

RAPPORT D'AUDIT

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

GOUVERNANCE ET CADRE DE GESTION

DESTINATION SHERBROOKE

AVRIL 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 .....	11
3.3	STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE .....	15
	ANNEXE 1 .....	19



## 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 en déléguant à *Destination Sherbrooke*, certaines de ses responsabilités en matière de développement économique dans le secteur touristique. La Ville doit alors définir le mandat de ces organismes et préciser les responsabilités qu'elle leur délègue.

Les administrateurs de ces organismes paramunicipaux 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, selon les règlements généraux, 13 membres nommés par résolution du conseil municipal dont 4 sont des élus municipaux, duquel 1 agit à titre de président et les 9 autres personnes proviennent de la communauté. Actuellement un poste d'élu est vacant.

Les membres de la communauté sont nommés pour une période de 2 ans ou jusqu'à la nomination de leur remplaçant. Ces derniers ne peuvent être membres de la

---

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

corporation plus de 6 ans à moins que le conseil d'administration recommande qu'un membre ayant complété 6 années puisse poursuivre son implication pour des mandats supplémentaires de 2 ans, et ce, jusqu'à un maximum de 10 années consécutives.

Le conseil d'administration, sur recommandation des membres provenant du conseil municipal de la Ville de Sherbrooke et du président, recommande annuellement, au conseil municipal une liste de candidats provenant de la communauté qu'il souhaiterait voir nommer et par conséquent, devenir administrateurs de la corporation. Les postes vacants sont comblés lors de l'assemblée annuelle des membres. Un poste d'élu municipal est actuellement vacant.

### *Mission, vision et valeurs*

Le conseil d'administration de Destination Sherbrooke a adopté la mission et la vision suivante afin de répondre au mandat que lui a confié la Ville de Sherbrooke soit :

#### Mission

- faire rayonner Sherbrooke par la mise en valeur et le développement durable d'attrait récréotouristiques;

#### Vision

- En 2020, la Ville de Sherbrooke est reconnue comme la destination urbaine des Cantons de l'Est et une ville phare touristique du Québec.

Dans l'accomplissement de sa mission, Destination Sherbrooke s'est donné les valeurs suivantes : le respect, la transparence, la rigueur, l'équité et l'intégrité.

### *Rôles et responsabilités*

Selon ses statuts constitutifs Destination Sherbrooke a pour mandat de :

- orienter et concerter l'intervention municipale en matière de récréotourisme et favoriser l'action en partenariat et en collaboration avec les divers intervenants locaux, régionaux, nationaux et internationaux;
- évaluer, concevoir, planifier et superviser la réalisation de projets à vocation récréotouristique et environnementale;

- préserver et mettre en valeur les milieux naturels et contribuer à la richesse collective en intégrant l'aspect environnemental aux développements récréotouristiques, dont un réseau de parcs-nature;
- assurer la mise en marché de Destination Sherbrooke et de ses expériences touristiques auprès des diverses clientèles;
- gérer des équipements et des infrastructures municipales ou récréotouristiques;
- assurer l'animation des sites touristiques identifiés par la Ville de Sherbrooke;
- assurer l'animation et l'éducation relative à l'environnement des sites touristiques identifiés par la Ville de Sherbrooke et des milieux naturels;
- soutenir la recherche de financement public et privé;
- promouvoir l'importance du tourisme comme moteur de développement économique auprès des résidents de la Ville de Sherbrooke et des institutions locales.

De plus, en vertu de 4 ententes convenues en janvier 2011 et signée en août 2013, la Ville de Sherbrooke a confié à Destination Sherbrooke les mandats suivants :

- gérer et opérer certains immeubles dont le Bureau d'information touristique, la Maison de l'eau ainsi que la Halte Vélo située rue Massawippi;
- gérer et entretenir, à moins de spécifications contraires, le réseau de sentiers polyvalents des Grandes-Fourches (une partie du mandat et le budget inhérent ont été retiré à l'organisme en janvier 2015);
- gérer les murales et certaines œuvres d'art urbain (une partie du mandat et le budget inhérent ont été retiré en janvier 2015);
- gérer le réseau de parcs-nature récréotouristiques (une partie du mandat et le budget inhérent ont été retiré en janvier 2015);
- gérer le Marché de la gare de Sherbrooke;
- gérer le Centre de foires de Sherbrooke;
- gérer la Place Nikitotek.

### *Ressources*

Dans son budget 2018, Destination Sherbrooke prévoit des revenus de 4,5 millions de dollars, dont 67 % (3 millions<sup>2)</sup>) proviennent d'une contribution de la Ville de Sherbrooke.

Pour réaliser son mandat, la corporation compte sur 33 employés permanents et environ 120 employés occasionnels.

---

<sup>2</sup>Résolution CM-2017-3243 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>3</sup>, j'ai réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gouvernance et le cadre de gestion de Destination 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 de 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 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

---

<sup>3</sup> Québec, Loi sur les cités et villes, RLRQ, chap. 19, à jour au 1<sup>er</sup> 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

Destination Sherbrooke a défini par son manuel portant sur le rôle et les responsabilités des instances décisionnelles, son guide de l'emploi, son code d'éthique et de déontologie et sa planification stratégique, une structure répondant à plusieurs des critères de saine gouvernance. Bien que la majorité des règles qu'elle s'est fixées soient bien appliquées, certaines méritent des améliorations en termes d'application. Pour que le conseil d'administration puisse s'assurer que l'organisme répond aux mandats qui lui sont confiés de façon efficace et efficiente, certaines pratiques doivent être améliorées.

#### 3.1 BONNES PRATIQUES

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

##### *Rôle et responsabilités des instances décisionnelles*

Le conseil d'administration a adopté le 21 avril 2011, un manuel portant sur le rôle et les responsabilités des instances décisionnelles de l'organisme. Ce document définit clairement les buts et les raisons d'être, les objectifs et les champs d'action et les modalités de fonctionnement de chacune des instances suivantes : assemblée générale, conseil d'administration, comité exécutif, comité d'appréciation du directeur général, comité de direction.

##### *Système d'évaluation de rendement des employés*

L'organisme a mis en place un système complet d'évaluation de rendement de ses employés.

#### 3.2 RÈGLES DE GOUVERNANCE

Le conseil d'administration est responsable de tous les aspects de l'organisme. Il a un rôle de décision, de vigie et de gestion de sa propre structure.

Selon le document qu'il a adopté portant sur le rôle et les responsabilités des instances décisionnelles, il a défini que son but et sa raison d'être sont : *de s'assurer de la*

*réalisation et du suivi des orientations et des mandats de l'organisme approuvés par l'assemblée générale et de surveiller la gestion de Destination Sherbrooke*<sup>4</sup>.

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

Le conseil d'administration a adopté en 2012 la planification stratégique 2012-2020 de l'organisme. Celle-ci a fait l'objet de révisions en 2015 et en 2017. Un plan d'action est préparé annuellement par la direction et est présenté et adopté par le conseil d'administration.

Un ambitieux plan d'action 2018 a été adopté le 27 septembre 2017. Il compte 8 orientations, 30 axes d'intervention, 57 stratégies et 145 actions. Dans la forme présentée au conseil d'administration, le plan d'action ne compte malheureusement aucun indicateur de mesure de la performance qui permettrait aux administrateurs de mesurer l'atteinte des résultats.

Une vérification de la documentation indique que les plans d'action adoptés les années précédentes comportaient également un nombre élevé de stratégies et d'actions proposées.

Il n'y a cependant pas de reddition de compte formelle portant sur le suivi du plan d'action déposé par la direction aux administrateurs. Il s'agit pourtant du premier objectif que s'est fixé le conseil d'administration dans son manuel sur les rôles et les responsabilités des instances décisionnelles à savoir, *de s'assurer de la réalisation et du suivi des orientations et des mandats de l'organisme*. Le rapport annuel ne permet pas non plus d'évaluer l'atteinte de l'ensemble des actions avancées dans le plan d'action.

Le conseil d'administration a la responsabilité d'approuver les orientations stratégiques de l'organisme et de s'assurer que la direction met tout en œuvre pour y parvenir. La planification stratégique et le plan d'action sont deux outils mis à leur disposition. Il est du devoir des administrateurs d'exiger de la direction une reddition de compte leur permettant d'évaluer les résultats. La direction a quant à elle, l'obligation de leur fournir de l'information pertinente, complète et à jour sur les opérations et les résultats.

---

<sup>4</sup> Rôle et responsabilités des instances décisionnelles, page 3, adoptée par le conseil d'administration lors de la réunion du 21 avril 2011 et mise à jour par le conseil d'administration le 27 septembre 2017.

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

Les administrateurs de Destination 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, telles que la définition de personnes liées ou ce qui est considéré comme un intérêt direct dans une entreprise. Les administrateurs et la direction de l'organisme ne sont pas non plus tenus de remplir annuellement une déclaration d'intérêts pécuniaires ni une déclaration sur les personnes liées.

Les administrateurs de Destination Sherbrooke sont tenus de signer une confirmation écrite à l'effet qu'ils ont pris connaissance du code et s'engagent à s'y conformer. J'ai constaté lors de mon audit que les déclarations n'étaient pas toutes complétées.

Une confirmation annuelle des administrateurs devrait être exigée afin qu'ils reconduisent explicitement leur engagement et qu'ils confirment qu'ils ont suivi les exigences du code d'éthique et de déontologie tout au long de l'année précédente.

### *Évaluation du fonctionnement du conseil d'administration*

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

## **RECOMMANDATION**

**Je recommande au conseil d'administration en collaboration avec la direction de Destination Sherbrooke :**

- 1. - de revoir la forme du plan d'action et d'instaurer des indicateurs de mesure de performance afin de suivre l'avancement des actions entreprises et l'atteinte des résultats prévus;*
- 2. - de prendre les mesures afin qu'une reddition de compte périodique sur la mise en œuvre du plan d'action lui soit déposée par la direction pour lui permettre d'effectuer le suivi du plan d'action, des indicateurs de performance et de redresser la situation, le cas*

*échéant;*

*3. - d'exiger des administrateurs une confirmation écrite annuelle à l'effet qu'ils ont suivi l'exigence du code d'éthique et de déontologie tout au long de l'année écoulée et qu'ils reconduisent leurs engagements;*

*4. - de préciser, dans le code d'éthique et de déontologie, les définitions et les balises concernant les situations de conflits d'intérêts et les personnes liées;*

*5. - 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;*

*6. - de mettre en place un processus formel d'auto-évaluation des activités du conseil d'administration afin d'optimiser son fonctionnement.*

#### COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

1. – la forme du plan d'action 2019 sera revue afin de répondre à la recommandation émise.

2. – des mesures, par exemple un dépôt au conseil d'administration seront mises en place pour permettre aux membres de suivre l'évolution du plan d'action.

3. – une modification sera apportée au code d'éthique et de déontologie des administrateurs et des mesures seront mises en place afin d'assurer une signature annuelle de la confirmation à l'effet qu'ils ont suivi les exigences du code d'éthique et de déontologie et qu'ils reconduisent leur engagement.

4. – une modification sera apportée au code d'éthique et de déontologie des administrateurs.

5. – administrateurs : une modification sera apportée au code d'éthique et de déontologie des administrateurs et des mesures seront mises en place afin d'assurer qu'ils remplissent annuellement une déclaration d'intérêts pécuniaires et une déclaration relative aux personnes liées.

5. - membres du personnel : une modification sera apportée aux Guide de l'emploi ainsi qu'au formulaire de mise à jour annuel et des mesures seront mises en place afin d'assurer qu'ils remplissent une déclaration d'intérêts pécuniaires et une déclaration relative aux personnes liées.

6. – la direction générale proposera un processus formel d'auto-évaluation au conseil d'administration qui statuera sur le sujet.

### **3.3 STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE**

#### *Plan de relève des employés clés*

Destination Sherbrooke ne dispose pas de plan de gestion de la relève pour le remplacement des employés clés. La gestion de la relève est un processus par lequel une organisation s'assure que des employés sont recrutés et formés en vue de remplacer les postes-clés au sein de l'organisation. Une telle démarche permettrait à Destination Sherbrooke de cibler des candidats à potentiel élevé, de les évaluer et d'établir des programmes pour perfectionner leurs connaissances et leurs compétences tout en favorisant leur rétention et le transfert de connaissances.

#### *Code d'éthique des employés*

Le guide de l'emploi remis à chaque employé contient un code d'éthique. Le guide explique clairement les règles concernant tous les avantages, dons ou marques d'hospitalité qui pourraient leur être offerts ainsi que la marche à suivre lors de tirages de prix de présence ou de participation lorsqu'ils représentent l'organisme dans le cadre de leur fonction, ce qui fait partie des bonnes pratiques de gouvernance.

Le guide de l'emploi édicte également des règles relatives à l'utilisation personnelle des équipements informatiques, téléphoniques, bureautiques et des médias sociaux.

Un formulaire d'accusé de réception du guide à l'effet qu'ils ont pris connaissance des politiques et qu'ils comptent s'y conformer doit être signé par chacun des employés et est conservé dans les dossiers de l'administration.

Une confirmation annuelle des employés devrait toutefois être exigée afin que les employés reconduisent explicitement leur engagement et qu'ils confirment qu'ils ont suivi les exigences du code et les politiques tout au long de l'année précédente.

### *Reddition de compte sur les résultats financiers*

Une seule reddition de compte portant sur les résultats financiers intérimaires et le suivi du budget est produite au cours d'une année auprès du comité exécutif et du conseil d'administration. Cette reddition se fait habituellement dans le cadre de la préparation du budget de la prochaine année et permet de faire accepter par le comité exécutif et le conseil d'administration, les variations budgétaires devant être approuvées.

Le suivi des opérations ne peut se faire sans un suivi périodique des résultats financiers et des écarts budgétaires. Cette étape fait partie du processus de surveillance qu'un conseil d'administration doit effectuer afin de s'assurer de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

La politique de gestion financière et administrative stipule que le conseil d'administration et le comité exécutif doivent recevoir trimestriellement, un état sommaire des revenus et des dépenses pour la période précédant la période courante, ce qui n'est jamais fait.

Selon le manuel sur les rôles et responsabilités des instances décisionnelles, il appartient au conseil d'administration d'assurer le suivi du budget de fonctionnement après son adoption ainsi que des différents projets. Toujours selon cette source, un des rôles des administrateurs est d'assurer le contrôle financier et opérationnel.

Le conseil d'administration doit, de concert avec la direction générale, définir la forme et la fréquence du dépôt des résultats financiers intérimaires qui, à mon avis, ne peut être inférieure à un trimestre. L'analyse périodique et le questionnement des résultats financiers doivent devenir une activité récurrente du conseil d'administration.

### *Approbaton des comptes de dépenses*

Lors de mon audit, 5 des 25 comptes de dépenses vérifiés n'avaient pas été autorisés par le supérieur immédiat malgré la politique en vigueur. Bien que la vérification de ces

dépenses ait démontré qu'elles respectaient les politiques de l'organisme, il est nécessaire d'appliquer les contrôles requis.

J'ai également observé que certains employés attendent plusieurs mois avant de présenter leurs comptes de dépenses. La politique de remboursement devrait fixer un délai maximum pour présenter une réclamation puisqu'il devient difficile, pour le supérieur immédiat, de contrôler des dépenses faites par les employés plusieurs mois auparavant et de suivre adéquatement son budget.

## RECOMMANDATION

**Je recommande au conseil d'administration en collaboration avec la direction de Destination Sherbrooke :**

*7. - d'entreprendre une démarche de gestion de la relève en identifiant les postes clés, les employés aptes à assurer la relève et mettre en place un plan de développement de leurs connaissances et de leurs compétences;*

*8.- d'exiger une confirmation annuelle des employés à l'effet qu'ils reconduisent explicitement leur engagement et qu'ils confirment qu'ils ont suivi les exigences du code d'éthique et les politiques de l'organisme tout au long de l'année précédente;*

*9. - d'appliquer le processus du dépôt périodique des résultats financiers tel que prévu à la politique administrative et d'approuver l'analyse approfondie des résultats et des écarts budgétaires;*

**Je recommande à la direction générale :**

*10. - de renforcer les contrôles entourant l'approbation des comptes de dépenses en requérant l'approbation du supérieur immédiat;*

*11. - de modifier la politique de remboursement de dépenses afin de fixer un délai maximum et un montant minimum pour en réclamer le paiement.*

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

7. – la direction administrative va évaluer la mise en place d'un processus de gestion de la relève.

8. – une modification sera apportée au Guide de l'emploi ainsi qu'au formulaire de mise à jour annuel et des mesures sont mises en place afin d'assurer une signature annuelle de la confirmation à l'effet qu'ils ont suivi les exigences du code d'éthique et de déontologie et qu'ils reconduisent leur engagement.

9. – les états financiers seront déposés trimestriellement, comme prévu à la politique administrative.

10 – tous les comptes de dépenses seront approuvés par le supérieur immédiat.

11 – la politique de remboursement des dépenses sera modifiée afin de fixer à trois mois le délai maximum et à 20 \$ le montant minimal pour en réclamer le paiement.

## 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.