

RAPPORT D'AUDIT

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

GOUVERNANCE ET CADRE DE GESTION

ANIMATION CENTRE-VILLE SHERBROOKE

AVRIL 2018

TABLE DES MATIÈRES

1.	VUE D'ENSEMBLE.....	5
2.	OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	7
3.	RÉSULTATS DE L'AUDIT	8
	3.1 RÈGLES DE GOUVERNANCE	8
	3.2 STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE	13
	ANNEXE 1	17

1. VUE D'ENSEMBLE

Les citoyens de Sherbrooke confient annuellement des sommes importantes aux élus municipaux afin qu'ils administrent leur Ville. Les élus ont l'obligation de mettre en place une gouvernance conforme aux lois et aux bonnes pratiques de gestion.

En vertu de la *Loi sur les compétences municipales*¹, les villes sont responsables d'une multitude de secteurs d'activités. Compte tenu de cette grande diversité, la *Loi sur les compétences municipales* permet aux municipalités locales de confier à des personnes morales certaines activités précises. C'est le cas notamment pour l'exploitation des équipements voués au développement économique, à l'exploitation des parcs, des équipements ou des lieux destinés à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires.

C'est le choix qu'a fait la Ville de Sherbrooke en déléguant à *Animation centre-ville Sherbrooke* certaines de ses responsabilités en lui confiant l'exploitation du Théâtre Granada et l'organisation et la diffusion de certaines activités culturelles. Il est de son devoir de définir le mandat de l'organisme et de préciser les responsabilités qu'elle lui délègue. Elle doit également s'assurer que les résultats obtenus sont conformes à ceux attendus.

Pour leur part, les administrateurs nommés au conseil d'administration ont l'obligation de s'assurer que l'organisme répond aux objectifs qui lui ont été fixés, que sa structure est efficace et efficiente et que des contrôles internes adéquats sont en place. Ils doivent également exercer à l'endroit du Conseil municipal, une reddition de compte complète sur leur administration.

Le conseil d'administration est composé de 9 membres, dont 3 sont dits *membres associés*, soit 2 élus municipaux et 1 fonctionnaire. Les 6 autres, appelés *membres désignés*, sont des citoyens choisis au sein de la population et dont la nomination doit être entérinée par résolution du Conseil municipal.

Les *membres désignés* et ceux, dits *associés* conservent leur qualité de membre pour une durée de 2 ans ou jusqu'à ce que leurs successeurs aient été nommés.

¹ C-47.1 - Loi sur les compétences municipales

Le conseil d'administration d'Animation centre-ville Sherbrooke a adopté la mission suivante :

- diffuser des spectacles variés au Théâtre Granada;
- opérer une salle multifonctionnelle pour des événements corporatifs dans un lieu unique et historique;
- organiser des événements culturels principalement au centre-ville de Sherbrooke.

Elle a accompagné cette mission des objectifs suivants :

- offrir une programmation diversifiée en multipliant les expériences artistiques;
- accroître les interactions entre la population et les artistes;
- accroître l'appréciation des arts auprès du public;
- permettre aux citoyens et citoyennes de découvrir le travail de nouveaux artistes;
- accroître les différents types d'auditoire;
- offrir une salle multifonctionnelle qui accueille des spectacles professionnels et diversifiés tout au cours de l'année;
- offrir un lieu capable d'accueillir plusieurs types d'événements sociaux et même corporatifs;
- organiser des activités culturelles récréotouristiques pour le centre-ville.

Animation centre-ville Sherbrooke prévoit dans son budget 2018 des revenus de près de 2.2 millions de dollars, dont une contribution récurrente de près de 10 000 \$ pour le soutien à la programmation de la Ville de Sherbrooke et une autre de 211 000 \$ destiné à produire les Concerts de la Cité et les Grands spectacles de la Place Nikitotek.

Pour réaliser son mandat, la corporation compte sur 8 employés permanents et environ 70 employés occasionnels.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*², j'ai réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gouvernance et le cadre de gestion d'Animation centre-ville Sherbrooke. J'ai réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001)*, ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le *Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada*.

Mon audit visait à déterminer dans quelle mesure Animation centre-ville Sherbrooke s'est doté de règles de gouvernance appropriées.

J'ai également vérifié si le conseil d'administration de l'organisme a mis en place une structure adéquate et a mis en œuvre des processus de surveillance appropriés pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles et de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

Mon audit ne visait pas à exprimer une opinion sur l'efficacité des contrôles internes de l'organisme.

Dans le cadre de mes travaux, j'ai rencontré les gestionnaires, j'ai analysé la documentation de gestion pertinente et j'ai effectué des tests visant à valider les procédures, politiques et pratiques de l'organisme.

La responsabilité de la Vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe 1.

La Vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la *Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1)* et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la

² Québec Loi sur les cités et villes, RLRQ, chap-19, à jour au 1^{er} février 2018

conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Mes travaux visaient principalement les activités effectuées au cours des deux dernières années. Cependant, certains de mes commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Mes travaux ont pris fin en avril 2018.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les règles de gouvernance mises en place par le conseil d'administration n'ont pas été revues depuis 2010 et ne permettent pas de s'assurer qu'Animation centre-ville Sherbrooke répond de façon efficace et efficiente à sa mission.

Bien que d'importants changements dans la gestion de l'organisme aient été amorcés en 2017, on ne peut affirmer que le conseil d'administration a mis en place une structure adéquate et mis en œuvre des processus de surveillance appropriés pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

Finalement, bien que l'organisme fasse partie du périmètre comptable de la Ville, il n'existe pas de convention entre les deux parties pour définir les attentes et le mandat que la Ville de Sherbrooke lui a confié.

3.1 RÈGLES DE GOUVERNANCE

Animation centre-ville Sherbrooke a vécu de nombreux bouleversements depuis le début de l'année 2017. L'arrivée d'une nouvelle directrice générale, une restructuration majeure, l'instauration de nouvelles règles de fonctionnement et de contrôles internes sont quelques-unes des transformations qui ont marqué l'année. Il reste néanmoins encore beaucoup de travail pour établir une saine gouvernance et un cadre de gestion stable. Malgré la bonne volonté des administrateurs et de la direction, le nombre limité de ressources d'Animation centre-ville Sherbrooke constitue un frein pour y parvenir.

Voici les principales lacunes que j'ai constatées au chapitre de la gouvernance et du cadre de gestion de l'organisme.

Mission, mandat, vision et valeurs

La définition de la mission, du mandat, de la vision et des valeurs représente la pierre angulaire de l'organisation. Or, j'ai constaté que ces éléments n'ont pas fait l'objet d'une réflexion récente par le conseil d'administration.

Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la direction générale

Les meilleures pratiques recommandent une définition claire des rôles et des responsabilités de chacune des instances et la présence de règles régissant les pouvoirs et les limites de chacun.

Pour ce faire, le conseil d'administration devrait définir de façon formelle les fonctions de la directrice générale nouvellement en poste, ainsi que le champ d'action, la forme et le fonds de la reddition de compte qu'il désire recevoir.

À titre d'exemple, il n'existe pas de politiques administratives définissant les rôles et les responsabilités de chacun quant aux engagements et au niveau de dépenses permises par l'administration, aux autorisations requises et à la reddition de compte attendue.

Planification stratégique et plans d'action

Une planification stratégique pour la période 2015-2018 a été adoptée il y a quelques années. La mise en place d'une planification stratégique et les plans d'action qui en découlent constituent l'une des opérations les plus importantes puisqu'elle indique la direction générale de l'organisme et permet à tous les employés de travailler vers des objectifs communs. Elle permet de déterminer les priorités en fonction des ressources disponibles, ce qui constitue la base pour planifier les activités. Il est impératif que le conseil d'administration participe et mette en place les conditions favorables afin qu'une planification stratégique et un plan d'action, en lien avec la mission et les objectifs de l'organisme, soient actualisés et que la corporation s'en serve comme outil de développement et de suivi.

Code d'éthique et de déontologie et déclaration d'intérêts et de personnes liées

Même s'il existe dans le guide de l'emploi une section portant sur l'éthique qui précise que les employés travaillant pour le Théâtre Granada, s'engagent à respecter certaines valeurs et à éviter les conflits d'intérêts, Animation centre-ville Sherbrooke n'a pas adopté de code d'éthique et de déontologie autant pour ses administrateurs que pour ses employés. De plus, les administrateurs n'ont pas à produire annuellement, des déclarations écrites portant sur leurs intérêts pécuniaires et sur les personnes liées.

Un code d'éthique devrait être adopté, tant pour les employés que pour les administrateurs, et devrait couvrir minimalement, les aspects liés aux respects de la loi, à l'intégrité personnelle (fraude, cadeaux, activités, comportement), aux conflits d'intérêts et à la confidentialité des renseignements (clients, employés et organismes).

Les bonnes pratiques recommandent d'adopter des règles claires en matière de situations de conflit d'intérêts et de définir les balises acceptables quant à la valeur des cadeaux reçus.

Une confirmation écrite des personnes assujetties au code d'éthique à l'effet qu'elles en ont reçu une copie, qu'elles l'ont bien compris et qu'elles s'engagent à l'appliquer devrait être exigée et conservée. Annuellement, une confirmation à l'effet que les personnes ont respecté l'engagement et le reconduisent devrait aussi être exigée. Des déclarations d'intérêts pécuniaires et des personnes liées pour les administrateurs et les membres de la direction devraient également être exigées et mises à jour annuellement.

Évaluation du fonctionnement du conseil d'administration

Il n'existe pas de processus formel d'auto-évaluation du conseil d'administration. Un processus annuel permettrait aux membres de voir si leur fonctionnement est optimal et d'apporter les changements si cela est nécessaire.

Contrat entre apparentés

Le 28 mars 2017, le conseil d'administration a décidé à l'unanimité d'accorder un contrat à un des administrateurs qui était alors présent. La totalité des sommes payées au cours de l'exercice 2017 à l'entreprise de l'administrateur s'est élevée à 11 260 \$.

L'octroi de ce contrat ne respectait pas les dispositions du règlement sur l'octroi de contrat à l'interne et à l'externe, adopté en 2015. Ce règlement précise qu'Animation centre-ville Sherbrooke doit aller en soumission pour tout octroi de contrat de plus de 10 000 \$ et qu'un membre du conseil d'administration ne peut conclure un contrat d'un montant annuel de plus de 2 000 \$ avec Animation centre-ville Sherbrooke.

Pour éviter tous les risques de conflits d'intérêts ou toutes apparences de conflits d'intérêts, aucun contrat ne devrait être octroyé à une entreprise appartenant à un administrateur, et ce, peu importe le montant du contrat.

Durée des mandats des membres du conseil d'administration

Selon les règlements généraux, un membre conserve sa qualité de membre pour une durée de 2 ans ou jusqu'à ce que son successeur ait été nommé, dans le cas d'un membre désigné, ou jusqu'à ce qu'il soit remplacé par celui qui l'a nommé dans le cas d'un membre associé; ce dernier peut donc rester administrateur tant et aussi longtemps qu'il n'est pas remplacé. Afin de préserver l'indépendance et d'éviter que la familiarité s'installe entre les administrateurs et la direction d'une organisation, les meilleures pratiques de gouvernance recommandent de fixer le nombre de termes qu'un membre d'un conseil d'administration peut accepter.

Politique de billets gratuits au conseil d'administration

Aucune règle n'encadre les billets donnés, à titre gratuit, aux membres du conseil d'administration. Afin d'éviter toutes ambiguïtés, apparence de favoritisme ou de conflits d'intérêts, une politique à ce sujet devrait être adoptée. Cette politique définirait les conditions, le nombre de billets accordés à chaque membre du conseil d'administration et le type de suivi que l'organisme devrait faire.

Délégation d'administrateurs à des événements et remboursements des dépenses encourues

Au cours des dernières années, des administrateurs ont participé à des événements à l'extérieur du territoire de la Ville de Sherbrooke et se sont fait rembourser les frais qu'ils ont encourus. Les pièces justificatives fournies pour le remboursement des dépenses ne comportaient pas de signature ni d'explication et je n'ai pas retracé de délégation du conseil d'administration consignée dans les procès-verbaux.

RECOMMANDATION

Je recommande au conseil d'administration d'Animation centre-ville de Sherbrooke :

1. - de revoir, en impliquant les employés, la définition de la mission, du mandat, de la vision et des valeurs de l'organisme;
2. - de revoir la définition des rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la direction générale en édictant des règles claires sur les pouvoirs et devoirs de chacun;
3. - de revoir et d'adopter la définition de tâches de la directrice générale et de procéder à son évaluation selon les critères définis;
4. - de réaliser une planification stratégique et un plan d'action en lien avec la mission et les objectifs de l'organisme;
5. - d'adopter pour les administrateurs et les employés, un code d'éthique et de déontologie couvrant tous les aspects importants et d'exiger une confirmation écrite annuelle à l'effet qu'ils ont respecté l'exigence du code tout au long de l'année;
6. - d'exiger annuellement des administrateurs et du personnel de direction qu'ils remplissent une déclaration d'intérêts pécuniaires et une déclaration relative aux personnes liées;
7. - de mettre en place un processus formel d'auto-évaluation des activités du conseil d'administration afin d'optimiser son fonctionnement;
8. - de définir et faire respecter les règles concernant les contrats avec les administrateurs ou leurs apparentés;
9. - de limiter le nombre de mandats des administrateurs;
10. - de mettre en place une politique encadrant l'octroi de billets gratuits aux membres du conseil d'administration et d'en assurer le suivi;
11. - de mettre en place une politique précisant que seul le conseil d'administration peut déléguer des administrateurs à des événements et précisant les conditions de

remboursement des frais d'inscription, de repas et de déplacement.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Les membres du conseil d'administration acceptent l'ensemble des recommandations proposées par la Vérificatrice générale et les analyseront une par une afin de préparer un plan d'action qui sera associé à un échéancier.

3.2 STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE

Reddition de compte

Les résultats financiers les plus récents de l'organisme sont déposés régulièrement à chaque réunion du conseil d'administration, ce qui est une bonne pratique. Les administrateurs reçoivent également des informations sur la gestion des ressources humaines et sur différentes activités de l'organisation.

Afin de parfaire cette reddition de compte, une définition claire de la forme et des sujets sur lesquels le conseil d'administration désire obtenir des informations, permettrait aux administrateurs de mieux exercer leur gouvernance. Des indicateurs de performance devraient également être instaurés.

Système d'évaluation de rendement des employés

Depuis son entrée en poste, la nouvelle directrice générale a revu et préparé la description de tâches de la plupart des employés de l'administration et de soutien. Elle a également mis en place un système d'évaluation de rendement et a procédé à une première évaluation des employés sous sa direction. Cette évaluation de rendement devrait s'étendre à l'ensemble des employés.

Remboursement des frais de déplacement, de repas et de représentation

Animation centre-ville Sherbrooke ne possède pas de politique de remboursement des frais de repas, de frais de représentation et de déplacement.

Les pièces justificatives soumises en 2016 et pour une partie de l'année 2017 pour le remboursement des frais de déplacement de certains membres de la direction ne

comportent aucune note sur la nature des déplacements et sur les raisons pour lesquelles ils ont été faits.

Les factures de bars et de restaurants soumis pour les remboursements portent rarement d'explication sur la raison de la dépense et sur les personnes présentes. Aucune signature n'apparaît non plus comme preuve d'approbation. Le remboursement de boissons alcoolisées prises sans repas ou avec, semblait faire partie des pratiques courantes et je n'ai trouvé aucune procédure les encadrant.

Alors que le montant à rembourser de 40 ¢ par kilomètre et de 6 \$ par sortie avec un véhicule personnel, sont utilisés pour les remboursements des employés de l'organisme, un membre de la direction générale se faisait rembourser 50 ¢ du kilomètre et 10 \$ par sortie.

La nouvelle directrice générale a mis en place en 2017, un formulaire de note de frais (séjour, repas, déplacement selon le nombre de kilomètres parcourus) et un formulaire de note de frais de déplacement (frais fixes selon le nombre de déplacements).

Cette nouvelle directive constitue une nette amélioration par rapport à la situation précédente cependant, elle se doit d'être complétée par une politique de frais de repas et de frais de déplacement définissant clairement ce qui est admissible, dans quelles circonstances ainsi que les autorisations requises.

Politique d'utilisation du système informatique, du site web, d'internet et du courrier électronique

Bien que le guide d'emploi en fasse mention, il n'existe pas de politique concernant l'utilisation à des fins personnelles, du matériel de l'organisme tel que le système informatique, le site web, l'internet, le courrier électronique et les équipements bureautiques ou techniques mis à la disposition des employés.

Politique d'achat

Animation centre-ville Sherbrooke ne possède pas de politique d'achat. Bien que la Ville de Sherbrooke exige de ses organismes paramunicipaux qu'ils se conforment aux règles de sa politique contractuelle, l'organisme n'a pas défini ses propres règles d'achat outre la résolution sur l'octroi de contrats qui vise les administrateurs et mentionnée précédemment.

Politique de contrôle de l'inventaire

L'organisme ne possède pas de système de contrôle de l'inventaire des boissons alcoolisées et des différents produits destinés à la revente. Un inventaire est fait par un employé avant et après chaque soirée. Il n'est cependant pas concilié avec les ventes effectuées et il n'est pas vérifié par le personnel administratif. Un décompte mensuel est effectué; toutefois aucune conciliation n'est faite, ce qui s'avère insuffisant.

Accès au coffre-fort

Plusieurs employés ont accès au coffre-fort diminuant ainsi le contrôle qui doit être exercé sur son contenu et exposant l'organisme à des risques de vol. Il serait requis que seuls les employés responsables des opérations de caisse puissent avoir accès. De plus l'ouverture des coffres-forts ne devrait se faire qu'en présence de 2 personnes.

Prix de revient

Animation centre-ville Sherbrooke n'a pas de système de prix de revient lui permettant d'analyser la rentabilité de ses activités et événements ainsi que les marges bénéficiaires attendues sur les différents produits. Au cours de la dernière année, la directrice générale a procédé à des analyses ponctuelles afin de répondre à des questions précises. Il est toutefois souhaitable que ces analyses soient produites de façon régulière.

RECOMMANDATION

Je recommande au conseil d'administration en collaboration avec la direction d'Animation centre-ville de Sherbrooke :

12. - de définir les sujets sur lesquels les administrateurs désirent être informés et la forme et la fréquence de la reddition de compte qu'ils désirent obtenir de la direction générale;

13. - de formaliser le système d'évaluation de rendement du personnel mis en place en 2017 et de l'étendre à tous les employés;

14 - d'adopter une politique de remboursement des frais de déplacement, de repas et de représentation qui énonce ce qui est autorisé;

15. - d'adopter une politique d'achat définissant les règles régissant l'octroi de contrats et les niveaux d'approbations requis;

16. - d'adopter une politique d'utilisation du système informatique, du site Web, d'internet et du courrier électronique afin de circonscrire les usages permis et d'éviter les abus;

17. - de mettre en place un système de contrôle d'inventaire afin de s'assurer qu'on a mis en place les moyens pour limiter la perte, le vol et les fraudes potentielles;

18. - de revoir les contrôles entourant l'accès au coffre-fort;

19. - de mettre en place un système de prix de revient afin d'analyser la rentabilité des activités et événements et de contrôler les marges bénéficiaires des différents produits.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Les membres du conseil d'administration acceptent l'ensemble des recommandations proposées par la Vérificatrice générale et les analyseront une par une afin de préparer un plan d'action qui sera associé à un échéancier.

ANNEXE 1

Objectifs de l'audit et critères d'évaluation

Objectif 1

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place des règles de gouvernance afin de s'assurer que l'organisation répond aux mandats qui lui sont confiés de façon efficace et efficiente.

Critères d'évaluation

- les rôles et responsabilités du conseil d'administration, des comités, des officiers et de la direction sont définis, approuvés et documentés;
- le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans la définition de la mission, la vision et les valeurs de l'organisme et la façon de les atteindre;
- le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans l'approbation des différents plans, politiques, et s'assure des résultats.

Objectif 2

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place une structure adéquate et a mis en œuvre des processus de surveillance appropriés pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

Critères d'évaluation

- le conseil d'administration surveille la conduite des affaires de l'organisme, la mise en œuvre des orientations stratégiques et évalue l'efficacité des différents plans à la lumière des résultats;
- un processus de reddition de compte est mis en place et est respecté afin que périodiquement, la direction rende compte au conseil d'administration de l'avancement des objectifs et des résultats.

Le conseil d'administration approuve les critères d'évaluation et les objectifs de rendement de la direction.