

RAPPORT D'AUDIT

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

GOUVERNANCE ET CADRE DE GESTION

CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL DE SHERBROOKE

(COMMERCE SHERBROOKE)

MAI 2018



## TABLE DES MATIÈRES

1.	VUE D'ENSEMBLE.....	5
2.	OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT .....	9
3.	RÉSULTATS DE L'AUDIT .....	11
3.1	BONNES PRATIQUES.....	11
3.2	RÈGLES DE GOUVERNANCE, POLITIQUES ET PROCÉDURES .....	11
	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*<sup>1</sup>, 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 Corporation de développement commercial de Sherbrooke connue sous l'appellation Commerce Sherbrooke, certaines de ses responsabilités en matière de développement économique dans le secteur commercial. 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 de Commerce Sherbrooke ont l'obligation de s'assurer que leur organisme répond aux objectifs qui lui ont été fixés, que sa structure est efficace et efficiente et que des contrôles adéquats sont en place. Ils doivent également exercer à l'endroit du conseil municipal une reddition de compte complète sur leur administration.

### *Composition et représentation du conseil d'administration*

La corporation compte 15 membres nommés par résolution du Conseil municipal dont 3 élus municipaux, 6 représentants de la communauté d'affaires et institutionnelle et 6 citoyens provenant de chacun des arrondissements.

Le président est nommé et choisi par le Conseil municipal de la Ville de Sherbrooke.

### *Mission et valeurs*

---

<sup>1</sup> C-47.1 – Loi sur les compétences municipales, à jour le 1<sup>er</sup> mars 2018

Le conseil d'administration de Commerce Sherbrooke a adopté la mission suivante afin de répondre au mandat qui lui a été confié soit :

- piloter l'évolution de la structure commerciale de l'ensemble du territoire de Sherbrooke de façon dynamique, cohérente et équilibrée dans une perspective de développement durable et en concertation avec les services municipaux et les acteurs du milieu.

Dans l'accomplissement de sa mission, Commerce Sherbrooke s'est donné les valeurs suivantes :

- le respect, la transparence, la rigueur, l'équité, l'intégrité et la responsabilité.

### *Rôles et responsabilités*

Selon la convention intervenue en 2012, la Ville de Sherbrooke a confié le mandat suivant à Commerce Sherbrooke :

- proposer à la Ville en concertation avec les services municipaux et l'ensemble des acteurs du milieu, une vision, des stratégies et un plan d'action à court, moyen et long terme pour le développement de la structure commerciale;
- actualiser annuellement le plan d'action pour le développement de la structure de développement commercial;
- créer et gérer un outil d'aide à la décision : l'observatoire commercial;
- fournir les avis, les recommandations ou études qui lui sont demandées par la Ville relativement à la revitalisation et au développement du centre-ville et des différentes zones commerciales;
- accueillir, accompagner et conseiller les investisseurs dans leurs projets de développement ou d'implantation commerciale;
- favoriser le renforcement des zones commerciales par du recrutement ciblé;
- agir à titre de comité aviseur pour la Ville en ce qui concerne les projets d'interventions physiques au centre-ville et sur les artères commerciales;
- soutenir les associations des gens d'affaires dans leurs projets d'animation et de promotion commerciale.

### *Ressources*

Dans son budget 2018, Commerce Sherbrooke prévoit des revenus d'un peu plus de 1,2 million de dollars dont 68 % (853 000 \$)<sup>2</sup> proviennent d'une contribution de la Ville de Sherbrooke. Également, l'organisme loue à la Ville de Sherbrooke la totalité de la bâtisse sise au 174 rue du Palais. Le montant du loyer est déterminé selon les prévisions totales de dépenses. Pour 2018, le loyer budgété est de 262 000 \$ soit 22 % du budget de 2018.

Pour réaliser son mandat la Corporation compte sur 7 employés permanents et 2 employés temporaires.

---

<sup>2</sup> Résolution CM2017-3243 de la Ville de Sherbrooke



## 2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*<sup>1</sup>, j'ai réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gouvernance et le cadre de gestion de Commerce 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 l'organisme paramunicipal 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 et elle peut émettre des recommandations. 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 en annexe.

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 conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et

---

<sup>1</sup> C-47.1 – Loi sur les compétences municipales, à jour le 1<sup>er</sup> mars 2018

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 mai 2018.

### 3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Commerce Sherbrooke a vécu de nombreux changements depuis un an dont le départ de son ancien directeur général, son déménagement dans les mêmes locaux que Pro-Gestion Estrie et la décision de son conseil d'administration et de celui de Pro-Gestion Estrie de s'unir dans le but de recruter un nouveau directeur général.

Le conseil d'administration de Commerce Sherbrooke a mis en place plusieurs règles de gouvernance appropriées.

Toutefois, l'absence d'un plan d'action en lien avec le mandat de l'organisme et accompagné d'indicateurs de performance ne permet pas aux administrateurs de s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités et de l'utilisation optimale des ressources de la direction.

Par ailleurs, Commerce Sherbrooke doit revoir son mandat avec la Ville et s'assurer que sa mission et ses objectifs correspondent à ses attentes.

#### 3.1 BONNES PRATIQUES

Lors de mon audit, j'ai constaté les bonnes pratiques suivantes :

le conseil d'administration a mis en place une procédure d'auto-appréciation de sa performance;

de plus, Commerce Sherbrooke a mis en place un système complet d'évaluation de rendement du personnel.

#### 3.2 RÈGLES DE GOUVERNANCE, POLITIQUES ET PROCÉDURES

##### *Planification stratégique et plan d'action*

En mars 2017, le conseil d'administration adoptait la planification stratégique 2017-2022 de l'organisme suite à une démarche entreprise depuis plusieurs mois. Toutefois, cet exercice a été fait sans que l'on révise la mission et les objectifs de l'organisme. Pourtant la convention de gestion avec la Ville de Sherbrooke est échue depuis le 31 décembre 2014 et rien n'indique aux procès-verbaux que l'organisme ait eu une consultation auprès de la municipalité pour connaître ses attentes et déterminer si le mandat se devait d'être modifié.

Par ailleurs, le plan d'action 2017 ayant déjà été adopté, il n'a pas été modifié en fonction de la nouvelle planification. J'ai constaté que le plan d'action est plutôt un outil servant principalement à déterminer les budgets d'heures nécessaires pour accomplir le travail requis.

Commerce Sherbrooke devrait consulter la Ville pour définir ses attentes et procéder au renouvellement de son mandat. Une révision de la planification stratégique 2017-2022 et l'adoption d'un plan d'action appuyé par des indicateurs de performance devraient être traités en priorité.

### *Code d'éthique et de déontologie des administrateurs et déclaration d'intérêts et des personnes liées*

Les administrateurs de Commerce Sherbrooke ont leur propre code d'éthique et de déontologie, ce qui est une bonne pratique. Ce code couvre tous les aspects importants reconnus. Toutefois, il ne définit pas clairement les règles régissant les conflits d'intérêts et la définition des personnes liées.

Les administrateurs sont tenus de signer une déclaration à l'effet qu'ils ont pris connaissance du code d'éthique. Toutefois, aucun membre au sein de l'organisme ne s'assure ni ne conserve les déclarations signées par les administrateurs.

De plus, les administrateurs et la direction de l'organisme ne sont pas tenus de remplir annuellement une déclaration d'intérêts pécuniaires, ni une déclaration sur les personnes liées.

### *Code d'éthique et de déontologie des employés*

Le guide de l'emploi des employés de Commerce Sherbrooke traite sommairement de l'éthique.

Un code d'éthique et de déontologie devrait être élaboré et adopté pour les employés et devrait couvrir minimalement les aspects liés aux respects de la loi, à l'intégrité personnelle (fraudes, cadeaux, activités, comportements), 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 des balises acceptées pour la valeur des activités et cadeaux reçus.

Une confirmation écrite des personnes assujetties au code à l'effet qu'elles en ont reçu copie, qu'elles l'ont bien compris et qu'elles s'engagent à l'appliquer devrait être exigée et conservée. Par la suite, une confirmation annuelle devrait être requise afin que les personnes reconduisent leurs engagements et affirme explicitement qu'elles ont suivi les exigences du code tout au long de l'année précédente.

#### *Politique d'achat et de gestion contractuelle*

Il n'existe pas de politique d'achat et de gestion contractuelle propre à Commerce Sherbrooke. Pour s'assurer des bonnes pratiques en la matière et assurer l'impartialité et l'indépendance quant au choix des partenaires et fournisseurs, l'organisme devrait définir ses propres règles en respect avec la politique de gestion contractuelle de la Ville.

#### *Politique de frais de déplacement et frais de repas*

Il existe à l'intérieur du guide de l'emploi des informations concernant le remboursement des frais de déplacement et de repas. Le guide de l'emploi donne des indications sur les indemnités forfaitaires accordées pour les repas et les frais acceptés pour le transport et l'hébergement. Bien que le montant de remboursement au kilomètre des frais d'automobile ait été ajusté annuellement selon le taux payé à la Ville de Sherbrooke, le guide n'a jamais été modifié et les changements n'ont pas été autorisés par le conseil d'administration.

Une politique formelle devrait être préparée et adoptée par le conseil d'administration.

#### *Révision des processus administratifs*

Commerce Sherbrooke s'appuie sur une seule personne pour l'ensemble des processus administratifs. Une révision et une documentation des procédés et des processus devraient être effectuées afin d'assurer une continuité dans le travail.

## RECOMMANDATION

**Je recommande au conseil d'administration de Commerce Sherbrooke :**

1. - *de revoir sa mission et de s'assurer que son mandat répond aux attentes de la Ville;*
2. - *de réviser la planification stratégique 2017-2022 (en fonction des nouveaux événements) et d'adopter un plan d'action appuyé par des indicateurs de mesure de la performance permettant de mesurer l'avancement des actions entreprises et l'atteinte des résultats attendus;*
3. - *de préciser dans le code d'éthique les définitions et les balises concernant les situations de conflits d'intérêts et exiger annuellement des administrateurs et du personnel de direction, qu'ils remplissent une déclaration d'intérêts et une déclaration relative aux personnes liées;*
4. - *d'adopter un code d'éthique et de déontologie pour les employés de Commerce Sherbrooke couvrant tous les aspects importants définissant clairement les situations de conflits d'intérêts et la confidentialité des renseignements et exiger une confirmation écrite annuelle à l'effet qu'ils ont suivi les exigences et qu'ils reconduisent leurs engagements;*
5. - *d'adopter une politique d'achat et de gestion contractuelle en respect avec la politique de gestion contractuelle de la Ville de Sherbrooke;*
6. - *d'adopter une politique de frais de déplacement et de frais de repas;*
7. - *de procéder à une révision et une documentation des procédés et des processus administratifs afin d'assurer la continuité du travail.*

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Commerce Sherbrooke prend acte des recommandations émises par la Vérificatrice générale de la ville de Sherbrooke et est en accord avec l'ensemble de celles-ci.

Un plan d'action visant à appliquer les recommandations sera élaboré au cours des six prochains mois en collaboration avec la nouvelle direction générale. Commerce

Sherbrooke s'engage par la suite, à mettre en œuvre ce plan d'action et à apporter les correctifs nécessaires dans les douze mois suivant l'adoption du plan d'action.



## 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 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.