience cumulative qui lui permet de préciser dans leur loi respective des pratiques générales de gestion qui incitent le mandataire à aligner ses intérêts sur les siens. Les dépenses en contrôle et surveillance de même que les dépenses d'obligation sont minimales. Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires se trouve limité, non seulement par la concurrence et par les actions du mandant, mais aussi par ses propres engagements crédibles envers le mandant. Bien que quelques problèmes mineurs puissent persister, force est d'admettre que la délégation constitue en général un succès certain. Certes, on ne peut exclure certains désaccords exprimés par des administrations portuaires canadiennes qui se sentent lésées par les nouvelles règles du jeu.

La situation est tout autre pour les premières délégations puisque le contexte moins concurrentiel et l'absence d'expérience de la part des stratèges entraînent des dépenses d'agence élevées. Le mandant n'investit peu en dépenses de contrôle et de surveillance et le mandataire ne se commet nullement par des engagements crédibles pour aligner ses intérêts sur ceux du mandant, surtout dans le cas des AAL et des AAC. Il s'ensuit des comportements opportunistes aussi bien *ex ante* qu'*ex post* par le mandataire dont les effets se traduisent par une croissance moins rapide du *cash-flow* net des administrations aéroportuaires et de la valeur des actifs loués par le mandant. Le pouvoir discrétionnaire du mandataire, les dirigeants des administrations aéroportuaires, se trouve relativement peu contraint. La délégation des infrastructures aéroportuaires n'est pas efficace ou dit autrement, les coûts d'agence ne sont pas minimisés. Les attentes du mandant ne peuvent se réaliser puisque le mandataire a des intérêts divergents de ceux qu'il a anticipés.

La situation est fort différente pour la vente du service de navigation aérienne à NAV Canada. La relation d'agence se construit principalement autour du mandant, les institutions bancaires et les détenteurs de ses obligations et le mandataire, NAV Canada. Les dépenses d'obligation encourues par le mandataire pour garantir au mandant le respect intégral des clauses financières du contrat sont dominantes. Le mandant se protège ainsi de toute action opportuniste *ex post* de Transports Canada, le cédant, qui peut changer les règles du jeu en cours de route. Les engagements crédibles du mandataire conduisent à une minimisation des coûts d'agence. NAV Canada est aussi le mandant lorsque ses dirigeants délèguent des responsabilités à un mandataire, les aiguilleurs de l'air. Leur syndicat cherche d'une manière systématique de s'approprier la quasi-rente du capital physique de NAV Canada, malgré les dépenses de contrôle et de surveillance. Ces tentatives de *hold-up* se produisent dans un environnement financier qui le défavorise pourtant, un financement par des titres obligataires. NAV Canada rencontre une autre forme de coût qui ne se retrouve pas dans les autres délégations, soit le coût des décisions collectives. La diversité des intérêts des membres oblige le conseil d'administration à utiliser la représentation proportionnelle des administrateurs dans tous les comités pour restreindre le *logrolling* traditionnel de toute institution qui doit prendre des décisions à majorité simple.

Finalement, il faut reconnaître et admettre que le recours à des sociétés sans but lucratif à vocation commerciale entraîne des problèmes de transparence,

d'imputabilité et de probité relativement aux anciennes administrations bureaucratiques que sont un ministère et une entreprise de la couronne. Il y a un prix à payer pour que ces attributs se retrouvent d'une certaine façon dans les nouveaux fournisseurs commerciaux d'infrastructures de transport. Si on veut qu'ils prévalent dans les nouvelles entités commerciales, il faut les inclure dans la loi constitutive des nouvelles entités commerciales et encourir des coûts d'agence pour qu'elles soient respectées. Le mandant, Transports Canada, fonctionne ainsi pour les délégations des administrations portuaires canadiennes et la voie maritime du Saint-Laurent et obtient du succès. Si le même mandant veut plus de transparence, d'imputabilité et de probité de la part des administrations aéroportuaires locales et canadiennes, lesquelles sont le propre des organisations publiques en raison du processus politique, il doit se commettre à cet effet. L'analyse montre que les défaillances alléguées de la gestion des AAL et des AAC proviennent de l'absence de dépenses de contrôle et de surveillance et d'obligation.

LA PERFORMANCE DES ENTITÉS COMMERCIALES

Les quatre fournisseurs d'infrastructures de transport doivent maintenant produire les services recherchés par les utilisateurs au coût le plus bas possible. La minimisation des coûts de production doit naturellement générer une augmentation de leur *cash flow* net respectif et une amélioration de la valeur des actifs du mandant, Transports Canada. L'évaluation de cette performance porte sur trois thèmes. Le premier concerne la détermination du niveau des prix de leur service respectif et le volume des investissements appropriés à une croissance soutenue de la demande. Le deuxième considère si les administrations aéroportuaires et portuaires peuvent profiter des effets de réseau dans le sens que lui donne le développement des nouvelles technologies et, de cette façon, de diminutions de coût marginal qui découlent de leur interdépendance mutuelle. Le troisième aborde le financement des investissements et la politique de recouvrement des coûts.

4.1 La détermination du niveau des prix

Au préalable, il faut distinguer la détermination des prix dans une entreprise privée de celle d'une entité publique lorsque les deux offrent à leur clientèle respective plus qu'un bien ou service. Considérons le cas d'un aéronef qui transporte des passagers et du fret, laquelle activité requiert du carburant, de la main-d'œuvre et des installations. L'entreprise aérienne n'a pas à faire elle-même cette ventilation des coûts communs puisque son intérêt est uniquement de s'assurer que le coût total de l'ensemble des produits et services est inférieur au total des revenus tirés

des services produits. Pour optimiser ces revenus, elle doit faire en sorte que le revenu marginal fourni par la vente de chacun des produits et services proposés en association égale ou dépasse le coût marginal de sa production. Les prix du marché sont les instruments qui répartissent la quantité produite entre les consommateurs et fournissent un maximum de revenu au producteur. En d'autres termes, il est possible de prendre des décisions quant aux prix et à la production même si l'on ne peut ventiler les coûts communs.

Toutefois, cette dynamique ne se retrouve pas dans le secteur public puisque le mécanisme des prix n'existe pas. Un ministère qui se substitue au mécanisme du marché doit obtenir des renseignements sur la façon dont il faudrait répartir les coûts communs entre les différents produits et services pour que les utilisateurs respectifs assument un fardeau qui est juste et équitable. La ventilation des coûts consiste à les assigner dans cet esprit entre les différentes catégories d'utilisateurs en fonction d'une norme quelconque calculée d'après les coûts. La répartition des coûts faite par les bureaucrates d'un ministère se fonde sur des caractéristiques politiques puisqu'elle reflète les intérêts des groupes de pression qui profitent des services. Bref, l'exercice de ventilation des coûts n'a pour but que de justifier des privilèges concédés à des groupes de pression et de les rendre publics¹⁶⁰.

Cette dynamique ne peut s'appliquer aux nouveaux fournisseurs d'infrastructures de transport puisque leur mandat est de bien gérer, d'accroître leur *cash-flow* net et la valeur des actifs du mandant. La réussite passe par une gestion où les recettes totales doivent être supérieures aux coûts totaux et dégager un *cash-flow* net pour verser par la suite un loyer au mandant, si c'est une administration aéroportuaire. En résumé, les calculs de répartition des coûts entre les différentes classes d'utilisateurs constituent un exercice futile et de faible importance pour les nouvelles sociétés sans but lucratif. D'où leur réticence, surtout de la part des AAL et des AAC, puisque la raison d'être de cette méthode n'est que politique, soit satisfaire les intérêts du mandant. La répartition des coûts ne possède aucune utilité opérationnelle dans leur recherche de performance.

L'analyse de la détermination des prix se fera en considérant tout d'abord les cessions d'aéroports et la vente de NAV Canada puisque ces deux fournisseurs

¹⁶⁰ Les politiciens appliquent aussi la règle de Ramsey dans l'attribution de privilèges puisqu'ils se fondent sur des caractéristiques comme l'immobilité, le manque d'information et la faiblesse des groupes de pression. Plus les utilisateurs des services gouvernementaux possèdent de tels attributs, plus ils assument une part élevée des coûts relativement à ceux qui sont mobiles, ont de l'information et forment des groupes de pression efficaces et loyaux.

d'infrastructures de transport sont respectivement des monopoles naturels et un monopole légal. Dans un deuxième temps, nous toucherons les délégations qui se réalisent dans un contexte concurrentiel où la discipline de marché s'impose depuis toujours : les administrations portuaires et la voie maritime du Saint-Laurent.

4.1.1 Les administrations aéroportuaires

Les administrations aéroportuaires locales et canadiennes sont, à des degrés divers, des monopoles naturels en raison de leur localisation respective. Leur rente ricardienne dépend de leur proximité des grandes villes canadiennes et elle décroît au fur et à mesure qu'elles s'en éloignent. Bref, certaines administrations aéroportuaires jouissent d'une rente élevée alors que d'autres n'en ont presque pas. Le contexte actuel fait que quelques-unes sont en mesure d'adopter une structure de tarification de leurs services qui se fonde sur la règle de Ramsey. Comme elles ont plusieurs sources de revenus et que les élasticités-prix des demandes varient, elles peuvent accroître leurs revenus en exigeant davantage des captifs et des immobiles et elles vont faire preuve de retenue lorsqu'il existe des substituts à leurs services.

Parmi ceux qui n'ont pas de substitut, les passagers viennent en tête, d'où des frais d'amélioration aéroportuaire et des frais d'aérogare versés par les transporteurs aériens, mais qui sont reportés aux passagers. Les autres revenus font aussi partie de cette catégorie, mais le monopole naturel ne peut dépasser le *reservation price* que s'est fixé le soumissionnaire d'une concession quelconque pour offrir des services périphériques d'un aéroport. La dernière source concerne les frais d'atterrissage payés par les entreprises aériennes, mais encore une fois assumés par les passagers. Ceux-ci représentent généralement le pourcentage le plus élevé des recettes totales. Ces quelques administrations aéroportuaires exercent leur pouvoir de monopole discriminant de sorte que les différentes sources de financement sont au moins égales ou supérieures aux coûts totaux. Quant aux autres administrations aéroportuaires moins bien localisées, leur structure tarifaire reflétera leur capacité respective de s'approprier le surplus du consommateur.

Le tableau 4 donne, pour l'année 1998, un aperçu des principales sources agrégées de revenus pour dix administrations aéroportuaires locales et canadiennes. Nous ajoutons une dernière colonne pour donner une vision d'ensemble du réseau

national d'aéroports. Celles-ci comprennent les recettes aéronautiques (RA), les recettes non aéronautiques (RNA), les frais d'amélioration aéroportuaire (FAA) et l'ensemble des recettes totales (Total). Les autres données sont les bénéfices nets réalisés (BN), le volume d'investissements (INV) fait durant l'année, le nombre de passagers (PASS) et des ratios sur les revenus et les dépenses par passager, soit RT/P et DT/P respectivement. Les ratios sont en dollars et les autres données sont en millions de dollars.

Tableau 4 : Résultats financiers des administrations aéroportuares en 1998, en millions de dollars

Données financières	Calgary	Vancouver	Edmonton	Montréal	Toronto	Ottawa	Winnipeg	Victoria	Moncton	Thunder Bay	Total
RA	29,8	72,5	14,9	47,8	222,5	17,1	11,0	3,5	1,8	3,0	424,0
RNA	34,4	110,4	22,4	76,5	149,7	16,4	12,6	4,2	1,5	2,2	430,2
FAA	14,7	53,8	14,3	30,3	0	0	2,2	0	0,3	1,4	117,0
Total	78,8	236,7	51,7	154,6	372,2	33,5	25,8	7,6	3,6	6,6	971,2
BN	25,6	64,6	14,8	16,8	30,5	4,4	3,8	1,5	(0,7)	2,9	164,3
INV	63,5	73,4	37,2	56,5	193,7	3,6	5,1	2,0	0,9	0,1	436,3
Pass	7,7	14,5	3,8	8,7	25,0	2,8	2,9	1,2	0,3	0,5	67,2
RT/P \$	10,29	16,36	13,62	14,89	14,89	12,20	8,94	6,30	12,90	13,10	14,45
DT/P \$	6,95	10,38	9,73	11,43	11,43	10,55	7,61	5,03	15,43	7,24	10,84

Source: Rapport annuel de Transports Canada 1998, p. 108.

Une lecture rapide révèle que les recettes totales (Total), varient selon la localisation des aéroports. Les frais d'amélioration aéroportuaire (FAA), sont relativement importants en tant que contribution d'appoint pour les aéroports qui les perçoivent. Sauf l'administration aéroportuaire canadienne de Moncton, toutes les autres enregistrent des bénéfices nets pour un total de 164,3 millions, et elles ont un ratio des revenus par passager (RT/P) supérieur à celui des dépenses par passager (DT/P), respectivement les deux dernières lignes. Le volume des investissements (INV) en cours atteint 436,3 millions et il se concentre dans quatre aéroports, Toronto, Vancouver, Calgary et Montréal.

À court terme, la structure de prix pratiquée par les principales administrations aéroportuares peut sûrement permettre à toutes les administrations aéroportuares

de réaliser leur volume d'investissements. Nous pensons principalement aux aéroports de Toronto, Vancouver et Calgary. Or, même pour ces trois dernières administrations aéroportuaires, la renégociation de leur bail respectif s'est soldée par une injection de revenus par Transports Canada¹⁶¹. La justification du mandant était « de réduire le fardeau des administrations aéroportuaires à court terme afin de procurer un rendement plus élevé pour le gouvernement à long terme ¹⁶²». Par ailleurs, l'administration aéroportuaire canadienne de Toronto va introduire au premier juin des frais d'amélioration aéroportuaire de 10 \$ et des droits de transit de 7 \$.

Mais nous sommes sceptiques à l'égard des autres aéroports dont la localisation ne leur procure pas une aussi grande de marge de manœuvre pour imposer des tarifs de type Ramsey. Des améliorations minimales du stock de capital peuvent se financer en courte période par les bénéfices nets, mais un doute persiste à l'effet que le flux dûment actualisé des recettes futures puisse à long terme leur donner accès à du financement à un taux raisonnable des institutions financières canadiennes. Transports Canada va devoir leur verser des avances qui proviendront sûrement des loyers versés par les administrations aéroportuaires qui profitent d'une rente de localisation. Autrement dit, le mandant, Transports Canada, s'approprie en partie ou en tout la rente de monopole naturel perçue par les administrations aéroportuaires les mieux situées géographiquement, le mandataire, et il la redistribue aux aéroports moins bien nantis en ce qui concerne la localisation. Il se produit un surinvestissement dans un réseau dont l'achalandage varie considérablement. Ce mécanisme de subventions croisées s'appuie sur le pouvoir de monopole discriminant du mandant qui est une entité politique¹⁶³. Personne ne conteste que le mandant fasse des arbitrages qui sont transparents et connus de tous, mais cela n'empêche aucunement les dirigeants de ces entités commerciales jouissant d'un monopole naturel d'exprimer leurs frustrations et leur mécontentement. Si on exclut la modalité actuelle des transferts, ce mécanisme de subventions croisées s'apparente à celui qui existait auparavant, mais avec plus de transparence en raison de l'existence de mandataires.

¹⁶¹ Le lecteur trouvera les faits à la page 9.

¹⁶² Le lecteur trouvera la citation aux pages 16 et 17..

¹⁶³ Un autre arrangement institutionnel pourrait être une administration aéroportuaire qui serait soumise à une réglementation sur le taux de rendement, comme c'est le cas pour les *public utilities* américaines. Encore là, les politiciens seront ceux qui vont devoir répartir les rentes de localisation. Le problème persiste, mais sous une autre forme.

Pour un certain nombre d'administrations aéroportuaires, leur structure tarifaire permet de financer le volume d'investissements nécessaire à satisfaire leur demande croissante. Toutefois, il se révèle impossible que le réseau national d'aéroports, considéré comme un tout, soutienne un tel rythme d'investissements si la demande croît naturellement. Nous excluons sciemment de notre raisonnement la possibilité bien réelle que les administrations aéroportuaires locales et canadiennes peuvent surinvestir en raison de leur statut de société sans but lucratif. Le mandant doit prendre un jour ou l'autre position et les choix à sa disposition sont fort limités. Nous n'en mentionnons que deux puisqu'elles forment toutes les autres variantes de solutions.

Une première décision consiste en une continuité des contributions dont une partie proviendra de la rente des aéroports bien localisés. Celle-ci est une prolongation de la stratégie actuelle. Une seconde prend la forme d'une consolidation et d'une spécialisation du nombre d'aéroports dans le réseau national d'aéroports. La venue d'un nouveau transporteur à l'aéroport de Moncton et tout particulièrement sa philosophie tarifaire ont des répercussions non négligeables sur les administrations aéroportuaires avoisinantes d'Halifax, de Charlottetown et de Saint. John. Une tarification appropriée qui incite les utilisateurs à révéler leurs préférences semble montrer la redondance d'aéroports dans la région. D'autre part, la volonté des gestionnaires de l'AAL d'Edmonton de devenir un aéroport international va à l'encontre de la préoccupation initiale de la délégation. La spécialisation s'impose pour les aéroports éloignés des grands centres. Le mandant, en concédant ses actifs à une tierce personne, s'attend à ce que le mandataire les gère le mieux possible et qu'il fasse preuve de responsabilité. Au passage, il ne faut pas oublier que le mandant, Transports Canada, a pourtant acquiescé à cette demande. Bref, le réseau des administrations aéroportuaires locales et canadiennes peut difficilement maintenir un volume d'investissements avec ses seules recettes perçues des utilisateurs. L'aide du mandant va s'imposer. Le problème se trouve amplifié par le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires qui, nous l'avons vu, n'est pas assez contraint. Le réseau national d'aéroports va posséder une capacité excédentaire de production dans un prochain avenir.

4.1.2 NAV Canada

NAV Canada est un monopole légal que lui a consenti Transports Canada lors de la vente de ses actifs. Sa structure tarifaire générale se compose de redevances

forfaitaires pour les aéronefs de trois tonnes métriques et moins, pour les aéronefs de plus de trois tonnes métriques et pour les petits aéronefs à réaction de 7,5 tonnes et moins. Les redevances océaniques sont aussi des redevances fixes qui sont indépendantes de la masse du transporteur. Elles représentent en 1999 seulement 8 % de l'ensemble des recettes perçues par NAV Canada. Les deux autres composantes sont les redevances de décollage et de survol. La dernière est réellement une application de redevances fondées sur le principe de Ramsey, la faible inélasticité-prix de la demande de navigation orthodromique. Bref, il n'a pas de substituts valables à survoler l'espace aérien canadien. En 1999, de telles redevances atteignent 474,2 millions sur des recettes totales de 876,2 millions, soit 54,1 %. NAV Canada emploie son pouvoir de monopole naturel, surtout qu'un bon pourcentage de ces redevances est assumé par des transporteurs étrangers. Au total, l'ensemble des recettes recueillies pour les services rendus est supérieur à tous les coûts encourus pour les produire. À moins qu'il se produise des changements imprévus qui rendraient l'espace aérien canadien inutilisable et non opérationnel, une telle structure va toujours s'appliquer.

Quant au volume des investissements requis pour assurer une sécurité aérienne qui se conforme aux standards internationaux, il se trouve déterminé par les dépenses d'obligation contenues dans le prospectus de financement de la société sans but lucratif et sa loi constitutive. NAV Canada ne peut réaliser les investissements nécessaires qu'après avoir respecté ses obligations envers ses créanciers. Jusqu'à présent, la société canadienne de service de navigation aérienne se plie rigoureusement à ses obligations. Elle procède en plus à des réductions de toutes ses redevances en septembre 1999, qu'elle prolonge par la suite jusqu'en décembre 2001.

4.1.3 Les administrations portuaires canadiennes

La position relative des administrations portuaires canadiennes en Amérique du Nord fait qu'elles connaissent très bien la rigueur de la concurrence et les effets négatifs de toute transgression en matière de prix et de qualité de service. La discipline du marché, soit d'origine canadienne ou américaine, fait que les APC cherchent la minimisation des coûts de production. Le tableau 5 fournit pour 1999 des renseignements pertinents sur le profil financier de sept administrations portuaires canadiennes. La huitième colonne en révèle l'importance puisqu'elle est la somme. Quant à la dernière colonne, elle contient les mêmes renseignements

totaux pour les 17 membres du réseau portuaire national. Nous retenons huit données qui reproduisent bien leur état de santé général : les recettes d'exploitation (RE), les dépenses d'exploitation (DE) et les bénéfices d'exploitation (BE), les bénéfices nets (BN), les immobilisations nettes (IN), les acquisitions nettes d'actifs (AAN), le total des actifs (TA) et l'avoir propre (Avoir) de chacune d'elles.

Tableau 5 : Profil financier de sept administrations portuaires canadiennes et de l'ensemble du réseau portuaire national en 1999, en millions de dollars

Ports Postes	Vancouver	Montréal	Halifax	Québec	Saint. John	Fraser River	Toronto	Total des sept	Total du réseau
RE	76,8	58,9	15,8	11,7	10,4	15,2	12,2	201	240,0
DE	54,8	57,7	12,8	11,9	9,5	14,3	17,4	161	212,1
BE	22,1	1,2	3,0	(0,2)	0,9	0,9	(5,2)	22,7	27,9
BN	17,9	4,5	3,4	2,6	1,6	0,8	(3,4)	36	36,0
IN	399,0	160,7	82,6	44,2	57,7	104,8	43,2	807	1 105,4
AAN	5,4	9,4	7,6	9,4	1,8	15,2	2,3	51,1	62,9
TA	453,5	273,1	88,7	74,9	72,4	130,1	63,0	1 155,7	1 470,1
Avoir	381,0	250,9	76,2	24,6	68,8	87,5	55,4	944,4	1 220,9

Source : Banque de données de la Direction de l'analyse économique de Transports Canada.

Parmi ce groupe choisi d'administrations portuaires canadiennes, seulement une APC enregistre des bénéfices nets (BN) négatifs, soit Toronto. Les sept APC totalisent 85,6 % de tous les bénéfices nets (BN) totaux qui sont de 36 millions. Leur volume d'immobilisations nets (IN) est aussi important, 807 millions sur un total de 1 105 millions, soit 80,7 %. Quant à l'avoir propre (Avoir), il s'élève à 944,4 millions ou 77,4 % du total qui est de 1 220,9 millions. Cette performance relative repose sur une capacité d'emprunt spécifique qui s'appuie sur le flux actualisé des revenus futurs que peut générer chacune d'elles. Les administrations portuaires canadiennes sont aussi soumises à des règlements précis sur l'utilisation des fonds à leur disposition. Un dernier point est que les frais annuels de location des actifs de la part du mandant sont faibles et qu'ils ne constituent pas un frein à l'expansion. L'environnement concurrentiel passé et actuel crée une dynamique d'affaires de sorte que chaque APC tend à ce que les recettes totales soient supérieures à ses coûts d'opération. Les pratiques de gestion font que la répartition des coûts se fonde sur la capacité de payer de certaines classes de navires qui œuvrent en milieu concurrentiel et qui peuvent disposer de ports substitués ou non.

La détermination des prix pour les différents services rendus aux armateurs permet aux gestionnaires de faire des bénéfices nets. Les sommes disponibles permettent

de maintenir un volume d'investissements nécessaire qui peut soutenir l'évolution de leur demande respective. Par ailleurs, des progrès technologiques importants qui réduiraient le temps de transit entre deux ports et une hausse soutenue de la demande internationale de biens pourraient rendre possibles des porte-conteneurs d'une capacité supérieure à ceux qui parcourent actuellement les océans. Une telle éventualité pourrait bien sûr causer problème à bien des administrations portuaires canadiennes, mais uniquement à long terme.

4.1.4 La Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent

La société de gestion doit générer des profits qui lui permettent d'investir non seulement dans l'entretien de la voie maritime intérieure, mais aussi dans son amélioration. Pour respecter son entente avec le mandant, elle majore les tarifs de 2 % depuis quelques années et réduit d'une façon appréciable ses coûts d'opération. Elle s'acquitte très bien de ses obligations puisque la survie et la croissance de ses utilisateurs, qui sont ses membres, en dépendent. Toutefois, certaines considérations financières dont les conséquences demeurent inconnues, n'ayant pas encore été expérimentées, laissent entrevoir que le financement des investissements, nécessaires à soutenir la croissance de la demande, ne causera pas problème. L'entente de partage des risques entre le mandant et le mandataire favorise le second. Transports Canada le protège en effet des fluctuations des recettes causées par une baisse du volume des activités. De plus, Transports Canada assume tous les investissements des projets inhabituels d'entretien et de réfection. L'aide extérieure du mandant vise à garantir la sécurité et la pérennité de la voie maritime.

Bref, le comportement des gestionnaires révèle leurs intérêts à minimiser les coûts d'opération et ainsi à dégager des sommes nécessaires à l'investissement. Leur succès futur relatif compte sur des garanties de la part du mandant qu'il interviendra pour les soutenir, advenant que des facteurs hors de leur contrôle puissent causer problèmes à leur gestion quotidienne.

4.2 Les effets de réseau et les fournisseurs d'infrastructures

L'avènement des nouvelles technologies (*high-tech*) qui permettent à de nombreux utilisateurs d'être reliés entre eux, comme le téléphone traditionnel, le télécopieur et le guichet automatique bancaire, et donc de constituer un réseau, suscite la possibilité d'économies externes qui s'ajouteraient aux bénéfices retirés par chacun

des utilisateurs¹⁶⁴. Il existerait alors des effets de réseau. Au départ, il faut dissocier les effets de réseau des économies externes de réseau. Les économies externes pécuniaires de réseau peuvent être appropriées, c'est-à-dire que le propriétaire du réseau peut en récupérer les effets bénéfiques par une tarification quelconque puisqu'il est le détenteur des droits de propriété. Les effets de réseau s'apparentent à une forme d'économies externes que s'ils ne peuvent être appropriés par un quelconque utilisateur du réseau.

Les effets de réseau sont de deux types, directs et indirects, et ils sont fort différents. Les premiers proviennent de l'effet physique direct du volume d'achats sur la valeur du produit. Plus les consommateurs emploient un bien quelconque, plus le prix payé par les utilisateurs diminue. Ils ne diffèrent en rien des autres biens dont la production est sujette à des économies d'échelle. Quant aux effets indirects, ils émanent des transactions faites sur le marché par les utilisateurs pour se procurer les produits nécessaires au fonctionnement du produit qui occasionne les effets directs. Considérons le cas du télécopieur. Son achat par des utilisateurs constitue un bon exemple d'un effet direct de réseau et l'achat de papier nécessaire à son fonctionnement d'un effet indirect de réseau. Comme ils sont de nature pécuniaire, leur appropriation par des parties quelconques ne peut se réaliser. Ils déborderaient le cadre du simple utilisateur du réseau. Il existerait alors des gains inexploités à l'échange entre les utilisateurs. De nombreux réseaux verraient le jour pour satisfaire les besoins des consommateurs, ce qui conduirait à se poser des questions sur leur ampleur : les réseaux seraient-ils trop petits ou trop gros- et sur les effets de la concurrence entre les réseaux. Bref, les effets de réseaux sont indubitablement des phénomènes réels et importants, mais il apparaît qu'ils peuvent être appropriés. Toutefois, s'ils sont susceptibles d'appropriation, ils ne sont pas des effets indirects de réseau, mais des économies externes pécuniaires.

Considérons l'application de ce concept d'effets de réseau aux administrations aéroportuaires locales et canadiennes qui forment le réseau national d'aéroports. Si celles-ci forment réellement un réseau, chacune d'elles crée des bénéfices supplémentaires qui se répercutent sur les autres. La diminution des coûts

¹⁶⁴ Le lecteur intéressé peut consulter les trois articles suivants qui résument bien la réflexion sur les effets de réseau. M. L. Katz et C. Shapiro (1994), « Systems Competition and Network Effects », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 2, p. 93-115; S. M. Besen et J. Farrell (1994), « Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 2, p. 117-131; et S. J. Liebowitz et S. E. Margolis, « Network Externality: An Uncommon Tragedy », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 2, p. 133-150.

marginiaux qui en résultent entraîne pour tous les utilisateurs du réseau une plus grande offre de services à des coûts encore plus faibles. Or, les faits ne corroborent absolument pas cette réaction en cascade prédite par le concept technologique d'effets de réseau. Les utilisateurs du réseau, aussi bien les passagers que les manutentionnaires de fret, ne reçoivent aucun avantage supplémentaire, consécutif à une augmentation du volume d'activités qui se produit à un aéroport donné. Ce sont uniquement les parties intéressées de cet aéroport qui en profitent puisque l'accroissement de l'achalandage peut entraîner une diminution des coûts d'opération et susciter une hausse des fréquences de vol. Les effets indirects de réseau sont inexistants puisqu'il n'y a aucune répercussion sur les autres aéroports. Ce concept d'effets de réseau, emprunté à la théorie du développement des nouvelles technologies, ne peut s'appliquer aux fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires.

Par contre, on observe que les entreprises de transport aérien, comme celles des autres activités de transport, utilisent le concept traditionnel de réseau tel que développé par les spécialistes de la programmation linéaire. Chaque entreprise commerciale se construit un réseau d'origines et de destinations afin de desservir sa clientèle et maximiser ses profits. L'approche communément utilisée s'appelle la technique de l'étoile ou en anglais l'approche dite *hub and spoke*. Cette technique s'appuie sur le principe qu'il est plus efficace de transporter des passagers des extrémités de l'étoile par des aéronefs de capacité restreinte, mais optimale pour l'achalandage existant, vers un point central que de les conduire directement à destination en utilisant de gros aéronefs qui ne seraient pas toujours pleins. Le regroupement des passagers d'origines diverses au centre de l'étoile permet d'utiliser de gros porteurs pour les rendre à leur destination finale respective. Toute entreprise aérienne est ainsi capable de réaliser des économies d'utilisation de réseau et de configuration de réseau qui correspondent à l'ampleur de son propre réseau. Les entreprises aériennes peuvent avoir plusieurs centres, selon leur importance relative. Il existe ainsi plusieurs réseaux qui se chevauchent et qui se concurrencent aux bénéfices des utilisateurs. Les transporteurs aériens sont en mesure de réduire le prix intégral du transport qui se compose non seulement du tarif monétaire exigé pour un déplacement, mais aussi de la réduction du temps d'attente et de déplacement pour les passagers. Bref, on vise à minimiser les inconvénients de toutes sortes pour les utilisateurs.

Les infrastructures de navigation aérienne de NAV Canada, dispersées sur le territoire canadien, constituent une variante du concept de réseau traditionnel. Elles permettent une circulation harmonisée des aéronefs dans l'espace aérien canadien aussi bien lors des décollages et des atterrissages que des survols par des aéronefs canadiens et étrangers. NAV Canada veille à la coordination des déplacements des aéronefs et ses infrastructures constituent des relais que les aéronefs emploient pour se diriger vers des aéroports canadiens et étrangers ou pour en revenir. Il diffère du cas des administrations aéroportuaires puisque sa fourniture de services constitue le fondement du réseau.

Il serait facile d'affirmer que le même raisonnement se répète pour les autres fournisseurs d'infrastructures de transport, mais cela ne serait nullement fondé. Les administrations portuaires canadiennes ne constituent même pas un réseau dans le sens le plus traditionnel et opérationnel du terme. Par contre, certaines d'entre elles font partie de plusieurs grands réseaux, soit comme origine, soit comme destination, par où transitent des navires en provenance d'autres pays dont les expéditeurs et les importateurs entretiennent des relations économiques avec le Canada.

La voie maritime du Saint-Laurent se compare aussi à la situation précédente puisqu'elle est un prolongement naturel d'un fleuve. De nombreux navires l'utilisent pour acheminer des matières premières comme les céréales, du minerai de fer, de l'acier, des produits pétroliers, du ciment, des produits forestiers et du charbon entre différents ports internationaux et des ports régionaux canadiens et américains et entre ports canadiens et américains. Cette voie navigable intérieure n'est pas un réseau à proprement dit, ce qui n'exclut pas que certains ports servent d'origine et de destination à des navires qui parcourent les océans.

4.3 Le financement des investissements et le recouvrement des coûts

Le dernier thème porte sur le financement des investissements et le recouvrement des coûts par les fournisseurs d'infrastructures de transport. Comme ces derniers ne peuvent obtenir de garanties de la part de Transports Canada, ils doivent s'autofinancer. Pour y parvenir, ils ne disposent que de deux instruments, accroître leur assiette de revenus et minimiser le plus possible leurs coûts de production. Nous présentons les différentes stratégies adoptées par les quatre nouvelles entités commerciales privées.

4.3.1 Les administrations aéroportuaires

Les administrations aéroportuaires locales et canadiennes, à la suite de l'action des gestionnaires de l'aéroport de Vancouver, profitent de leur statut de monopole naturel pour lever directement des frais d'amélioration aéroportuaire sur les passagers. Elles envoient de cette façon un signal clair et précis aux institutions financières canadiennes de leur volonté ferme de garantir leurs emprunts à même leurs sources de revenu et d'en élargir l'assiette si les circonstances l'exigent. Beaucoup d'autres AAL et de AAC adoptent la stratégie, surtout que ce prélèvement n'exerce aucune conséquence négative sur le comportement des utilisateurs des services des administrations aéroportuaires. Le même scénario se répète aux frais d'atterrissage et d'aéroport et s'étend aussi à tous les services périphériques et accessoires nécessaires au bon fonctionnement d'un aéroport. Les administrations aéroportuaires obtiennent ainsi des revenus qui dûment actualisés reflètent leur capacité d'emprunt sur le marché financier. Les revenus ainsi prélevés varient naturellement selon la localisation respective de chacune des administrations aéroportuaires.

La seconde composante pour améliorer les revenus et dégager un *cash-flow* brut qui financerait les investissements nécessaires à soutenir une demande croissante consiste à diminuer les coûts d'opération. Cette partie de l'équation se révèle plus difficile en raison du statut de société sans but lucratif des AAL et des AAC. La difficulté se trouve amplifiée par les faibles dépenses en contrôle et en surveillance faites par le mandant pour contraindre le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et par la quasi-inexistence de dépenses d'obligation de la part du mandataire. Les coûts d'opération observés pourraient diminuer si le mandant modifiait les incitations du mandataire et s'il l'obligeait à aligner ses intérêts sur les siens. C'est la seule manière de définir une délégation efficace, celle qui minimise les coûts d'agence. Bref, les revenus perçus par les administrations aéroportuaires seraient plus élevés si les coûts étaient minimisés, ce qui n'est malheureusement pas le cas de certaines AAL et AAC.

Toute politique de recouvrement des coûts requiert que l'ensemble des revenus soit toujours supérieur à l'ensemble des coûts. Le *cash-flow* brut ainsi dégagé permet de financer les investissements requis, soit pour suivre l'expansion de la demande, soit pour reprendre le terrain perdu en raison d'une pénurie d'investissements dans le passé. Les principales AAL et AAC sont en mesure de pratiquer une politique

de recouvrement de leurs coûts sans trop de difficultés. Le statut de monopole naturel discriminant leur facilite la tâche d'obtenir les revenus nécessaires tout en ne minimisant pas les coûts de production et d'agence. La situation est fort différente pour les AAL et les AAC dont la localisation ne permet pas de discriminer aussi ouvertement. La recherche de la minimisation des coûts devient cruciale pour dégager un *cash-flow* brut et financer alors les investissements jugés essentiels. Si les conditions actuelles de délégation dont nous avons décrit les effets pervers persistent, il est vraisemblable d'anticiper que de nombreuses administrations aéroportuaires ne pourront pas recouvrir leurs coûts d'opération. Elles vont devoir demander de l'aide de Transports Canada. Si le mandant n'acquiesce pas à de telles requêtes, la seule et unique solution consistera en une diminution du nombre d'administrations aéroportuaires du réseau national d'aéroports.

4.3.2 NAV Canada

La situation de NAV Canada diffère totalement de celle des administrations aéroportuaires locales et canadiennes. Sa loi constitutive et ses arrangements avec les institutions financières internationales, concepteurs de son montage financier, font que les recettes totales perçues des utilisateurs de ses services de navigation aérienne doivent être supérieures à l'ensemble des coûts. Le *cash-flow* brut ainsi libéré ne peut servir à des investissements que si plusieurs clauses restrictives, destinées à protéger les intérêts des créanciers, sont respectées. L'analyse de la structure des redevances montre que NAV Canada exerce bien son pouvoir de monopole légal, tout particulièrement en ce qui touche les redevances de survol. Jusqu'à présent, les redevances recueillies permettent à la société sans but lucratif de se conformer aux critères imposés par les institutions prêteuses et d'investir dans la technologie pour améliorer l'efficacité de ses opérations. L'effet principal prend la forme d'une minimisation des risques qui produisent le plus de bénéfices en regard des coûts.

Les dépenses d'obligation encourues par NAV Canada ont comme effet de contraindre le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires. Les coûts d'opération sont généralement minimisés, malgré les pressions constantes du syndicat des aiguilleurs de l'air de vouloir s'approprier la quasi-rente des investissements fixes, dédiés et non transférables de NAV Canada.

En conclusion, les redevances actuellement perçues et la recherche de la minimisation des coûts permettent de dégager un *cash-flow* brut suffisant pour assurer un volume d'investissements compatibles avec des mesures de sécurité dont les fondements reposent sur une analyse des avantages et des coûts. Dans ce contexte très particulier, le recouvrement des coûts par NAV Canada ne pose pas de problèmes.

4.3.3 Les administrations portuaires canadiennes

La situation des administrations portuaires canadiennes diffère des deux cas précédents en ce qu'elles opèrent dans un environnement concurrentiel. Le financement des investissements ne peut absolument se dissocier du recouvrement des coûts de production. Au départ, aucune des APC ne peut influencer sur le prix du marché puisqu'elle n'est pas un monopole naturel, mais bel et bien un port parmi tant d'autres. La minimisation des coûts prévaut dans la gestion quotidienne des APC puisqu'elles ne peuvent influencer le prix du marché.

Les recettes totales doivent être plus élevées que les coûts de production pour libérer un *cash-flow* brut qui servira aux investissements en raison de la discipline de marché. Certes, chaque APC jouit d'une capacité d'emprunt des institutions bancaires canadiennes qui se fonde sur la valeur dûment actualisée de ses revenus futurs. Mais elle n'a peu de valeur en soi si les coûts de production d'une APC sont supérieurs aux prix des services offerts aux utilisateurs.

Bref, un environnement concurrentiel où le producteur marginal le plus efficace détermine le prix du marché entraîne une dynamique tout autre que celle observée en présence d'un monopole naturel ou légal. Aucun investissement ne se réalise si on n'adopte pas une politique de recouvrement des coûts. L'un ne va pas sans l'autre.

4.3.4 La voie maritime du Saint-Laurent

La position des gestionnaires de la voie maritime du Saint-Laurent partage certaines caractéristiques des administrations portuaires canadiennes. Fonctionner dans un milieu concurrentiel implique n'avoir aucune influence sur le niveau du prix. Le seul moyen d'être un producteur efficace consiste à minimiser les coûts de

production. Le contrat de gestion signé avec le mandant exige que la Corporation finance les investissements à même les droits perçus des utilisateurs qui sont aussi les membres de la société de gestion. La contrepartie de cette action implique nécessairement une politique de recouvrement des coûts. Toutefois, cette affirmation mérite une nuance puisque Transports Canada s'engage à investir des sommes pour tout investissement hors de l'ordinaire et qui mettrait en péril son existence.

5. UN SURVOL DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

La présente partie porte sur les différents arrangements institutionnels employés par d'autres pays en matière de production de services d'infrastructures de transport. Au préalable, il existe des différences institutionnelles fondamentales entre les pays qui font par exemple qu'un favorise une gestion décentralisée des infrastructures de transports et qu'un autre une gestion centralisée, quelles que soient les circonstances. Toutefois, l'expérience canadienne ressemble sûrement à celle de nombreux pays aux prises avec la même difficulté, résorber des déficits gouvernementaux récurrents. La recension, bien que peu exhaustive, donne une vue d'ensemble des différentes approches employées par d'autres gouvernements pour offrir des services d'infrastructures de transport. Nous procédons en suivant la séquence des transferts mis en œuvre par Transports Canada.

5.1 Les administrations aéroportuaires

De nombreux pays adoptent depuis longtemps des modalités fort différentes afin d'offrir des infrastructures aéroportuaires¹⁶⁵. Aux États-Unis, des municipalités, des comtés, des administrations aéroportuaires et portuaires gèrent des grands aéroports. Les spécialistes américains font remarquer qu'il existe très peu d'aéroports privés puisque la Federal Aviation Administration (FAA) possède, parmi ses responsabilités, outre celles de la fourniture de services de navigation aérienne et de la sécurité aérienne, celle d'accorder des subventions qui totalisent tout près du tiers des investissements réalisés au cours des 30 dernières années. À l'autre extrême, on retrouve l'Australie dont tous les grands aéroports sont

¹⁶⁵ Nous nous inspirons des documents suivants: Robert W. Poole, Jr. (1996), « Privatization for Economic Development », *op. cit.*, p. 1-18; R. Hide et O. McShane (1996), « Can Privatization Succeed in a Western Democracy? Lessons from New Zealand », dans *The Privatization Process, A Worldwide Perspective* sous la direction de T. L. Anderson et P. J. Hill, Maryland, Rowman et Littlefield Publishers, Inc. p. 237-256; J. A. Gomez-Ibanez et J. R. Meyer (1992), « Airport Privatization in Britain and in United States », chap. 12, dans *The Political Economy of Transport Privatization: Successes, Failures and Lessons from Developed and Developing Countries*, manuscrit, Harvard Business School et *Directions*, Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (1992), « La gestion de l'infrastructure des transports: les institutions », vol. 1 chap. 6, Ottawa.

administrés, depuis 1996, par des entreprises à vocation commerciale. Mais ces entités privées, qui étaient auparavant regroupées en une société d'État, la Federal Airports Corporation, ne sont que des mandataires, le gouvernement australien étant toujours propriétaire du sol et des actifs¹⁶⁶. La Nouvelle-Zélande adopte une stratégie différente. Des entreprises privées, dont au moins une est cotée en bourse, sont propriétaires d'aéroports alors que d'autres sont la propriété d'une autorité locale, d'une firme privée ou du gouvernement national. Quant au Royaume-Uni, il se distingue plutôt par sa diversité. L'entreprise British Airports Authority plc (BAA) possède et exploite sept grands aéroports alors que des municipalités locales, dont la ville de Manchester et les conseils de ville environnants, des entreprises privées et des sociétés mixtes, parmi lesquelles se trouve la ville de Liverpool, gèrent des petits et des grands aéroports. Finalement, des sociétés indépendantes allemandes, dans lesquelles le gouvernement fédéral est un partenaire minoritaire, administrent les 11 principaux aéroports du pays.

L'énumération révèle que le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Canada sont passés d'un modèle de gestion publique et centralisée à des modèles privés qui mettent davantage l'accent sur la performance. Toutefois, il faut noter que les trois pays du Commonwealth se sont donné des lois qui leur permettent d'avoir un droit de regard sur les pratiques commerciales des entités privées à vocation commerciale et de veiller sur leur environnement général¹⁶⁷. Les États-Unis le font aussi à leur manière par l'entité FAA qui a des responsabilités spécifiques à cet égard.

En ce qui touche les filiales « hors de l'aéroport », la diversité prévaut aussi. Les États-Unis et l'Australie restreignent les administrations aéroportuaires d'en avoir. Par contre, la société britannique BAA est autorisée à exploiter des filiales, mais ses activités sont surveillées et contrôlées par l'entité Civil Aviation Authority (CAA) et l'organisme qui veille à l'application de la loi de la concurrence, la Competition Commission, auparavant appelée la Monopolies and Mergers Commission.

¹⁶⁶ Le gouvernement australien vient d'annoncer la vente de l'aéroport de Sydney. De plus, trois autres petits aéroports de la même région seront mis en vente au cours du deuxième semestre. Financial Post (2001), « Sydney airport goes to the block », March 30, p. C 12.

¹⁶⁷ Le lecteur peut consulter Consulting and Audit Canada (1999), « LAA Lease Review Governance Issues Study Report », *op. cit.*, p. 31-33 pour une énumération des mesures prises par ces pays.

Il en ressort que le modèle canadien s'apparente à ceux qui ont cours dans les autres pays du Commonwealth. Toutefois, il se distingue par le statut de la société sans but lucratif des administrations aéroportuaires et par l'absence de dépenses de contrôle et de surveillance de la part du mandant et de dépenses d'obligation de la part du mandataire. Ces dernières sont les substituts aux organisations mises en place par les pays du Commonwealth pour contrôler et surveiller leurs aéroports respectifs.

5.2 NAV Canada

De nombreuses études ont fait un bilan de l'expérience cumulée de la commercialisation des services de navigation aérienne. Depuis 15 ans, une vingtaine de pays se sont donné des organisations de services de navigation aérienne qui sont autonomes et indépendantes d'un ministère¹⁶⁸. Nous en faisons une brève recension en mettant l'accent sur leur variété. Il existe deux types d'entités autonomes qui produisent des services de navigation aérienne. Le premier se compose de sociétés d'État comme en Australie, en Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et au Royaume-Uni. Le second est constitué de sociétés privées en partie ou en tout et de sociétés sans but lucratif, comme NAV Canada, SwissControl et Aerothai. Évidemment, les sociétés du premier type abondent plus que celles du second.

Considérons les principales caractéristiques qui distinguent les sociétés d'État les unes des autres. La société Airservices Australia est une société d'État à vocation commerciale. Elle prélève des redevances pour ses services. Elle est astreinte à réaliser des profits afin de respecter le taux de rendement sur l'avoir attendu par le gouvernement australien. Elle verse des profits à son actionnaire et elle doit s'autofinancer, ne profitant pas de garantie gouvernementale. Le ministère de tutelle est celui des transports et des services régionaux.

La société Airways Corporation of New-Zeland est une entreprise publique dont les deux actionnaires sont le ministère des entreprises publiques et celui des finances. Comme toutes les sociétés de ce genre, elle perçoit des redevances de ses

¹⁶⁸ Les sources de renseignements sont les suivantes: Civil Air Navigation Services Organization (1999), *Corporatisation of Air Navigation Services*, Genève, Suisse, august, [en ligne], www.canso.org; Robert W. Poole, Jr. et V. Butler (2001), *How to Commercialize Air Traffic Control*, Reason Public Policy Institute, Reason Foundation, Los Angeles, California, february, [en ligne], www.rppi.org et Transports Canada (1994), « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », L'expérience de la commercialisation du SNA à l'échelle mondiale, *document de travail* n° 4, Aviation.

utilisateurs. Elle doit faire des profits qui lui permettent d'atteindre le taux de rendement attendu annuellement. Elle remet aussi à la fin de l'exercice financier des dividendes à ses actionnaires. Le gouvernement ne lui impose aucune contrainte financière, mais elle doit se financer sur le marché du capital, ce qu'elle fait avec prudence et diligence. Selon les spécialistes, cette société d'État est celle parmi les entreprises publiques qui possède la plus grande autonomie. Par contre, elle est soumise aux règles de conduite des entreprises commerciales de la Nouvelle-Zélande.

Le National Air Traffic Services ou NATS du Royaume-Uni est une filiale à 100 pour cent de l'agence Civil Aviation Authority. Elle n'est pas contrainte à faire des profits, mais elle doit réaliser un taux de rendement sur le capital employé qui varie selon les redevances perçues. On discute de son statut futur depuis plus de deux ans et pas moins de sept différentes modalités institutionnelles sont présentement sur la table. On est encore loin d'un consensus. En résumé, ces trois sociétés d'État ont en commun l'obligation non seulement de faire leurs frais, mais aussi de dégager des profits ou de se conformer à un taux de rendement attendu sur le capital employé ou l'avoir. Leurs différences sont mineures et elles se réfèrent à la nomination des membres du conseil d'administration.

Quant aux entreprises dites privées, notre intérêt porte sur les entreprises suisse et thaïlandaise. Au préalable, on reconnaît que la société sans but lucratif NAV Canada est celle qui jouit de la plus grande autonomie parmi le second groupe. Le gouvernement fédéral suisse détient, depuis 1996, 99,85 % du capital de la société SwissControl ou Swiss Air Navigation Services Limited. Les autres actionnaires sont des administrations aéroportuaires et des parties intéressées de l'industrie de l'aviation en général. Elle est une entreprise sans but lucratif et sa seule source de financement est les redevances perçues de ses utilisateurs. Son récent changement de structure découle de sa nouvelle indépendance financière qui l'oblige à devenir plus flexible et à réduire ses coûts d'opération si elle veut emprunter sur le marché financier à un taux raisonnable. Elle n'est pas astreinte à faire des profits, mais si elle en dégagne, elle doit les retourner à ses actionnaires. Le ministère fédéral de tutelle est celui de l'aviation civile.

La société thaïlandaise, Aerothai, est une entreprise sans but lucratif, à statut limité; son capital est détenu à 91 % par le gouvernement national et à 9 % par les transporteurs thaïlandais. Ses redevances sont proportionnelles, la distance

n'entrant nullement en ligne de compte. Ses recettes totales doivent se rapprocher le plus possible de ses estimations de coûts, sinon elle doit répartir ses excédents entre ses actionnaires. Dans la situation inverse, elle doit majorer ses redevances. Elle emprunte les fonds nécessaires sur le marché interne sans aucune garantie gouvernementale, mais tout emprunt à l'étranger requiert l'approbation et la garantie du gouvernement. Sa gestion financière est soumise à l'examen du vérificateur général.

Le survol succinct indique que des gouvernements cherchent lentement à dissocier la production des services de navigation aérienne des activités traditionnelles d'un ministère. Plusieurs modalités s'offrent aux autorités politiques qui désirent en faire des unités autonomes. La proposition la plus récente est celle de la fondation américaine Reason qui propose, après une étude technique sérieuse, le modèle canadien comme substitut à l'agence fédérale FAA¹⁶⁹.

5.3 Les administrations portuaires canadiennes

Les expériences de transferts de ports, soumis à une gestion centralisée d'un ministère, vers des administrations locales sont peu nombreuses et elles se sont toutes produites dans le même contexte, le mauvais état des finances publiques. Nous considérons successivement les cas britannique, australien et néo-zélandais. Ils permettent de mettre en perspective le cas canadien¹⁷⁰.

La privatisation des ports britanniques commence en 1982 lorsqu'on rassemble 19 ports sous une nouvelle entité, la Associated British Ports (ABP). Au cours des deux années suivantes, on vend toutes les actions de cette société sur le marché public. La deuxième étape du processus consiste en l'abolition en 1989 de la National Dock Labour Scheme (NDLS) et de son agence d'application, la National Dock Labour Board (NDLB). Sa conséquence immédiate se fait sentir sur tous les ports qui sont sous sa juridiction. On observe une hausse de la productivité en

¹⁶⁹ Robert W. Poole, Jr. et V. Butler (2001), *How to Commercialize Air Traffic Control*, Reason Public Policy Institute, *op. cit.*, p. 1-49.

¹⁷⁰ Les principales références sont les suivantes : M. C. Ircha (1999), « Port reform : International perspectives and the Canadian model », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 1 p. 108-132; R. Saundry et P. Turnbull (1997), « Private profit, public loss : The financial and economic performance of U. K. ports », *Maritime Policy and Management*, vol. 24, n° 4, p. 319-334; B. J. Thomas (1994), « The privatization of United Kingdom seaports », *Maritime Policy and Management*, vol. 21, n° 2, p. 135-148; et R. Hide et O. McShane (1996), « Can Privatization Succeed in a Western Democracy? Lessons from New Zealand », dans *The Privatization Process, A WorldWide Perspective*, *op. cit.*, p. 237-256.

raison de la disparition des pratiques inefficaces qui découlaient de ce plan. Une autre étape se produit en 1991 lorsque le gouvernement met en vente des ports dont les administrateurs sont élus, les Trust ports. Cinq administrations portuaires profitent de l'occasion pour faire des appels d'offres. Le gouvernement britannique, bien qu'il soit le propriétaire foncier, divise les recettes brutes avec ces administrations. Il reconnaît que leurs investissements et la promotion faite pour mousser leur port respectif ont beaucoup contribué à leur croissance et donc à leur valeur. Fait à noter, certains Trusts ports s'opposent toujours à la privatisation puisqu'elle serait contraire aux intérêts de leurs utilisateurs.

La privatisation britannique se révèle un succès puisque les coûts de production baissent, les actionnaires reçoivent des dividendes et la valeur en bourse de leurs titres monte. Il se développe des nouvelles pratiques de gestion de la main-d'œuvre qui mettent l'accent sur la flexibilité et qui dégagent des augmentations de la productivité¹⁷¹.

Par ailleurs, des études montrent que la commercialisation des ports australiens, qui sont de juridiction de l'État, s'est révélé un succès partiel et mitigé. La réussite serait bonne dans certains États alors que l'insuccès serait plus évident dans d'autres. Ce demi-succès commercial aurait même amplifié, selon certains analystes, les problèmes de base. Il aurait augmenté les pouvoirs des bureaucrates fédéraux et diminué le rôle exercé par les autorités portuaires. Un bref rappel des principaux événements permet de comprendre une évolution qui demeure inachevée et incomplète.

En 1989, l'Australie commence à commercialiser ses ports afin de devenir plus concurrentiel tant au niveau de ses exportations que de ses importations. Quelques années après, la plupart de ses ports commerciaux sont administrés par des autorités portuaires publiques réglementées. Quant aux autres, ils sont des ports privés spécialisés dans le transport en vrac. Toutefois, le changement de statut d'entité publique n'affecte pas les pratiques monopolistiques des dockers qui négocient directement leurs conditions de travail avec le gouvernement fédéral et qui ne se gênent pas pour exprimer leur mécontentement et faire grève. À cette difficulté s'ajoutent l'absence de concurrence entre les ports, principalement en raison des distances qui les séparent mutuellement, la captivité de certains clients à

¹⁷¹ B. J. Thomas (1994), « The privatization of United Kingdom seaports », *op. cit.*, p. 146. L'auteur présente trois tableaux qui démontrent les hausses de productivité des ports britanniques.

l'intérieur des terres et la faible concurrence parmi les entreprises qui s'occupent de la manutention des conteneurs dans les ports.

On procède à des réformes sur les docks qui s'inspirent des pratiques qui ont cours dans les entreprises traditionnelles. En 1993, on propose un nouveau modèle où les autorités portuaires agissent en tant que propriétaire foncier et des actifs et où le secteur privé s'occupe de la manutention des conteneurs. Quant aux autres ports, ils doivent faire face à la concurrence ou subir la domination des quelques utilisateurs privatisés de marchandises en vrac. On recommande aussi l'absence de contrôle et de planification sur les investissements des autorités portuaires pour leur accorder plus d'autonomie. Ces tentatives échouent lamentablement puisqu'on ne peut radier, ni effacer les nombreuses rigidités décrites précédemment. Elles persistent toujours.

Quant à l'expérience néo-zélandaise, elle se révèle concluante à tous les niveaux puisque la productivité générale des ports s'est considérablement améliorée. La preuve par excellence se trouve dans le temps de rompre charge et celui de charger le fret qui passe d'une moyenne de huit à trois jours.

On chambarde de fond en comble l'administration des ports et la façon de gérer les docks qui créent des rigidités au rendement. Les ports commerciaux, qui étaient administrés auparavant par des conseils portuaires élus (*harbour boards*), deviennent des entreprises commerciales et leur conseil d'administration respectif doit alors s'adapter aux conditions du marché. Les nouvelles entités doivent faire des profits et verser des dividendes aux actionnaires. Elles ne peuvent plus recevoir de subventions des différents paliers de gouvernement et ne sont plus soumises à l'agence de planification des ports. Le gouvernement enlève graduellement la restriction de 49 % sur le pourcentage autorisé d'actions que peuvent détenir les détenteurs privés. Quelques administrations portuaires profitent alors de l'occasion pour enclencher une seconde phase de privatisation. Elles émettent des actions sur le marché boursier puisqu'elles devaient initialement détenir 51 % des actions.

Quant aux docks, le gouvernement abolit l'organisation gouvernementale, Waterfront Industry Commission, qui les embauchait. Celle-ci leur garantissait un emploi à vie. On en débauche un certain nombre et on introduit une politique de

main-d'œuvre qui met l'accent sur la flexibilité¹⁷². Maintenant, tous les ports fonctionnent à longueur de journée et d'année.

Nous complétons ce bref survol des expériences étrangères en mentionnant qu'il n'existe pas, à proprement dit, de cas comparables dans la littérature sur la voie maritime du Saint-Laurent, sauf la contrepartie américaine dont nous avons brièvement mis en lumière. Sa gestion diffère de celle de la Corporation et les utilisateurs ne paient plus de droits. Le gouvernement fédéral américain assume tous les investissements.

6. COMMENTAIRES ET CONSIDÉRATION ANALYTIQUES

Nous reconnaissons que les sociétés sans but lucratif mises en œuvre par Transports Canada ont grandement amélioré le rendement et la performance des fournisseurs de services d'infrastructures de transport relativement aux situations antérieures. Toutefois, il y a un prix à cette efficacité supérieure en matière d'allocation des ressources. Il prend la forme d'une diminution de l'imputabilité, de la transparence et de la probité de la part de certains nouveaux gestionnaires en regard de la situation précédente.

Par ailleurs, le choix des arrangements institutionnels s'est fixé sur la société sans but lucratif. Quelques commentaires s'imposent sur ce choix pour bien en comprendre ses avantages et ses limites. Le premier touche le fait que la société sans but lucratif traditionnelle, une forme d'entreprise privée, n'implique nullement qu'elle ne peut dégager un *cash-flow* net positif, mais bien qu'elle ne peut le distribuer. Personne n'en détient formellement les droits de propriété. Transposé à une société sans but lucratif à vocation commerciale, ce raisonnement signifie qu'il devient difficile d'empêcher les dirigeants de vouloir s'approprier ce qu'ils pensent être la vraie valeur ajoutée de leur contribution. Comme ils ne peuvent le faire directement, ils le font indirectement. Dans le cas des administrations aéroportuaires locales par exemple, les activités « hors de l'aéroport » sont devenues le moyen d'accroître leur rémunération. Les autres peuvent prendre la forme de primes qui s'ajoutent à la rémunération initiale. Cette dernière pratique observée pour les cadres supérieurs de NAV Canada pouvait être nécessaire pour mener à terme son démarrage, mais elle semblerait redondante dans le contexte actuel. Nous émettons l'hypothèse que les tentatives du syndicat

¹⁷² R. Hide et O. McShane (1996), « Can Privatization Succeed in a Western Democracy? Lessons from New Zealand », *op. cit.*, p. 247. Les auteurs présentent succinctement les améliorations observées sur les docks.

des aiguilleurs de vouloir participer au *cash-flow* brut de NAV Canada s'inspirent de l'exemple observé au haut de la pyramide. Fait à remarquer, ces deux exemples proviennent de sociétés sans but lucratif qui sont des monopoles naturels pour les nombreuses administrations aéroportuaires locales et canadiennes et un monopole légal dans le cas de NAV Canada.

Le recours à une société sans but lucratif requiert que le mandant, Transports Canada, investisse en dépenses de surveillance et de contrôle afin de restreindre le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires. Si ce problème est fondamental dans une entreprise privée dont les droits de propriété sont clairement définis, il l'est davantage dans une société sans but lucratif qui vend ses services à ses utilisateurs contre rétribution. Certaines carences constatées dans la gestion des administrations aéroportuaires proviennent directement de l'absence de telles dépenses pour inciter le mandataire à aligner ses intérêts sur ceux du mandant. Autrement dit, les coûts d'agence sont trop élevés et le *cash-flow* net de ces sociétés s'en trouve réduit d'autant. La délégation observée n'est pas efficace et les perdants sont les utilisateurs qui paient les services trop chers et les contribuables qui se voient privés de revenus de loyer de la part des administrations aéroportuaires.

Devant l'incertitude qui découle d'une délégation, le mandant doit s'attendre à ce que le mandataire se commette en encourant des dépenses d'obligation. Ces dépenses, pécuniaires comme non pécuniaires, constituent des engagements crédibles de la part du mandataire et forment une police d'assurance qui garantit au mandant d'être compensé si le mandataire venait à se comporter à l'encontre de ses intérêts. La recherche indique que les mandataires ont peu ou pas investi pour se conformer aux intérêts du mandant. Le seul cas vraiment observé de dépenses d'obligation provient de celles exigées par les institutions financières internationales lors du financement par obligation de NAV Canada. Les coûts d'agence ne sont pas minimisés et ceux qui en assument le fardeau sont les utilisateurs et les contribuables.

Par ailleurs, le mandant a appris sur le tas et les délégations subséquentes, soit celles des administrations portuaires et de la voie maritime du Saint-Laurent, contiennent, dans leur loi constitutive respective, de nombreuses mesures de surveillance et de contrôle. Il en résulte que le mandataire aligne plus facilement ses intérêts sur ceux du mandant. Par contre, il ne faut pas oublier que

l'environnement concurrentiel favorise la convergence des intérêts des parties et limite par le fait même le pouvoir discrétionnaire des dirigeants. L'évaluation de leur performance indique que les coûts d'agence sont minimisés, quoique des impondérables puissent persister.

Le mandant doit donc élaborer de nouvelles règles de jeu qui contraignent les mandataires, principalement ceux qui œuvrent dans les administrations aéroportuaires. Il le fait d'une façon plus explicite en introduisant des modifications à leur loi respective ou en investissant en dépenses de surveillance pour éviter les phénomènes de dissimulation d'information et d'actions. De plus, le mandataire doit aussi se commettre par des engagements crédibles dans l'éventualité où ses actions seraient dommageables pour le mandant. Dans cette veine, nous recommandons que toutes les activités commerciales des sociétés sans but lucratif soient soumises à la juridiction de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Celle-ci possède déjà une expertise très développée dans la gestion de telles sociétés. Ce nouveau surveillant diminuerait des nombreux problèmes qui tourmentent le mandant, tout particulièrement les activités « hors de l'aéroport » de certaines administrations aéroportuaires. Cette solution est plus simple que de les interdire. Par ailleurs, on pourrait enlever de leur loi respective l'exemption sur l'impôt sur le revenu qui deviendrait ainsi redondante.

Nous ne proposons absolument pas de changer le modèle actuel de gestion puisqu'il se révèle possible de le modifier sans encourir des coûts importants. Un tel changement ne peut se justifier que si les avantages nets, la différence entre les avantages et les coûts de changement, de la nouvelle modalité sont supérieurs aux avantages nets de la société sans but lucratif plus les coûts de transactions de toutes sortes reliés à la modification du statut actuel. Les différents travaux exploratoires de tous les transferts ont déjà montré la supériorité de la société sans but lucratif sur une entreprise privée soumise à une réglementation et sur la société d'État.