



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

Étude sur la gouvernance de cinq organismes mandataires de la ville de Terrebonne

Avril 2018

Note au lecteur : les recommandations formulées dans ce rapport sont basées sur l'analyse de la documentation que les organisations ont fournie à la Ville de Terrebonne et sur des échanges avec certaines personnes impliquées dans les organismes à l'étude. De plus, l'analyse des enjeux et impacts juridiques, matériels, humains et financiers des recommandations ne faisait pas partie des paramètres de cette étude.

Résumé

La Ville de Terrebonne est partie prenante à l'histoire de ses organismes mandataires, les contrôles au sens que donne le Vérificateur municipal à cette expression, mais n'a pas adopté une politique générale pour structurer leur gouvernance et les rendre imputables auprès du Conseil municipal et du public de leur gestion et de leur prestation de service en regard de leur mission publique.

Notre étude constate qu'il y a eu un déficit de gouvernance dont la cause première réside dans l'absence d'un encadrement municipal de ses organismes mandataires. Les protocoles d'entente parlent peu de gouvernance, d'imputabilité et de reddition de comptes, de planification du développement ou encore d'arrimage aux politiques municipales en matière de culture, de sports ou de loisirs et de gestion.

Les témoignages que nous avons entendus confirment un état de proximité politique entre des leaders municipaux élus d'une part, et des dirigeants d'organismes mandataires d'autre part, qui a facilité l'installation d'un régime administratif particulier, distinct de celui auquel étaient assujettis les services municipaux. Le climat des rapports entre les services municipaux et les organismes mandataires n'a pas toujours été serein et porte encore aujourd'hui des traces de ressentiment réciproque, les premiers percevant des dirigeants comme des agents politiques et partisans, les seconds percevant les gestionnaires des services comme une menace à l'autonomie de leur organisme.

Les pratiques de gouvernance et d'imputabilité des mandataires sont minimalistes ou incomplètes; elles ne correspondent pas aux exigences actuelles de reddition et de transparence dans l'univers municipal.

1. L'IGOPP recommande à la Ville de Terrebonne d'adopter une politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité des organismes externes à qui elle délègue des missions publiques.

Ce faisant, la Ville de Terrebonne clarifiera et précisera la mission et les mandats de ses organismes mandataires. Cependant, dans le cas du Groupe plein air Terrebonne, la Ville doit réexaminer la pertinence et la viabilité du modèle de délégation actuel et envisager la dissolution. La Ville pourrait créer avec le concours du milieu un nouvel OBNL avec lequel elle passera un contrat de service.

La politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité a pour but de structurer la gouvernance des mandataires de manière à ce qu'ils accomplissent leur mission avec efficacité, intégrité, honnêteté, en lien avec les politiques municipales, et en rendent compte.

2. Nous recommandons aussi au Conseil municipal de former une Commission de la gouvernance afin de revoir périodiquement la mise en œuvre de la politique-cadre dans l'administration municipale et chez les mandataires.

3. L'administration municipale devrait instituer un secrétariat à la gouvernance (une personne) chargé d'articuler sa politique-cadre, de s'assurer de son application dans les organismes mandataires et d'agir en soutien à la Commission sur la gouvernance du Conseil municipal.

Son application et la révision des protocoles d'engagements et de gestion qui en découlent changeront profondément les rapports actuels entre le politique, l'administratif et les mandataires.

4. Ainsi, tout en affirmant la responsabilité de surveillance et de suivi du Conseil municipal, la Ville de Terrebonne ne devrait plus nommer des conseillers municipaux dans les conseils d'administration et favoriser plutôt la nomination d'administrateurs indépendants.

5. Pour chacun des mandataires, l'IGOPP recommande de renforcer l'indépendance, l'imputabilité et les pratiques de reddition de comptes au Conseil municipal et au public.

En clarifiant la mission des organismes mandataires et en structurant leur gouvernance de manière à les rendre imputables de leur mandat, la Ville de Terrebonne améliorera les rapports de collaboration entre ses mandataires et les services municipaux dans le meilleur intérêt de ses citoyennes et citoyens.

TABLE DES MATIERES

PREMIÈRE PARTIE :	4
Le mandat.....	4
La méthodologie	5
La Ville de Terrebonne	6
3.1 La Ville de Terrebonne et ses mandataires	6
3.2 Encadrement	7
3.3 Ententes particulières	7
3.4 Présence des conseillers municipaux	7
3.5 Les commissions municipales	8
3.6 Reddition et imputabilité	9
3.7 Encadrement financier.....	10
3.8 Nomination et renouvellement des administrateurs	11
3.9 Conclusion.....	12
Gouvernance et cadre d'imputabilité	14
4.1 Politique-cadre.....	14
4.2 Les leviers de la politique-cadre	17
Conclusion	21
DEUXIÈME PARTIE.....	22
Les organismes partenaires	22
Cité GénérAction 55 +.....	23
Société de développement culturel de Terrebonne (SODECT).....	28
Les complexes sportifs Terrebonne (CST)	33
Groupe Plein Air Terrebonne (GPAT).....	38
TROISIÈME PARTIE.....	42
VERTerrebonne	42
10.1 Les règlements généraux	44
10.2 Autres recommandations	49
QUATRIÈME PARTIE	50
Conclusion	50
Références bibliographiques.....	51
À propos de l'IGOPP.....	52
Notre mission	52
Nos activités	52

PREMIÈRE PARTIE

Le mandat

La Ville de Terrebonne a demandé à l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) d'examiner la gouvernance actuelle d'organismes mandataires auxquels elle a délégué la gestion et l'exploitation d'installations et de lieux publics à des fins sociales, récréatives, culturelles et sportives.

Le mandat porte sur trois thèmes principaux:

- > les structures de gouvernance;
- > la reddition de compte et l'imputabilité; et
- > les orientations stratégiques en regard des politiques et des attentes de la Ville.

Notre étude porte sur les quatre organismes mandataires suivants:

- > La Cité GénérAction 55+ (Cité 55)
- > La Société de développement culturel de Terrebonne (SODECT)
- > Le Groupe Plein air Terrebonne (GPAT)¹
- > Les Complexes sportifs Terrebonne (CST)²

Pour chacun de ces organismes, nous avons examiné la structure de leur gouvernance, leurs liens avec la Ville, leurs politiques et pratiques de gouvernance et leurs orientations stratégiques.

La Ville de Terrebonne a aussi demandé d'analyser un organisme en voie de constitution, VERTerrebonne, et de lui faire des recommandations sur sa gouvernance. Notre étude a donc porté sur les règlements généraux projetés et le cadre des rapports à venir entre l'organisme et la Ville de Terrebonne.

¹Organisme contrôlé dans le périmètre comptable de la Ville de Terrebonne

²Organisme contrôlé dans le périmètre comptable de la Ville de Terrebonne

La méthodologie

L'IGOPP analyse la gouvernance des organisations à l'aide de la documentation publique disponible et de documents d'archives tels les rapports annuels, les états financiers audités, les procès-verbaux des conseils d'administration et, le cas échéant, de leurs comités, de leur statuts et règlements, des conventions, protocoles et ententes de services et de tout autres documents, y compris des rapports de presse, qui puisse témoigner des valeurs, des politiques et des pratiques de gouvernance et d'imputabilité.

L'IGOPP recueille et analyse les témoignages d'administrateurs, de gestionnaires et de fonctionnaires de l'administration municipale. L'IGOPP tient à remercier de leur collaboration les dirigeants et fonctionnaires qui ont bien voulu répondre à nos questions.

Notre étude repose sur l'information disponible au public ou mise à notre disposition par les organismes mandataires eux-mêmes et par l'administration municipale; en général, elle provenait de documents publiés depuis 2012.

Selon le cas, et à des fins d'illustration du propos, notre étude se réfère parfois à l'expérience en matière de gouvernance, d'imputabilité et de reddition de compte des mandataires publics externes dans d'autres villes en Amérique du Nord.

Notre rapport se présente en trois parties: la première dresse un état général des liens entre la Ville de Terrebonne et ses mandataires et formule des recommandations touchant la politique municipale en matière de gouvernance et d'imputabilité des organismes mandataires; la seconde aborde les organismes eux-mêmes et comprend des recommandations spécifiques qui les touchent. Enfin, la troisième partie traite de l'institution d'un nouvel organisme mandataire en voie de constitution, VERTerrebonne.

La Ville de Terrebonne en bref:

- **population:** 115 561 (2018), dixième ville au Québec, quatrième dans la Communauté métropolitaine de Montréal
- **conseil municipal:** un maire, 16 conseillers (5 femmes, 12 hommes)
- **comité exécutif:** le maire et 4 conseillers
- **commissions du conseil:** 7 commissions composées chacune de 4 conseillers
- **employés municipaux:** 1 100
- **budget 2018:** 226,7 M\$
- **PTI 2018-2020:** 103 M\$

3.1 La Ville de Terrebonne et ses mandataires

La Ville de Terrebonne a délégué à des organismes externes la gestion, l'exploitation et la planification de lieux et d'équipements destinés à un usage grand public. Elle a participé à la création de ces entités avec le dessein de les soustraire au contexte institutionnel plus contraignant d'une administration municipale tout en leur accordant la capacité de nantir les installations qu'elle leur confiait.

Elle reconnaît ces entités comme des organismes mandataires chargés d'une mission de service public et entretient avec eux de multiples canaux de communication de nature politique, administrative et financière.

Elle demeure très engagée financièrement: 90 % du budget de près de 4 millions de dollars versés en subventions et octrois directs en 2016 à divers organismes reconnus sont allés à trois sociétés mandataires.

Des 34 postes d'administrateurs à pouvoir dans les conseils d'administration des quatre organismes mandataires, neuf (26 %) l'étaient par des élus délégués par leur Conseil municipal.

Mais aucune politique générale en matière de gouvernance et d'imputabilité n'encadre ses rapports avec les mandataires notamment en ce qui a trait au rôle des administrateurs délégués du Conseil municipal, à l'arrimage des mandataires aux orientations municipales en loisirs, sports et culture, à leur conformité aux politiques municipales en matière d'achats et de ressources humaines, à la reddition de comptes sur leur fonctionnement, leur performance, leur planification ou encore sur l'utilisation des subventions municipales.

Les organismes mandataires ont évolué dans un contexte particulier, quelque peu à l'écart du resserrement budgétaire qui a prévalu dans les services municipaux depuis 2015.

3.2 Encadrement

La Ville de Terrebonne d'aujourd'hui s'est constituée en 2001 par la fusion des municipalités de La Plaine, Lachenaie et Terrebonne.

Ce regroupement a eu des répercussions directes sur la constitution d'au moins un mandataire chargé de l'exploitation des arénas publics qui avaient été auparavant sous gestion de corporations externes à leur administration municipale.

Il a aussi incité la nouvelle ville à harmoniser les politiques des anciennes villes en matière de soutien à la vie associative et communautaire. Ainsi, en 2004, la Ville de Terrebonne a-t-elle adopté une première politique intégrée de reconnaissance des organismes à l'oeuvre dans les domaines des sports, des loisirs, de la culture et de la vie communautaire à laquelle elle a joint des politiques de soutien financier, technique et administratif à la vie associative. En 2010, la Ville de Terrebonne a mis à jour sa politique de reconnaissance et ses politiques de soutien. De nos jours, quelque 186 organismes de toute taille ont la reconnaissance municipale.

L'administration municipale classe les organismes selon leur vocation et détermine les conditions d'accessibilité aux installations et aux services qu'elle leur offre. Les organismes mandataires appartiennent tous au Groupe A mais ils sont exclus de la plupart des programmes de soutien. Leurs relations avec la Ville de Terrebonne dépendent bien plus de leurs protocoles d'entente qu'elles ne découlent des politiques de soutien auxquelles s'adressent surtout à des associations bénévoles.

3.3 Ententes particulières

Au fil des ans, la Ville de Terrebonne a scellé avec ses mandataires plusieurs accords sous la forme de protocoles, d'ententes de gestion, de baux emphytéotiques et de conventions de services. Les objets et la portée de ces ententes particulières varient d'un mandataire à un autre: ainsi dans un cas, elle exige d'autoriser au préalable les modifications dans les règlements généraux, dans d'autres, elle demande que d'en être informée.

L'administration municipale et ses mandataires y déterminent leurs rapports et leurs engagements réciproques, notamment en ce qui a trait aux finances: emprunts et nantissements sur la valeur des installations, subventions statutaires au fonctionnement, ou encore achats conventionnés de service tel des heures de glace.

3.4 Présence des conseillers municipaux

La Ville de Terrebonne est très présente dans la gouvernance de tous ses mandataires³. Outre un cadre de la Direction des loisirs et de la vie communautaire (DLVC) qui agit comme observateur, des conseillers municipaux délégués par leur Conseil municipal siègent au conseil d'administration à titre d'administrateurs.

³ Notre étude sur la présence des conseillers municipaux dans les conseils d'administration des mandataires se réfère à la situation qui a prévalu jusqu'en novembre 2017. En attendant les conclusions de l'étude de l'IGOPP, le nouveau Conseil municipal a sursis à la nomination d'élus à ces fonctions.

Les procès-verbaux des conseils d'administration les identifient tantôt comme *administrateurs cooptés*, tantôt comme *administrateurs votants* ou encore comme *représentants de la Ville*. Les élus municipaux forment un groupe minoritaire d'administrateurs, leur nombre variant d'un à trois dans des conseils de sept à dix administrateurs. Cependant, aux CST, le conseil se compose de sept (7) administrateurs dont trois sont des élus municipaux...il suffirait donc d'une vacance ou d'une absence parmi les administrateurs externes pour que les élus municipaux constituent un bloc de contrôle.

Leur présence et leur poids décisionnel ne sont pas définis ni autrement circonscrits, aucune politique ne définissant leur rôle et leur mandat auprès des mandataires. Dans un seul cas, à la SODECT, les règlements généraux limitent le poids des deux élus municipaux à un seul droit de vote dit «corporatif».

Selon un avis sollicité par le conseil de Cité GénérAction 55 + (source: procès-verbal du conseil d'administration du 26 octobre 2017) auprès des services municipaux, rien ne s'opposerait à ce qu'un élu municipal délégué à titre d'administrateur soit élu à une fonction de dirigeant d'un mandataire à moins que les règlements généraux ne l'interdisent formellement et clairement, ce qui n'est pas le cas de tous les mandataires.

La participation des conseillers municipaux aux délibérations du conseil d'administration a pu être interprétée comme une approbation tacite de l'administration municipale aux décisions, toutes adoptées « à l'unanimité » comme l'indiquent leurs procès-verbaux. Or, dans la documentation comme dans les entrevues, rien n'atteste que les conseillers municipaux avaient un mandat défini à cet égard.

Et, selon les témoignages entendus, la présence d'élus municipaux administrateurs a été perçue et utilisée comme un conduit facilitateur et direct vers la mairie et le comité exécutif.

3.5 Les commissions municipales

Dans chacun des conseils d'administration, au moins un des conseillers municipaux délégués était aussi membre, et parfois président ou vice-président, d'une commission du Conseil municipal chargée d'élaborer et de proposer des politiques dans le domaine où sont à l'œuvre des mandataires.

Le Conseil municipal de Terrebonne a institué sept commissions; le mandat de trois d'entre elles recoupe les missions des mandataires:

- > GPAT, CST: la Commission des sports, loisirs et plein air.
Mandat: analyser et formuler des orientations et des recommandations en matière de services et d'activités culturelles, sportives et de loisirs qui favorisent l'épanouissement des citoyennes et des citoyens de tous les âges. Elle a pour tâche d'assurer l'accessibilité des services et des équipements récréatifs destinés à la population et aux organismes du milieu et de les améliorer constamment.

- > Cité Génération 55+: la Commission de la famille, affaires sociales, action communautaire et condition féminine.
Mandat: proposer des orientations et des solutions en vue de favoriser l'avancement des enjeux sociocommunautaires touchant la communauté. Elle élabore et propose des politiques et des projets d'ordre social et contribue à leur mise sur pied afin d'améliorer la qualité de vie des citoyennes et des citoyens.

- > SODECT: la Commission de la culture, du patrimoine et du tourisme.
Mandat: proposer les orientations de la Ville en ce qui a trait à la culture en favorisant, entre autres, sa diffusion, la pratique d'activités culturelles par les citoyennes et les citoyens ainsi que l'appui aux artistes locaux. Elle proposera aussi des mesures pour mettre en valeur le patrimoine culturel de la Ville et le développement d'une vision en matière touristique. Elle assurera également le suivi de la politique culturelle et de son plan d'action.

Les rapports annuels des commissions du Conseil municipal parlent peu des mandataires lesquels, pourtant, agissent comme des leviers des politiques qu'ils supervisent. Tel qu'il est formulé, leur mandat ne les investit pas d'une responsabilité formelle dans la surveillance des mandataires.

Les commissions du Conseil municipal n'ont aucun pouvoir décisionnel; elles font des recommandations au Comité exécutif. Les procès-verbaux de leurs réunions sont communiqués au Comité exécutif et au Conseil municipal. Chaque année, le président de chacune d'entre elles rend compte des travaux de sa commission dans un rapport déposé au Conseil municipal et accessible au grand public par le portail internet de la ville (*réf: règlement 17-2, art. 5. mars 2008*).

3.6 Reddition et imputabilité

Les organismes mandataires transmettent leurs états financiers audités à la Ville par les canaux administratifs, mais ne les déposent pas au Conseil municipal et ne les publient pas dans leur portail.

Dans son rapport de l'exercice 2015, le Vérificateur de la Ville de Terrebonne a recommandé que les rapports financiers annuels des organismes contrôlés et des organismes qui reçoivent une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus (les organismes surveillés) soient désormais des documents publics déposés au Conseil municipal.

En 2016, le Vérificateur a émis une opinion sans réserve au sujet du rapport financier des CST mais n'a pu le faire au sujet du GPAT dont l'intégration au périmètre comptable de la ville a posé des difficultés. Le Vérificateur constate que les auditeurs indépendants des organismes surveillés, la SODECT et la Cité Génération 55 +, ont émis une opinion sans réserve à leur sujet.

Des organismes mandataires ne rendent pas compte tous les ans de leurs activités dans un rapport public. Le plus récent rapport annuel (2016) des Complexes sportifs Terrebonne n'était

que le quatrième alors que l'organisme existe depuis 2002; à la SODECT, fondée en 1987, le rapport annuel de l'année 2016 n'était que le deuxième de l'organisme.

Le portail des mandataires ne renseigne guère sur la gouvernance et la gestion: ni le rapport financier audité, ni les autres documents essentiels à une bonne reddition publique tels les procès-verbaux de l'assemblée générale annuelle, ou, le cas échéant, un rapport d'activité ne sont disponibles par l'internet.

3.7 Encadrement financier

Outre un apport budgétaire annuel au fonctionnement des organismes mandataires, la Ville de Terrebonne se porte caution pour leurs emprunts à long terme. Cette politique n'est pas sans risque puisque trois mandataires sont endettés et vulnérables à des fluctuations des taux d'intérêt, deux de ces mandataires ont un actif net déficitaire à leur bilan.

Néanmoins, ils renouvellent leurs contrats de prêt auprès d'une institution financière sans difficulté apparente grâce à la caution municipale. Les procès-verbaux des conseils d'administration ne font aucune référence à un avis ou à une opinion de la trésorerie municipale et ne font état d'aucun examen préalable au Comité exécutif. Les mandataires négocient directement avec leur institution financière.

Ces opérations financières ont des répercussions dans le service de la dette et donc dans le budget annuel d'exploitation auquel contribue l'administration municipale.

En septembre 2016, le Conseil municipal a adopté une *Politique de cautionnement municipal* à l'intention des sociétés mandataires. La Ville de Terrebonne y précise qu'elle ne se portera caution que des prêts devant servir à « l'acquisition, la construction ou l'amélioration d'actifs » et à certaines conditions, notamment celles d'obtenir l'aval de l'administration municipale sur le projet à financer par emprunt avant de faire sa demande de prêt, de se conformer à la politique municipale d'achats et de produire un budget pro-forma des répercussions du projet dans le budget d'exploitation.

Cependant, la politique ne contient aucune disposition au sujet du suivi de l'endettement des mandataires et le renouvellement de leurs contrats de prêt.

En 2017, la Ville de Terrebonne a accepté de cautionner un emprunt du GPAT pour renflouer son fonds de roulement. Le protocole d'entente intervenu entre eux se réfère à cette politique bien que la dotation d'un fonds de roulement n'y soit pas prévue. Le protocole d'entente comprend aussi une série d'opérations pour redresser la situation financière du mandataire sous la surveillance de l'administration.

À fin de l'exercice 2016, le solde des emprunts des mandataires sous caution municipale s'élevait à près de 50 M\$.

3.8 Nomination et renouvellement des administrateurs

Le Conseil municipal délègue des élus dans tous les conseils d'administration des mandataires; leur mandat d'administrateur correspond à leur mandat de conseiller municipal et n'est donc pas assujéti aux mêmes règles que celles des autres administrateurs provenant du « membership ».

Chaque organisme mandataire a défini dans ses règlements généraux les règles d'éligibilité et d'élection de ses administrateurs. Elles sont différentes d'un mandataire à un autre.

La Cité GénérAction 55 + est le seul organisme mandataire qui ait une procédure d'élection ouverte à tous ses membres usagers en règle comportant une période d'affichage des postes à pourvoir et de dépôt des bulletins de candidatures et une procédure de scrutin par vote secret à l'assemblée générale annuelle. Il ne s'agit pas d'une formalité puisque le procès-verbal de l'assemblée générale de 2017 fait état d'un scrutin au vote secret pour élire trois administrateurs parmi quatre candidats en lice.

Cet organisme est également le seul mandataire qui ait déterminé une limite au nombre de mandats successifs qu'un administrateur peut accomplir: trois mandats d'une durée de deux ans chacun.

Dans les deux autres organismes mandataires (SODECT, CST), la procédure de nomination des administrateurs se déroule en cercle fermé puisque les membres votants en sont aussi les administrateurs. Il n'y a pas de limite prescrite au nombre de mandats qu'ils peuvent accomplir; la durée d'un mandat est de deux ans.

Les règlements généraux du GPAT ont fixé à 12 le nombre des membres actifs ayant droit d'élire des administrateurs, mais aucune des personnes que nous avons interrogées ne se souvenait dans l'histoire récente d'une année où les administrateurs n'avaient pas été élus par acclamation; leur mandat a une durée d'un an et il n'y a pas de limite au nombre de mandats successifs.

Les dispositions restrictives des règlements généraux sur la composition des collèges électoraux et le nombre illimité des réélections ont favorisé la longévité au détriment du renouvellement. Dans deux organismes, les présidents du conseil avaient une trentaine d'années de services et plusieurs de leurs collègues siégeaient depuis dix ans ou plus.

Ni le Comité exécutif ni le Conseil municipal n'interviennent officiellement dans la nomination des administrateurs externes, mais leurs réseaux d'affiliations partisans ont pu jouer d'influence dans le choix d'administrateurs. Dans au moins un organisme mandataire, le GPAT, la majorité des administrateurs est identifiée à un parti politique et à un ancien maire; l'un d'entre eux a agi comme agent officiel d'un parti politique durant les élections de l'automne 2017.

Les témoignages que nous avons entendus confirment un état de proximité politique entre des leaders municipaux élus d'une part, et des dirigeants d'organismes mandataires d'autre part, qui a facilité l'installation d'un régime administratif particulier, distinct de celui auquel étaient assujéti les services municipaux. Le climat des rapports entre les services municipaux et les organismes mandataires n'a pas toujours été serein et porte encore aujourd'hui des traces de ressentiment réciproque, les premiers percevant des dirigeants comme des agents politiques et partisans, les

seconds percevant les gestionnaires des services comme une menace à l'autonomie de leur organisme.

Cette observation doit être nuancée: l'administration municipale et la Cité GénérAction 55 + entretiennent entre eux des rapports collaboratifs mieux compris comme en témoigne une résolution du Conseil municipal (no 399-10-2017) portant sur le renouvellement de leur entente de gestion.

3.9 Conclusion

La Ville de Terrebonne est partie prenante à l'histoire de ses organismes mandataires, les contrôle au sens que donne le Vérificateur municipal à cette expression, mais n'a pas adopté une politique générale pour structurer leur gouvernance et les rendre imputables auprès du Conseil municipal et du public de leur gestion et de leur prestation de service en regard de leur mission publique.

Il y a eu un déficit de gouvernance dont la cause première réside dans l'absence d'un encadrement municipal de ses organismes mandataires. Les protocoles d'entente parlent peu de gouvernance, d'imputabilité et de reddition de comptes, de planification du développement ou encore d'arrimage aux politiques municipales en matière de culture, de sports ou de loisirs et de gestion.

Les pratiques de gouvernance et d'imputabilité des mandataires sont minimalistes et incomplètes; elles ne correspondent pas aux exigences actuelles de reddition et de transparence dans l'univers municipal.

Une ville peut souhaiter externaliser la gestion et l'exploitation d'installations et d'équipements publics à des sociétés ou à des organismes distincts de son administration pour divers motifs:

- > conclure un partenariat avec une société privée, une institution publique ou un groupe de personnes; exemple: partenariat entre une ville et un collège public pour l'usage et l'entretien d'installations sportives;
- > utiliser un effet de levier financier: ex: prêts sur la valeur d'immeubles destinés à un usage public;
- > flexibilité dans le mode opératoire à un coût moins élevé;
- > mobiliser des compétences spécialisées et des savoir-faire reconnus;
- > mobiliser des citoyens bénévoles ou des personnes intéressées: par exemple, pour l'administration d'un centre communautaire;
- > exploiter un service public dans un environnement commercial : par exemple une salle de spectacles, un centre de congrès ou d'expositions;

- > faciliter l'accès à des financements publics et/ou privés.

La Ville de Terrebonne a eu recours à l'externalisation dans le passé et envisage de recourir de nouveau à un OBNL d'initiative municipale pour l'aider à atteindre ses objectifs en environnement.

Quels que soient les motifs pour lesquels la Ville de Terrebonne décide d'externaliser un service public plutôt que l'administrer elle-même avec ses propres ressources professionnelles et matérielles, sa responsabilité publique demeure entière: les conseillers municipaux et le maire demeurent tous et toujours imputables de la gestion, des activités et de la prestation de service des organismes auxquels ils ont confié un mandat de service public. La Ville doit mieux encadrer ses délégations et exiger une reddition de compte franche, claire et complète.

4.1 Politique-cadre

Recommandation 1 : l'IGOPP recommande à la Ville de Terrebonne d'adopter une politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité des organismes externes à qui elle délègue des missions publiques.

La politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité a pour but de structurer la gouvernance des mandataires de manière à ce qu'ils accomplissent leur mission avec efficacité, intégrité, honnêteté, en lien avec les politiques municipales, et en rendent compte. Ainsi, les organismes mandataires ne devraient plus être inclus dans la politique de reconnaissance et les politiques de soutien de la Ville de Terrebonne lesquelles visent surtout les organisations bénévoles indépendantes.

Sa politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité devrait:

1. Affirmer que les OBNL d'initiative municipale sont des mandataires publics et à ce titre imputables envers leur mandant, la Ville de Terrebonne;
2. Affirmer que la mission d'un organisme mandataire est déterminée par la Ville et revue périodiquement par le Conseil municipal avec le concours du conseil d'administration, pour tenir compte de l'évolution des attentes et des besoins.
3. Tenir le conseil d'administration d'un organisme mandataire responsable des aspects suivants de sa gouvernance:
 - > s'assurer de la conformité de ses orientations et décisions à sa mission dans le respect des valeurs de gouvernance publique de la Ville;
 - > adopter et approuver ses règles de régie interne;
 - > approuver le code d'éthique applicable à ses membres et au personnel;
 - > définir le profil de compétence et d'expérience requises pour la nomination de ses membres;
 - > proposer au Comité exécutif des candidats pour les postes d'administrateurs au conseil en tenant compte du profil de compétences recherchées;
 - > préserver l'indépendance de ses membres;

- > approuver le plan stratégique, les prévisions budgétaires et le budget annuel, le plan d'investissement, les états financiers et le rapport annuel; et en rendre compte à la Ville;
- > nommer le directeur général après consultation auprès du Comité exécutif;
- > convenir avec le premier dirigeant des objectifs à atteindre, fixer sa rémunération et déterminer les modalités de son évaluation;
- > s'assurer de la gestion efficace des ressources humaines, techniques, matérielles et financières, évaluer ses résultats et sa performance;
- > suivre la situation financière, analyser les risques;
- > instaurer et gérer un processus de reddition de compte périodique, incluant la diffusion publique de l'information pertinente sur le site internet de l'organisme;
- > déléguer certaines fonctions à un comité d'audit: la recommandation du choix de l'auditeur, l'approbation du plan de vérification, la recommandation d'adopter des états financiers, la mise en place d'un processus de gestion des risques et du suivi des recommandations qui en découle.

4. Affirmer le principe de l'indépendance des administrateurs et de la complémentarité de leur contribution.

Un administrateur indépendant est un membre du conseil libre d'intérêt (i.e qui n'est pas un élu, ni un fonctionnaire, ni un fournisseur) qui contribue par son expérience, ses compétences, ses connaissances et sa liberté de jugement à la gouvernance de l'organisation dans l'accomplissement de sa mission et l'atteinte de ses objectifs. Des administrateurs indépendants sont habituellement plus à l'aise d'interpeller la direction et d'analyser ses propositions avec un point de vue critique.

Un bon conseil d'administration se compose de membres indépendants aux profils professionnel et social complémentaires ayant une expérience diversifiée en gestion, en finance ou dans une discipline pertinente à la mission du mandataire, et rompus au fonctionnement d'un conseil d'administration.

Les conseillers municipaux sont élus pour représenter la population et pour veiller au bon gouvernement des affaires de la ville. Il n'est pas souhaitable que des élus municipaux, qui ont devoir collectif de suivi et de surveillance, siègent à des conseils d'administration de mandataires et encore moins qu'ils occupent des postes de commande (ex. président, vice-président, secrétaire, etc.). Si leur présence dans un conseil d'administration est jugée utile, elle devrait être limitée en nombre (un élu).

La présence de cadres ou de gestionnaires municipaux, si elle est jugée utile, devrait être circonscrite à une fonction d'observateur sans droit de vote agissant dans un rôle de liaison avec

l'administration municipale. Par ailleurs, cette présence ne devrait pas se matérialiser à chaque réunion d'un conseil d'administration, mais plutôt lors de dossiers spécifiques comme le processus de planification stratégique.

5. Affirmer que le Conseil municipal a le pouvoir de nommer des membres du conseil d'administration sur recommandation du Comité exécutif lequel a pris au préalable avis du Conseil d'administration.

Le nombre des administrateurs élus ou nommés par l'assemblée générale des membres d'un organisme mandataire et le nombre des administrateurs nommés par la Ville devraient être convenus dans un protocole d'entente.

Cette disposition a pour but de permettre à la Ville de «rééquilibrer» la composition d'un conseil d'administration en tenant compte de certaines valeurs de gouvernance telle la représentation homme/femme, la complémentarité des profils, etc.

6. Affirmer le principe de la rotation des mandats d'administrateurs et d'une limite au nombre de mandats successifs qu'un administrateur peut avoir.

Dans un conseil d'administration qui se renouvelle peu ou pas, le risque est grand que sa culture de gouvernance ne se renouvelle pas non plus et s'incruste dans des habitudes et des «bonnes vieilles façons de faire». Aucun administrateur n'a de mandat à vie.

La rotation des mandats a pour but d'assurer la continuité d'un conseil tout en laissant la voie ouverte au renouvellement progressif et à la relève.

7. Exiger que tous les administrateurs adhèrent à un code de déontologie et d'éthique, attestent qu'ils le connaissent et s'engagent à s'y conformer.

S'agissant d'une mission publique, la Ville est en droit d'exiger de ses mandataires qu'ils se conforment à des normes élevées d'éthique et évitent les conflits réels ou apparents d'intérêt.

8. Renforcer le rôle du Conseil municipal et de ses élus en matière de surveillance des mandataires de la Ville. Et à cette fin:
 - > d'affirmer que l'information essentielle de gouvernance (rapport annuel, rapport financier audité, procès-verbaux de l'assemblée générale, règlements généraux, plan de développement et d'investissement, plan financier) sont des documents publics et accessibles au portail de l'organisme;
 - > d'exiger que les mandataires produisent et déposent au Comité exécutif et au Conseil municipal le rapport annuel de leurs activités, le rapport financier audité, le plan quinquennal de développement et d'investissement et le plan financier et que leur étude soit référée à la commission du conseil pertinente pour avis; et
 - > instituer une commission du conseil municipal chargée de l'étude des enjeux de gouvernance en lien avec la politique-cadre.

9. Confier au secrétariat (ou au greffe) de la ville un mandat de suivi de la gouvernance et d'articulation de la politique-cadre, d'en assurer l'application, de mettre en œuvre des pratiques de gouvernance novatrices (ex: tenir un registre de citoyens de bonne réputation disposés à servir, tenir des appels de candidatures pour combler certains postes, proposer des formations, etc.).

Le secrétariat agirait en soutien aux mandataires en matière de gouvernance, proposerait des formations pour tous les administrateurs en matière d'éthique, de gouvernance et de reddition de compte, etc.

La DLVC agit comme service répondant auprès des mandataires actuels dans toutes leurs interactions avec les services de l'administration municipale. Le secrétariat agirait de concert avec le DLVC en se focalisant sur la gouvernance et la politique-cadre.

10. Déterminer dans quelles circonstances une autorisation ou une validation préalable de l'administration municipale est requise⁴ et à quelles conditions un organisme mandataire doit ou peut utiliser les services professionnels municipaux (ex. avocats ou notaires, vérificateurs, techniciens, etc.).

4.2 Les leviers de la politique-cadre

La politique-cadre doit être plus que l'énoncé d'orientations générales. Elle doit s'incarner dans la gouvernance des organismes mandataires grâce à quatre leviers: la lettre de mandat, le protocole des engagements et de gestion, le Conseil municipal et ses commissions, le secrétariat à la gouvernance.

Ces leviers ou instruments de mise en œuvre ont pour fonction de communiquer au mandataire les attentes du mandant et d'adapter sa politique-cadre selon la configuration propre à chacun des organismes mandataires.

4.2.1 La lettre de mandat

Recommandation 2 : nous recommandons au Maire de la Ville de communiquer aux présidents des conseils d'administration les priorités et les attentes de son administration dans une lettre de mandat.

Signée par le maire et adressée au président du conseil d'administration, la lettre de mandat rappelle, en l'actualisant le cas échéant, la mission du mandataire, énonce les orientations et les priorités de l'administration, décrit ses attentes.

Par exemple, dans une lettre de mandat, le maire pourrait indiquer au mandataire qu'il s'attend à ce qu'il participe au même titre que les services municipaux aux orientations budgétaires

⁴ La détermination de ces circonstances devra se faire avec doigté afin de conserver un équilibre entre le rôle et les responsabilités des différentes instances impliquées.

générales ou encore qu'il dépose au Conseil municipal (dans un délai à déterminer) un plan pluriannuel de développement et d'investissement.

La lettre de mandat agit comme un levier de politique et d'orientation particulièrement utile et opportun à l'occasion de changements importants comme par exemple l'élection d'une nouvelle administration municipale, l'élection d'un nouveau président du conseil d'administration ou encore l'adoption d'une nouvelle politique municipale qui a des répercussions sur la mission de l'organisme.

La lettre de mandat est un document public adressée au président du conseil d'administration et déposée par le Maire au Conseil municipal.

4.2.2 Protocole des engagements et de gestion

Recommandation 3 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne et aux mandataires de revoir leurs protocoles à la lumière de la politique-cadre, de les mettre à jour en matière de gouvernance, de reddition et d'imputabilité et de mettre à niveau leur collaboration mutuelle.

La Ville de Terrebonne et ses organismes mandataires ont conclu plusieurs protocoles d'entente qui décrivent leurs engagements réciproques, le partage de leurs responsabilités et les périmètres de leur action respective.

Ces ententes abordent peu les thèmes de la gouvernance, de l'imputabilité et de la reddition de comptes. Elles pourraient être plus étendues et plus explicites afin de devenir des protocoles d'engagements et de gestion qui décrivent les rôles, les responsabilités, les engagements réciproques et les communications politiques et administratives.

Ces protocoles devraient donc comprendre un chapitre sur la gouvernance en lien avec la politique-cadre et configuré en tenant compte de la mission de l'organisme mandataire et de son rôle de mandataire exploitant d'installations publiques.

En matière de gouvernance et d'imputabilité, un protocole d'engagements et de gestion devrait se référer à la politique-cadre de la Ville et indiquer:

- > un engagement du mandataire à modifier ses règlements généraux pour tenir compte de la politique-cadre et de certaines exigences qui pourraient en découler comme, par exemple, l'institution d'un comité d'audit et de gestion des risques;
- > le nombre des administrateurs indépendants nommés par la Ville de Terrebonne;
- > un engagement de la Ville de Terrebonne à prendre avis du conseil d'administration en tenant compte du profil des compétences complémentaires et à combler les vacances dans un délai convenu (ex: dans les trois mois);
- > les circonstances où le mandataire doit obtenir une autorisation préalable ou une validation préalable du Comité exécutif : par exemple, au renouvellement d'un emprunt,

l'autorisation préalable du Comité exécutif et l'avis de la trésorerie municipale devraient être requis;

- > la reddition de compte auprès du Conseil municipal: rapport annuel d'activité, rapport financier audité, planification pluriannuelle du développement et des investissements;
- > les attentes de la Ville de Terrebonne en matière de conformité aux politiques municipales et au cadre général de gestion;
- > les engagements financiers et budgétaires de la Ville envers le mandataire: caution, propriété des revenus d'exploitation, constitution de réserves et disposition des surplus, etc. ;
- > prévoir, au besoin, la participation de l'organisme à une rencontre annuelle avec la commission du conseil municipal liée au mandat de l'organisme;
- > prévoir un engagement de collaboration entre l'organisme et la DLVC ;
- > tout autre sujet qui peut avoir des répercussions sur la qualité de leur collaboration; par exemple, la communication de la lettre de mandat au président à tous les membres du conseil d'administration, etc.

4.2.3 Le Conseil municipal et ses commissions

Recommandation 4 : nous recommandons au Conseil municipal d'étendre le mandat des commissions du Conseil municipal en ajoutant à leur mandat le suivi des organismes mandataires qui œuvrent dans son champ d'intérêt.

Le mandat des commissions du Conseil municipal consiste à analyser et proposer des orientations et faire des recommandations de politiques et d'actions.

Leur mandat pourrait être étendu au suivi des organismes mandataires. Ainsi lorsque sont déposés au Conseil municipal le rapport annuel d'activités, le rapport financier audité ou encore le plan quinquennal de développement et d'investissement d'un organisme mandataire, leur étude devrait être référée à la commission du Conseil municipal pour examen et avis.

De même, lorsqu'une commission du conseil municipal revoit une politique municipale, telle la politique culturelle ou encore la politique du sport, de l'activité physique et du plein air, elle devrait toujours solliciter l'avis du mandataire qui œuvre dans ce domaine.

Recommandation 5 : nous recommandons au Conseil municipal d'instituer une Commission de la gouvernance dont le mandat consistera à suivre la mise en œuvre de la politique-cadre et à proposer des mesures pour la renforcer et la maintenir à jour.

Le Conseil municipal ne dispose d'aucun levier pour approfondir les enjeux de la gouvernance dans les organismes partenaires, revoir périodiquement les protocoles d'engagements et de gestion ou encore donner un avis sur un projet d'amendement dans leurs règlements généraux ou sur leurs pratiques de gouvernance. Cette Commission sera plus sollicitée et plus active au début de la mise en œuvre de la nouvelle politique-cadre. Par la suite, les membres de cette Commission pourront se réunir au besoin pour des points spécifiques en lien avec les organismes

partenaires, mais aussi afin de s'assurer que la Politique est toujours adéquate. Par ailleurs, dans l'objectif de ne pas ajouter de structure supplémentaire, la ville pourrait aussi décider de confier ce mandat à une autre commission ou à un comité d'élus municipaux déjà existant.

4.2.4 Le secrétariat à la gouvernance

Recommandation 6 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne de créer un Secrétariat à la gouvernance chargé d'articuler sa politique municipale en gouvernance et en imputabilité, de s'assurer de son suivi et de son application ainsi que du processus de nomination de candidats pour les conseils d'administration.

Un secrétariat à la gouvernance est une petite unité administrative, d'une personne chargée du suivi de la politique-cadre, de la conformité et du soutien conseil aux mandataires.

Le secrétariat veillerait à la mise en œuvre de la politique-cadre dans chacun des organismes mandataires. Il devrait à la fois s'assurer de la conformité (ex: être le dépositaire des déclarations d'intérêt des administrateurs, de leur attestation à l'égard du code d'éthique et de déontologie, etc.) et agir en service-conseil en proposant, par exemple, des formations à l'intention des administrateurs en matière d'éthique, de gouvernance et de reddition de compte, en mettant en œuvre des pratiques de gouvernance novatrices (ex: administrer un appel public de candidatures à des postes d'administrateur).

Conclusion

La mise en œuvre d'une politique-cadre en gouvernance et en imputabilité pour les organismes mandataires et la révision des protocoles d'engagements et de gestion qui en découlent changeront profondément les rapports actuels entre le politique, l'administratif et les mandataires.

En clarifiant la mission des organismes mandataires et en structurant leur gouvernance de manière à les rendre imputables de leur mandat, la Ville de Terrebonne améliorera les rapports de collaboration entre ses mandataires et les services municipaux dans le meilleur intérêt de ses citoyennes et citoyens.

DEUXIÈME PARTIE

LES ORGANISMES PARTENAIRES

La seconde partie de ce rapport porte sur les organismes mandataires de la Ville de Terrebonne, pris un à un. Nos recommandations s'inspirent du cadre général que nous avons tracé en première partie et des meilleures pratiques en gouvernance répertoriées dans les sociétés publiques dirigées par un conseil d'administration.

La structure de la gouvernance dans les organismes mandataires peut emprunter plusieurs formes; les modèles sont nombreux et variés, mais ils gagnent en efficacité et en crédibilité si leurs administrateurs y jouent en toute indépendance leur rôle dans l'accomplissement de la mission de leur organisation en lui apportant leur expérience, leur savoir-faire et leurs connaissances.

Cité GénérAction 55 +

Effectifs : 6 personnes

Budget 2018 prévisionnel : 562 262\$

Statut: OBNL, partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*

Fondation: août 2011 sous le nom de *La Maison des aînés de Terrebonne*; en décembre 2013, l'organisme a pris le nom de Cité GénérAction 55+.

Objets: La Cité est un milieu de vie communautaire offrant des activités récréatives et des services dédiés à la socialisation, à la valorisation et au développement des personnes âgées de 55 ans et plus.

Membres: 2 392 membres cotisants en 2017 dont 82,6 % sont des résidents de Terrebonne. La proportion des membres de l'extérieur ne peut excéder 20 % du nombre total des membres en règle.

Règlements généraux: dernière révision en 2017

Assemblée générale annuelle: composée des membres en règle, doit se réunir dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice financier.

Élections au CA: par les membres en règle réunis en AGA, au scrutin secret. S'il y a insuffisance de candidatures, le CA peut nommer des administrateurs. Les procès-verbaux de l'AGA 2016 et 2017 montrent que le nombre des candidatures à des postes d'administrateur dépassent le nombre des sièges à pourvoir; il y a donc chaque année des élections.

La durée du mandat d'un administrateur est de deux ans. Il y a en place un mécanisme de rotation selon les années paires et impaires. Ainsi, il y a trois administrateurs à élire par année.

De plus, les candidats sont invités à une séance d'information sur la gouvernance de l'organisme; les nouveaux administrateurs reçoivent un cahier d'information sur l'exercice de leur rôle.

Conseil d'administration: sept administrateurs: six élus par l'AGA (composition : trois femmes, trois hommes) et un nommé par le Conseil municipal de Terrebonne. Seuls les membres résidents de Terrebonne peuvent être élus à un poste d'administrateur. Les administrateurs sont tous bénévoles. Ils ont droit au remboursement de leurs dépenses selon la politique de remboursement des dépenses.

Dirigeants: le conseil d'administration élit ses dirigeants (président, trésorier et secrétaire) après l'AGA. Durée de leur mandat: un an. Les règlements généraux décrivent les fonctions de chacun d'eux. Après la révision des règlements généraux, il a été proposé d'éliminer le poste de vice-

président mais une des fonctions (*agir comme gardien des valeurs et des orientations du Conseil*) qui lui étaient attribuées n'a pas été transférée au président.

Rôle du CA: administrer les affaires de l'organisme dans le respect de sa mission et de sa culture organisationnelle, embaucher et évaluer le directeur général, adopter le budget annuel et en suivre la mise en œuvre, adopter les orientations et les politiques, planifier son développement.

Les comités: aucun comité statutaire prévu dans les règlements généraux; cependant, le CA a formé un comité permanent des finances, un comité de la planification stratégique, un comité des ressources humaines et un comité ad hoc de la gouvernance. Le comité de la gouvernance a adopté un ambitieux plan de travail dont la réalisation s'étale sur deux ans (2017-2018).

Code et politiques: code de conduite des usagers, code d'éthique et de déontologie des administrateurs, des employés et des bénévoles (août 2012), politique de remboursement des dépenses (mars 2016), politique en matière de placement, politique d'achats, guide de fonctionnement des comités d'action membres, politique de gestion des ressources humaines.

Dans son plan de travail, le comité de la gouvernance se propose d'élaborer une politique sur les tâches et fonctions des administrateurs, un code de conduite du personnel et un code de conduite des administrateurs, une politique pour contrer le harcèlement, une politique sur la gestion des risques, et une politique sur les rôles, responsabilités et composition des comités du Conseil.

Planification: planification stratégique 2018-2020 adoptée en novembre 2017 avec déclinaison des résultats attendus pour chacune des années et plan d'action annuel.

Autoévaluation: en 2017, le CA a tenu un «lac-à-l'épaule», suivi une formation en gouvernance et effectué une autoévaluation de son fonctionnement.

Liens avec la Ville: la Ville de Terrebonne a été partie prenante à la fondation de la Cité et lui a confié en 2014 la gestion et l'exploitation d'un centre communautaire. En octobre 2017, le Conseil municipal a donné son aval au renouvellement de leur entente de gestion d'une durée de cinq ans, renouvelable automatiquement et aux mêmes conditions par périodes successives de cinq ans.

Cette entente constitue un protocole d'engagements réciproques et de gestion et reprend plusieurs éléments des règlements généraux. Elle définit leurs responsabilités respectives à l'égard du centre communautaire (immeuble, terrain et stationnement) qui demeure propriété municipale. L'administration municipale doit approuver les prévisions budgétaires et assumer les dépenses d'exploitation de l'immeuble.

La Ville de Terrebonne participe à la gouvernance de la Cité (un élu siègera au CA à titre de membre avec droit de vote) et délèguera un fonctionnaire de la DLCV à titre d'observateur et de conseiller.

La Cité s'engage à respecter les orientations de la Ville formulées dans le *Cadre conceptuel de la Cité GénéAction 55+*) et de soumettre pour approbation tous les projets d'amélioration, d'adopter une politique d'achat, de faire auditer chaque année ses états financiers, etc.

Gouvernance financière : le projet budgétaire pour l'exercice 2018 prévoit des revenus de 575 262 \$ dont 244 012\$ proviennent d'une subvention de la Ville de Terrebonne (42 % des revenus) et anticipait un surplus de l'ordre de 16 000 \$.

À la fin de l'exercice 2016, la Cité disposait d'une réserve de fonds non affectés d'un peu plus de 60 000 \$ et d'une réserve de fonds affectés de 10 000 \$ pour le remplacement d'équipement et de mobilier.

La Cité emploie six personnes. Les charges salariales comptent pour 44 % du budget.

Reddition de comptes : La Cité communique son projet budgétaire et ses états financiers audités à l'administration municipale.

Le Vérificateur de la Ville présente dans son rapport annuel le résultat de l'audit de l'organisme et fait état de l'opinion de l'auditeur indépendant à leur sujet.

À l'assemblée générale annuelle, le président et le directeur général présentent leur rapport sur l'exercice écoulé. Le vérificateur auditeur indépendant présente le rapport des états financiers. Ces documents ne sont pas déposés au Conseil municipal ni disponibles au portail internet de l'organisme.

Les procès-verbaux de l'AGA, les rapports annuels et les états financiers ne sont pas non plus disponibles dans le portail de l'organisme.

Conclusion et recommandations : la marche de la Cité vers une gouvernance mieux structurée, plus ouverte et imputable à ses membres et à la Ville de Terrebonne est déjà bien engagée. Le Conseil d'administration a adopté un ambitieux programme en ce sens et doit être encouragé à poursuivre ses efforts.

Chaque année, il y a plus de candidatures que de postes à pourvoir. Il faut y voir un indicateur de vitalité. Il y a dans cet intérêt soutenu des membres un capital de bonne volonté dans lequel le Conseil d'administration pourrait puiser des compétences disponibles pour œuvrer dans des comités de travail et, ce faisant, préparer sa relève.

Nos recommandations doivent être lues en lien avec la politique-cadre en gouvernance et imputabilité exposée dans la première partie de ce rapport.

Recommandation 7 : nous recommandons à la Cité GénéAction 55 + d'amender ses règlements généraux afin de porter de 7 à 9 le nombre de ses administrateurs.

Répartition suggérée:

- > 7 administrateurs élus par l'assemblée des membres;

- > 2 administrateurs nommés par la Ville de Terrebonne.

Il reste beaucoup à faire pour bien structurer la gouvernance de l'organisme mais tout le travail repose sur un petit nombre de personnes. En augmentant le nombre de ses administrateurs, le Conseil d'administration pourra répartir les tâches sur un plus grand nombre de personnes.

Selon la politique-cadre que nous avons proposée, la Ville de Terrebonne devrait nommer des administrateurs indépendants. i.e qui ne sont ni des élus municipaux, ni des fonctionnaires, ni des fournisseurs en possible conflit d'intérêt. Par concordance, il y aurait lieu d'amender aussi l'entente de gestion (art. 2.4).

Les administrateurs nommés par la Ville de Terrebonne auront les mêmes attributions et seront assujettis aux mêmes limites que les administrateurs élus par les membres: ainsi donc ils auront droit de vote et leur mandat sera de deux ans.

Recommandation 8 : nous recommandons au Conseil d'administration de tracer au préalable le profil des compétences complémentaires dont il aura besoin.

Avant de nommer des administrateurs indépendants, la Ville de Terrebonne devrait prendre avis du Conseil d'administration afin de tenir compte des besoins du mandataire dans le choix de ses nominations et de certaines autres valeurs de représentation telle l'équilibre homme/femme.

Recommandation 9 : nous recommandons au Conseil d'administration de prévoir dans ses règlements généraux deux comités statutaires: le comité d'audit et de gestion des risques et le comité de gouvernance et des ressources humaines.

En inscrivant ces comités dans les règlements généraux, ils deviennent des comités statutaires dont la formation est obligatoire quelle que soit la composition du Conseil d'administration ou la conjoncture politique dans laquelle il prend ses fonctions. Le mandat, la composition et les pouvoirs de ces comités devraient être définis dans une charte des comités du Conseil d'administration.

Recommandation 10 : nous recommandons au Conseil d'administration de mettre à jour le portail internet de l'organisme et de rendre disponibles sur cette plateforme le rapport annuel, le rapport financier audité, les procès-verbaux de l'assemblée générale et la lettre de mandat.

Ainsi les membres auront une vitrine sur la gouvernance de leur association.

Recommandation 11 : nous recommandons au Conseil d'administration de revoir dans ses règlements généraux la description des rôles et fonctions de ses dirigeants.

Par exemple, dans l'énumération des fonctions du président, il devrait être ajouté qu'il agit comme porte-parole de l'organisation auprès du public et de la Ville de Terrebonne.

En tenant compte des recommandations précédentes, nous suggérons au Conseil d'administration de repenser à la fonction de vice-président: il pourrait agir non seulement comme remplaçant du président en cas d'absence de celui-ci, mais aussi comme aide à la présidence. Le président est réputé membre d'office de tous les comités⁵ mais rien n'interdit d'en déléguer une partie au vice-président.

⁵Mis à part celui du comité d'audit et de gestion des risques

Société de développement culturel de Terrebonne (SODECT)

Effectifs : 40 personnes

Budget 2018 prévisionnel : 8 114 800\$

Statut: OBNL, partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*.

Fondation: les origines remontent à la Corporation des Moulins, fondée en 1982, dans le but de mettre en valeur et d'animer le patrimoine historique de l'île des Moulins. La société a pris le nom de Société de développement culturel de Terrebonne (SODECT) en 1987. Elle a modifié ses lettres patentes en 1999, 2000 et 2004.

La mission: la définition de la mission de la SODECT a changé au fil de son histoire: en 1987, elle consistait à informer et sensibiliser le public aux arts du théâtre, de la musique et de la danse; les lettres patentes d'alors ne font pas mention de la mise en valeur du patrimoine et de l'animation du site historique.

En 2000, l'énoncé de mission est de nouveau modifié et étendu pour y inclure, outre la promotion du théâtre, de la musique et de la danse, la mise en valeur du site historique de l'Île-des-Moulins, l'animation du site et de « tout autre site d'intérêt patrimonial et culturel ».

Enfin, dans son plan stratégique, 2015-2019, la SODECT reformule son énoncé de mission: « développer, promouvoir et rendre accessibles des expériences culturelles et artistiques diversifiées et de qualité qui marquent de façon durable la vie des citoyens et qui contribuent au mieux-être et au développement de la communauté. »

Mandat: la SODECT définit son mandat en deux volets:

- offrir des services culturels, artistiques et patrimoniaux de proximité comme l'île des Moulins, le théâtre du Vieux-Terrebonne et la Maison Bélisle et son bâtiment d'accompagnement.
- contribuer au développement culturel de la région.

Règlements généraux: dernière révision, juin 2016

Membres: trois catégories de membres : actifs, désignés et honoraires.

Les membres actifs sont les personnes admises par le Conseil d'administration; tous les membres actifs siègent d'office au Conseil d'administration.

Les membres désignés sont nommés par la Ville de Terrebonne et siègent au Conseil d'administration. Cependant, ils n'ont qu'un seul droit de vote dit « corporatif ».

Assemblée générale annuelle: l'AGA réunit les mêmes personnes qui compose le conseil d'administration, i.e. les membres actifs et les membres désignés. L'AGA reçoit rapport d'activités

et le rapport des états financiers préparé par un auditeur indépendant et élit ses administrateurs pour un mandat de deux ans par rotation selon les années paires et impaires.

Les membres actifs nomment aussi, immédiatement après leur AGA, leurs dirigeants (président, vice-présidents, trésorier et secrétaire) pour un mandat d'un an.

Conseil d'administration: le CA se compose des huit membres actifs de la société et des deux membres désignés. Tous agissent à titre bénévole.

À la fin de l'année 2017, le CA se composait de sept administrateurs (4 hommes, 3 femmes), un poste était vacant. En attendant les conclusions de l'étude sur la gouvernance des mandataires, la Ville de Terrebonne a sursis à la nomination de ses membres désignés.

Le président en exercice est membre du conseil depuis plus de 30 ans; les autres administrateurs ont en moyenne un peu moins de quatre années de service.

Les dirigeants: quatre dirigeants: un président, deux vice-présidents, l'un aux événements, l'autre à l'administration, et une secrétaire-trésorière. Cette nomenclature ne correspond pas parfaitement avec le texte des règlements généraux.

Le président du conseil s'acquitte des tâches habituellement dévolues à ce poste (ex: présidence de l'AGA, représentation de la société, etc.) et « exerce un droit de regard et de conseil auprès du directeur général sur l'administration de la corporation». Cette définition inhabituelle dans un règlement général de société brouille la démarcation des rôles et des responsabilités qui doit être nette et claire entre le CA et la direction générale.

Complémentarité des profils d'administrateurs : le Conseil d'administration ne s'oblige pas à dresser périodiquement le profil des compétences complémentaires de ses administrateurs mais une disposition de ses règlements généraux (art 2.1.1) l'incite à recruter des membres actifs provenant de divers milieux professionnels (ex: éducation, affaires, droit, arts, etc.).

Les comités du conseil : en juin 2017, le Conseil d'administration a formé cinq comités : administratif, ressources humaines, évaluation de la direction générale, suivi de la planification stratégique et événement. Chacun de ces comités se compose de deux à quatre administrateurs et se réunit au moins deux fois l'an.

Les comités ont un pouvoir de recommandation. Au moment de notre rapport, le CA n'avait pas encore adopté une charte décrivant leur mandat et leurs pouvoirs.

Planification pluriannuelle : la SODECT a adopté un plan stratégique de développement pour les années 2015 à 2019 dans lequel elle énonce de grandes ambitions: être reconnue par son leadership au plan national, dans la ville et dans le région; accueillir un événement majeur international, faire de l'île-de-Moulins l'un des sites patrimoniaux les plus importants du Québec.

Ses objectifs en matière d'organisation et de gouvernance ne sont pas moins ambitieux: démarche continue d'autoévaluation, utiliser un tableau de bord avec indicateurs de performance,

créer un fonds de réserve équivalent à trois mois d'opération et renforcer ses liens avec la commission du Conseil municipal de la culture, du patrimoine et du tourisme.

Liens avec la Ville : Le Conseil municipal délègue deux conseillers municipaux au conseil d'administration qui y siègent à titre d'administrateur mais qui n'ont collectivement qu'un seul droit de vote; l'administration municipale délègue aussi un cadre de la DLVC à titre d'observateur.

La Ville de Terrebonne a confié à la SODECT le Théâtre du Vieux-Terrebonne, l'Île-des-Moulins et de la Maison Bélisle par des baux emphytéotiques et convenu avec elle d'un protocole de gestion en février 2011. Le protocole a une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de trois ans.

Le protocole décrit leurs engagements réciproques, site par site, et leurs responsabilités dans l'entretien et le maintien en bon état des bâtiments.

Ainsi la SODECT s'engage à adopter des règlements généraux conformes à la loi et préalablement autorisés par la Ville. La dernière révision importante des règlements généraux a été adoptée en 2016 mais la SODECT n'avait aucune trace d'une approbation préalable de la Ville; le Conseil d'administration a estimé que la participation des deux conseillers municipaux et de l'observateur à cet important exercice portait en elle-même l'aval de la municipalité.

La Ville de Terrebonne s'engage à verser une subvention annuelle d'aide au fonctionnement et à fournir tout le soutien nécessaire à la mise en oeuvre de l'entente.

L'entente de gestion comporte une autre disposition particulière. La SODECT se «donne le droit» de mettre fin unilatéralement à l'entente si elle en vient à la conclusion que la Ville «ne respecte pas le cadre de l'entente» ou tente de réduire son mandat «en fonction de la baisse de la subvention provenant de la Ville.» (Art XI. Défauts)

Ces dispositions particulières au sujet de la participation de la ville à la gouvernance et aux opérations de la SODECT donnent à penser que les rapports entre la Ville et son mandataire ne sont pas exempts de froideur; plusieurs témoignages le laissent entendre.

Budget et finance : le projet budgétaire pour l'année 2018 prévoit des revenus de 8 114 800 \$ dont le quart provient d'un apport de la Ville de Terrebonne. Cependant, l'intérêt sur la dette à long terme et le remboursement en capital pèsent lourd dans le budget : le déficit anticipé pour l'exercice s'élevait à 119 500 \$.

Bien que la Ville de Terrebonne ne soit pas l'unique source de revenus, ni même la principale, la dépendance de la société demeure importante; on peut lire dans les procès-verbaux une requête à l'administration municipale pour combler un dépassement de coûts lié à des événements ou encore une demande d'augmentation de la subvention municipale pour atteindre l'équilibre du budget prévisionnel 2018.

Le budget 2018 prévoit des revenus autonomes, i.e les recettes d'exploitation et des commandites de 4 926 500 \$, ce qui représente environ 60 % de son chiffre et des subventions publiques de toutes sources de 2 623 400\$.

La SODECT a conclu plusieurs contrats de prêts garantis par une hypothèque immobilière et par un cautionnement de la Ville de Terrebonne. À la fin de l'année 2016, le solde de la dette de la SODECT sous caution de la Ville de Terrebonne s'élevait à 5,6M\$.

La SODECT emploie une quarantaine de personnes dont une partie est affiliée à des syndicats.

Reddition : un article (5.11) des règlements généraux réserve aux seuls administrateurs le droit de consulter les procès-verbaux du conseil d'administration. Ainsi formulés, les règlements généraux interdisent de publier ou de rendre disponibles les procès-verbaux sur son portail internet, pas plus que ne le sont les procès-verbaux de l'AGA.

Ni le rapport annuel d'activité, ni le rapport financier audité ne sont disponibles sur le site de la société et ne sont pas non plus déposés au Conseil municipal. S'ils l'étaient, comme le recommande la Vérificatrice générale de la Ville depuis deux ans, ils deviendraient alors des documents publics et leur étude pourrait être référée à une commission du conseil municipal.

Le rapport annuel du Vérificateur général et les états financiers consolidés de la Ville de Terrebonne donnent quelques renseignements des engagements financiers et budgétaires.

Conclusion et recommandations : la SODECT et la Ville de Terrebonne devraient en priorité renforcer leur collaboration à la lumière de la politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité proposée en première partie de ce rapport.

Recommandation 12 : nous recommandons à la SODECT de revoir ses règlements généraux.

Notamment :

- > de fixer le nombre des administrateurs à 9 personnes réparties de la manière suivante: sept (7) administrateurs nommés par le Conseil d'administration; deux (2) administrateurs indépendants (i.e. qui ne sont pas des élus municipaux, des fonctionnaires, des fournisseurs ou des personnes liées à des fournisseurs) nommés par la Ville de Terrebonne et ayant les mêmes droits et devoirs;
- > de prescrire le nombre des mandats successifs d'un administrateur;
- > de préciser les fonctions de la présidence de manière à ce que la démarcation entre les administrateurs et la direction reste claire;
- > de prévoir que le Conseil peut nommer plus d'un vice-président⁶;
- > de prévoir que, chaque année, les administrateurs déposent une déclaration d'intérêt;
- > de lever l'interdit sur la diffusion des procès-verbaux dans le portail internet ; et
- > de prévoir la formation d'au moins deux comités statutaires: audit et gestion des risques et gouvernance et ressources humaines.

⁶Étant donné le fait que dans la pratique l'organisme compte deux vice-présidents

Recommandation 13 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne et à la SODECT de revoir leur protocole d'entente en tenant compte de la politique-cadre de la Ville.

Le Conseil d'administration peut agir sur plusieurs des objectifs énoncés dans son plan stratégique en adoptant des politiques et des pratiques de bonne gouvernance.

Recommandation 14 : nous recommandons au Conseil d'administration d'adopter des politiques et des pratiques qui amélioreront sa gouvernance.

Notamment:

- > démarche continue d'autoévaluation de la performance du Conseil ;
- > retenir des indicateurs de performance et se servir d'un tableau de bord de gestion;
- > publier dans son portail internet son rapport annuel, son rapport financier audité, les procès-verbaux de l'assemblée générale et le cas échéant, la lettre de mandat; et
- > d'effectuer périodiquement le profil des compétences complémentaires des administrateurs dont il a besoin.

Recommandation 15 : nous recommandons au Conseil d'administration d'adopter pour ses comités un plan de travail annuel et de veiller à son exécution.

En 2018, la SODECT est dans la quatrième année de son plan stratégique 2015-2019. Par plusieurs aspects, le plan stratégique touche à la gouvernance de la société et à ses rapports avec la Ville de Terrebonne. Il est clair que la SODECT ne peut réaliser son plan stratégique ni en mettre plusieurs pans en chantier sans l'adhésion de la Ville de Terrebonne.

Recommandation 16 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne et à la SODECT d'envisager l'hypothèse d'un groupe de travail conjoint qui se chargera d'élaborer une vision et un plan de développement de l'île-des-Moulins et de ses environs comme pôle culturel et historique en lien avec la politique culturelle de la Ville.

Les complexes sportifs Terrebonne (CST)

Effectifs : 100 personnes (pointe d'hiver)

Budget 2018 prévisionnel : 8 596 095\$

Statut: OBNL, partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*

Fondation: organisme constitué en 2002 par la fusion de corporations qui exploitaient des arénas publics dans les villes de La Plaine, Lachenaie et Terrebonne, fusionnées en 2001.

Objets: gestion d'une demi-douzaine d'installations sportives dans la ville de Terrebonne: le Forum, le Multiglance, la Cité du Sport, Centre de hockey balle, le Centre de soccer multifonctionnel et le Centre Expo Terrebonne.

Vision et mission: les CST ont l'ambition «d'exceller dans le domaine de la location de plateaux sportifs (...) tout en procurant l'offre sportive la plus abordable au Québec» et se sont donnés la mission de promouvoir la pratique des sports dans des installations de qualité en offrant aux résidents de la ville «les meilleurs services récréatifs et sportifs de la province».

Règlements généraux: dernière version, octobre 2014.

Membres: deux catégories de membres: régulier et participant. Les membres participants sont nommés par le Conseil d'administration mais n'ont aucun droit de vote et sont inéligibles à un siège d'administrateur. Dans les faits, il n'y a aucun membre participant.

Il y a sept membres réguliers: trois personnes « suggérées » par une résolution du Conseil municipal, quatre personnes nommées par la société.

Assemblée générale : une fois l'an, les membres réguliers se réunissent en AGA pour recevoir les états financiers audités par un auditeur indépendant et le rapport de la Vérificatrice générale de la Ville de Terrebonne. Sur recommandation du comité Finance, l'AGA nomme un auditeur indépendant pour l'exercice suivant.

L'AGA nomme ses dirigeants. En 2016, il n'y a eu aucune nomination bien que le mandat de trois des quatre dirigeants doit être renouvelé tous les ans.

Conseil d'administration: les sept membres réguliers (5 hommes, 2 femmes) sont tous administrateurs.

Jusqu'à l'automne 2017, les administrateurs délégués par la Ville de Terrebonne étaient des élus municipaux; après les élections municipales, la nouvelle administration a délégué trois citoyens qui ne sont ni des élus, ni des fonctionnaires.

Les quatre autres administrateurs ont de longs états de service: deux depuis 11 ans, un depuis 10 ans et un depuis 7 ans.

Les dirigeants: le texte des règlements généraux donne à penser que l'élection d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier est facultative: «Le CA peut nommer annuellement un président...» pour un mandat de deux ans; les autres dirigeants ont un mandat d'un an.

Les règlements autorisent une même personne à «occuper deux ou plusieurs postes».

Enfin, le CA «peut, lorsqu'il le juge utile, créer d'autres postes et nommer pour les occuper les dirigeants, employés ou mandataires...».

La description du rôle du président le présente comme le «premier cadre de la corporation» et responsable «de la gestion des affaires internes». La démarcation entre la présidence et la direction générale n'est pas nette.

L'article 5.7 sur la rémunération des membres du conseil d'administration indique qu'ils ne sont pas rémunérés «pourvu» qu'ils soient remboursés des dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions.

Les comités : un comité du Conseil d'administration, le comité Finance, et un comité d'entreprise, le comité d'employés.

Le comité Finance se réunit une fois par mois et fait l'examen des comptes, le suivi budgétaire, l'analyse des soumissions et la mise à jour des politiques financières. Il se compose du trésorier du CA qui le préside, du secrétaire, du contrôleur et du directeur général.

Le comité d'employés se réunit au besoin; en 2017, il n'a pas été convoqué. Il se compose d'un employé choisi par les employés d'un même endroit de travail, des chefs d'équipe et des directeurs. Son mandat consiste à formuler des recommandations au sujet de la qualité de vie et de l'environnement au travail, et au sujet des conditions de travail des employés. Le comité a un pouvoir de recommandation auprès du comité Finance. Le directeur général et le contrôleur évalueront toutes les recommandations du comité d'employés avant qu'elles ne soient acheminées au comité Finance.

Code et politiques : aucune disposition des règlements généraux au sujet des conflits d'intérêt; le CA n'a pas adopté un code d'éthique et de déontologie pour ses membres.

- > Le manuel de l'employé, mis à jour en 2016, décrit les conditions d'emploi et de travail. Il comprend en outre un code de conduite et des politiques sur la dépendance (alcool, drogues, jeux), sur l'utilisation des outils informatiques et des médias sociaux, sur le harcèlement psychologique et une annexe destinée applicables aux employés cadre. Le préambule fait état d'un objectif d'autofinancement des activités.
- > Politique de rémunération, janvier 2011
- > Politique d'achat et de délégation des autorisations de dépenser: juin 2017

- > Politique de capitalisation et d'amortissement, juin 2017

Liens avec la Ville : la Ville de Terrebonne ne verse pas de subvention de fonctionnement mais entretient avec les CST des relations assimilables à une relation d'affaires: la Ville loue en bloc des heures de glace, paye des honoraires de gestion et rembourse certaines dépenses d'exploitation des équipements.

Les CST et la Ville de Terrebonne ont conclu plusieurs protocoles de gestion dont les plus importants sont:

- > en 2002, premier protocole de gestion déléguée des installations. Tous les surplus, s'il en est, demeurent à l'organisme; toute acquisition ou investissement de plus de 30 000\$ doit recevoir l'approbation préalable de la Ville.
- > en 2006, entente d'une durée de 25 ans sur la location d'heures de glace; minimum 6 400 heures par année; l'entente est renouvelable par la suite par périodes successives de 5 ans; périodiquement, la Ville et les CST ont augmenté le nombre des heures à plus de 8 000 de nos jours et le tarif de location de 185 \$ à 263 \$ l'heure.
- > en 2007 et 2008, protocole de gestion du centre aquatique et gymnique;
- > en 2009, entente d'une durée de dix ans sur la gestion et l'utilisation prioritaire du Centre de soccer. Au moins une fois l'an, les CST et la Ville font le bilan sur l'utilisation des lieux.

Situation financière : les CST ont été intégrés au périmètre comptable de la Ville de Terrebonne. Les états financiers sont audités par un auditeur indépendant et par le Vérificateur général de la Ville.

Les CST peinent à équilibrer les comptes et sont lourdement endettés. À la fin de l'exercice 2016, l'organisme avait au bilan un actif net négatif de l'ordre de 3,3 M\$ et un déficit d'exploitation de plus de 425 000 \$.

En 2016, la Ville de Terrebonne a versé une somme de 216 000 \$ pour le remboursement d'un emprunt et les charges d'intérêt. De plus, elle cautionne les emprunts à long terme contractés sur la valeur des installations; le solde des emprunts sous caution municipale s'élevait à 41,4 M\$ à la fin de l'exercice 2016, en hausse de 4,2 M\$ sur le solde comparable de l'année précédente.

Les prévisions budgétaires pour l'année 2018 anticipent des revenus de 8 334 402 \$ et des dépenses totales y compris les frais financiers et les charges d'amortissements de 8 596 095 \$.

Pendant l'hiver, les CST emploient une centaine de personnes. L'achalandage est de l'ordre de 1 700 000 entrées par année.

Les CST sont vulnérables aux variations d'achalandage dans leurs installations et aux variations des taux d'intérêt sur les prêts.

Reddition : le rapport annuel du Vérificateur général de la Ville de Terrebonne donne un aperçu de la situation financière. Le rapport financier audité n'est pas déposé au Conseil municipal.

Le rapport annuel d'activités, le rapport financier audité, les procès-verbaux de l'AGA et du CA ne sont pas disponibles dans le portail internet.

Les CST n'ont pas publié tous les ans le rapport de leurs activités. Le rapport pour l'exercice 2015-2016 était seulement le quatrième du genre dans l'histoire de l'organisme.

Conclusion et recommandation : la culture de l'entreprise au sujet de sa gouvernance et la précarité de sa situation financière appellent la Ville de Terrebonne à une intervention ferme et déterminante.

L'adoption d'une politique-cadre en gouvernance et imputabilité offre l'occasion de structurer et renforcer la gouvernance des CST.

La fin de la première entente décennale au sujet de l'exploitation du Centre de soccer, qui pèse lourdement sur les comptes des CST, offre aussi l'occasion de revoir le modèle financier avec plus de stabilité et de prévisibilité et l'analyse et la gestion des risques.

Recommandation 17 : nous recommandons au Conseil d'administration de réécrire ses règlements généraux dans un souci de rigueur, de clarté et de reddition publique.

Notamment la nouvelle version des règlements généraux devraient entre autres:

- > comprendre une disposition sur les conflits d'intérêt et rendre obligatoire l'adoption formelle et la mise à jour périodique d'un code d'éthique et de déontologie à l'intention des administrateurs; exiger qu'ils fassent une déclaration d'intérêt et attestent qu'ils ont pris connaissance du code et s'engagent à s'y conformer;
- > préciser et clarifier le processus de nomination statutaire des dirigeants, leur rôle et attributions, le nombre des mandats successifs qu'ils peuvent accomplir,
- > rendre obligatoire la formation d'un comité d'audit et de gestion des risques et d'un comité de gouvernance et des ressources humaines ;
- > et de prévoir que le rapport financier audité, le rapport annuel d'activité, les procès-verbaux de l'AGA et le plan pluriannuel de développement sont des documents publics déposés au Conseil municipal et disponibles au portail internet de l'organisme; et
- > d'instituer un mécanisme de rotation des mandats d'administrateurs de manière à assurer la stabilité du Conseil tout en ouvrant la voie au renouvellement et à la relève.

Recommandation 18 : nous recommandons au Conseil d'administration d'augmenter le nombre des administrateurs de 7 à 9.

Répartition proposée:

- > 6 administrateurs nommés par le Conseil d'administration ;
- > 3 administrateurs indépendants (i.e qui ne sont ni des élus municipaux, ni des fonctionnaires municipaux, ni des fournisseurs ou des personnes liées à des fournisseurs)

nommés par la Ville de Terrebonne ayant les mêmes droits et devoirs que les administrateurs nommés par le CA.

Recommandation 19 : nous recommandons au Conseil d'administration d'adopter les politiques et les pratiques de bonne gouvernance.

Notamment les suivantes:

- > autoévaluation périodique du fonctionnement du Conseil d'administration;
- > fixation d'objectifs annuels au directeur général, suivis de sa performance et évaluation annuelle du directeur général;
- > adoption d'un plan quinquennal de développement et d'investissement comprenant un plan de main d'œuvre, un plan financier et un plan d'entretien des immeubles et équipements selon leur durée de vie utile;
- > politique de remboursement des dépenses des administrateurs.

Recommandation 20 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne et aux CST d'instituer un groupe de travail conjoint dans le but de déterminer un plan financier pour redresser les comptes de l'organisme, gérer son endettement et diminuer ses risques financiers.

Groupe Plein Air Terrebonne (GPAT)

Effectifs : 8 personnes

Budget 2018 prévisionnel : 1 737 173\$

Statut: OBNL, partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*, 1986

Mission: organiser des activités de plein air récréatives ou compétitives sur des sites situés dans la ville de Terrebonne (Côte Boisée, Parc de la Rivière) en hiver et en été, et effectuer l'entretien hivernal des pistes de ski de fond de la Trans-Terrebonne.

Le GPAT a assumé des mandats qui n'avaient que peu de rapport avec sa mission première. Par exemple, pendant quelques années, il a pris en charge la patrouille environnementale dont le mandat (éducation et sensibilisation du public à l'environnement) demeure assez éloigné de celui d'un organisme voué à la promotion des activités et des sports de plein air. L'entretien mécanique des pistes pourrait aussi être perçu comme une activité sans rapport direct avec la promotion d'une pratique sportive.

Règlements généraux : dernière version : mai 2015.

Les membres : trois catégories: actifs, cooptés et honoraires.

Les membres actifs sont des personnes admises par le Conseil d'administration; leur nombre ne peut dépasser 12.

Les membres cooptés sont les trois conseillers municipaux nommés par la Ville de Terrebonne.

Assemblée générale annuelle : seuls les membres actifs y ont droit de vote.

Conseil d'administration : le conseil d'administration se compose de 10 membres actifs, et 3 membres cooptés. Leur mandat est d'une durée d'un an, renouvelable. Les administrateurs sont bénévoles.

À la fin de l'année 2017, le Conseil d'administration se composait de neuf administrateurs (6 hommes, 3 femmes), tous membres actifs. En attendant notre étude, la Ville de Terrebonne a sursis à la nomination des membres cooptés.

À sa réunion du mois de novembre 2017, le Conseil d'administration a admis à titre de membre actif et d'administrateur un ancien conseiller municipal qui avait agi auparavant comme membre coopté.

Le Conseil du GPAT réunit plusieurs administrateurs dont l'affiliation politique à l'ancienne administration est connue. Ainsi, le président du Conseil a agi comme agent officiel d'un candidat

à la mairie; le président et quatre autres administrateurs ont été aussi des administrateurs de la Fondation du maire de Terrebonne pour l'aide à la jeunesse et l'enfance.

Le président et le vice-président ont plus de 30 ans de service au conseil d'administration, un administrateur y siège depuis 11 ans, cinq ont entre 4 et 6 ans d'ancienneté et deux administrateurs ont été nommés depuis moins de deux ans.

Un bon conseil d'administration devrait être en mesure de renouveler son leadership et recruter de nouveaux administrateurs indépendants provenant de divers milieux socio-professionnels.

Les dirigeants : les administrateurs élisent parmi eux un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier. Le président du Conseil exerce sa fonction à titre «d'officier exécutif» et est membre d'office de tous les comités.

Code d'éthique et de déontologie : les règlements généraux comportent une disposition sur les situations où un administrateur se trouverait en conflit d'intérêt.

En outre, l'administrateur doit se conformer au *Code d'éthique et de déontologie des employés, administrateurs et bénévoles du GPAT*, adopté en mai 2017 et attester qu'il en a pris connaissance.

Les politiques : le Conseil d'administration a adopté les politiques suivantes:

- > en 2013, la politique relative aux avantages consentis aux employés et membres Conseil d'administration. Les membres actifs administrateurs ont droit à un rabais de 50 % mais les conseillers municipaux cooptés n'ont droit à aucun avantage.
- > en 2013, la politique d'achat de biens et de services;
- > en 2013, la politique de location des salles polyvalentes

Les comités : en septembre 2016, le Conseil a formé quatre comités ad hoc: planification stratégique (3 membres), aménagement et construction (2 membres), finances (4 membres) et commandites et marketing, (3 membres).

En 2017, il a remanié de nouveau formé des comités ad hoc au nombre de trois: finances (3 membres), ressources humaines (2 membres), stratégie et aménagement (3 membres). Le Conseil d'administration n'a pas reformé le comité de planification stratégique bien que le thème de la gouvernance et de la planification stratégique ait fait partie des orientations 2017 annoncées dans le rapport annuel de 2016.

Les comités ne tiennent pas un procès-verbal de leurs délibérations et font un rapport oral au Conseil d'administration.

Liens avec la ville : en 1995, la Ville de Terrebonne a mandaté, par convention, le GPAT pour gérer et animer l'ensemble des activités de plein air à la Côte Boisée et dans tous les autres sites qu'elle pourrait lui confier.

Cette convention a été suivie d'une cession par emphytéose de terrains du parc de la Rivière en 2012 et d'un protocole d'entente générale en 2013 auquel était annexé le mandat d'entretien des

pistes de ski de fond et de raquette de la Trans-Terrebonne. L'entente, d'une durée de trois ans est renouvelable par reconduction tacite pour des périodes successives de trois ans.

En contrepartie, la Ville s'engage à verser une subvention annuelle de fonctionnement. En 2018, le budget prévisionnel fait état d'un apport financier de la Ville de 1 087 613 \$ ce qui représente plus de 60 % des revenus de anticipés de 1 737 173 \$.

La Ville de Terrebonne cautionne aussi les emprunts du GPAT; à la fin de de l'exercice 2016, l'organisme avait une dette à long terme de près de 3 M\$.

Situation financière : la situation financière du GPAT demeure précaire. L'organisme peine à équilibrer ses comptes, supporte une lourde dette et manque de liquidités au point où, en 2017, l'administration municipale a dû garantir un emprunt pour renflouer le fonds de roulement.

Le GPAT a pu ainsi contracter un prêt de 95 000 \$ remboursable sur 17 ans, jusqu'en 2034.

La caution municipale est assortie de plusieurs conditions qui équivalent à une quasi tutelle: production et suivi trimestriel des liquidités, production et suivi trimestriel des résultats financiers, création d'un fonds de réserve, adoption d'une politique d'achats et d'une politique d'utilisation de la marge de crédit lesquelles devront être soumises à l'approbation préalable de l'administration municipale et adoption d'un plan quinquennal de renouvellement des immobilisations.

Le bilan financier du GPAT montre un actif net déficitaire établi à la fin de 2016 à 427 088 \$.

Sa situation financière ne lui permet pas non plus de financer de nouveaux projets. Le GPAT a dû renoncer en août dernier à construire un hangar à canots même s'il avait obtenu une subvention de 150 000\$ du Programme d'infrastructure communautaire du Canada.

L'intégration du GPAT au périmètre comptable de la Ville a été une opération difficile, plus compliquée et plus longue que prévu et a révélé des irrégularités. Sur la recommandation de la Vérificatrice générale, le Comité exécutif a demandé au DLVC de référer le dossier à un bureau de professionnels spécialisés en juricomptabilité.

Conclusion et recommandation : le recours à un OBNL d'initiative municipale pour gérer et développer des installations et des équipements publics peut être intéressant dans la mesure où il procure flexibilité et économie dans la prestation et facilite l'accès à des financements disponibles dans des programmes gouvernementaux ou encore sous la forme de dons et commandites privés.

La situation du GPAT oblige à s'interroger sur les capacités de ce mandataire et de son Conseil d'administration de bien s'acquitter de son mandat de service public en lui procurant des avantages et des leviers de gestion et de financement. Le modèle d'OBNL d'initiative municipale a peut-être atteint ici ses limites.

La Ville de Terrebonne qui finance plus de 60 % du budget annuel et cautionne la totalité de sa dette, doit envisager l'hypothèse d'une reprise de ses installations et d'une dissolution du GPAT.

Ce faisant, la Ville de Terrebonne aurait le champ libre pour mettre en œuvre un autre modèle d'exploitation de ses installations et de promotion des activités et sports de plein air.

Ne pourrait-elle, par exemple, s'inspirer de la Ville de Lévis qui, en 2016, a passé un contrat de service avec un OBNL portant sur la gestion et l'exploitation du centre de plein air, propriété municipale.

L'organisme, appelé Centre de plein air de Lévis, s'engage à exploiter les installations à des fins sportives et communautaires conformément aux politiques de la ville et à les maintenir en bon état. Les revenus d'inscription aux programmes d'activités sportives, du casse-croûte et des locations de locaux, de salles et de matériel lui appartiennent.

La Ville lui verse des honoraires et s'engage à mettre à la disposition de l'organisme des équipements qu'elle possède et à prendre à sa charge les coûts d'entretien et de maintien en bon état des bâtiments et équipements.

Recommandation 21 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne d'envisager la dissolution de son mandataire et de reprendre la pleine propriété et responsabilité de ses terrains, installations et équipements.

Recommandation 22 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne de créer un nouvel OBNL d'initiative municipale, comme elle l'a fait en créant VERTerrebonne, et passer avec lui un contrat de service pour la gestion et l'exploitation des installations municipales de plein air situés dans toute la ville.

Recommandation 23 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne de reconnaître cet organisme comme mandataire de la ville et conclure avec lui un protocole d'engagements et de gestion pour s'assurer et l'aider à se conformer à la politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité.

Dans la situation où la Ville décide de ne pas dissoudre le GPAT, celle-ci pourrait mettre sous tutelle l'organisme, en reprendre ainsi provisoirement le contrôle afin d'instaurer un programme rigoureux de redressement financier et budgétaire avec le concours de nouveaux administrateurs. Bien entendu, des modifications des règlements généraux devront être apportées afin de relancer l'organisme sur de nouvelles bases avec un nouveau mandat. Ce mandat devrait se limiter à faire de GPAT un organisme de service. La politique-cadre devrait être appliquée à la relation que la ville entretient avec cette entité.

TROISIÈME PARTIE

VERTerrebonne

Nom: VERTerrebonne

Statut: OBNL, partie III de la Loi sur les compagnies de la province de Québec

Date des lettres patentes: 5 octobre 2017

Fondateur: Ville de Terrebonne, par résolution de son Comité exécutif (*CE-2017-158- DEC*) du 15 février 2017, sur la recommandation de la Commission du développement durable, de l'environnement et du transport collectif (*DDETC-2017-01-31/03*).

Service répondant: Service du développement durable et de l'environnement.

Activité: outre l'institution d'un nouvel organisme, la résolution du comité exécutif a pour effet de muter le programme de la Patrouille environnementale sous la responsabilité administrative du Groupe Plein Air Terrebonne (GPAT) à VERTerrebonne.

La Patrouille environnementale, à l'œuvre depuis plusieurs années, sensibilise les citoyens aux bonnes pratiques écoresponsables en effectuant à vélo des tournées de porte-à-porte, en participant à l'organisation d'un événement municipal grand public, l'Éco week-end, et en offrant un programme éducatif dans les écoles.

Constitution: VERTerrebonne prendra forme et se mettra à l'œuvre lorsque l'organisme aura franchi deux étapes essentielles: l'adoption de ses règlements généraux et la conclusion d'un protocole d'entente avec son mandant, la Ville de Terrebonne; la première détermine son cadre de gouvernance, la seconde détermine le cadre de ses relations avec son mandant, la Ville de Terrebonne.

Au moment de la rédaction de ce rapport, VERTerrebonne n'avait pas tenu sa première assemblée de fondation. L'organisme n'avait donc aucun membre, ni conseil d'administration, ni règlements généraux et demeurait sous la responsabilité des administrateurs provisoires identifiés dans les lettres patentes.

Les lettres patentes, un projet de règlement général, les procès-verbaux de la Commission du Conseil municipal sur le développement durable, l'environnement et le transport collectif, du Comité exécutif et nos entrevues auprès des gestionnaires de l'administration municipale permettent de se faire une idée de l'organisme en devenir.

La Ville de Terrebonne a mené en août 2017 un sondage en ligne afin de vérifier l'intérêt des citoyens pour un nouvel organisme en action environnementale. Les résultats ont une valeur indicative et tendent à confirmer l'acceptabilité publique de cette initiative. En effet, 316 personnes

ont répondu à ce sondage; le taux de réponses favorables dépassait les 90 % et près de 20 % des répondants étaient disposés à devenir membres bénévoles de l'organisme.

VERTerrebonne ne se mettra pas en marche les mains vides.

Objets :

- > informer, éduquer, sensibiliser le public par diverses activités telles des conférences, des ateliers, etc. ;
- > favoriser la participation et l'implication citoyenne en invitant le public à des événements et des opérations à caractère environnemental dans leur quartier; et
- > planifier et réaliser des projets de développement durable et d'intervention en environnement tels la protection, la conservation et la mise en valeur des milieux naturels;

et à ces fins:

- > recruter des membres;
- > recevoir des dons et obtenir des subventions de diverses sources pour financer ses projets de sensibilisation et d'éducation et ses projets d'action en environnement et développement durable;
- > et utiliser d'autres instruments financiers tels des emprunts, des hypothèques ou obligations selon les lois du Québec et les conventions applicables à une société publique mandataire d'une administration municipale.

Gouvernance: la structure de gouvernance d'un organisme prend forme dans ses règlements généraux lesquels décrivent les pouvoirs, les responsabilités et le mode de fonctionnement de ses instances: l'assemblée des membres, le conseil d'administration et ses dirigeants, la direction générale.

Les règlements généraux doivent bien démarquer les rôles des administrateurs et des gestionnaires. Le Conseil d'administration a la responsabilité de la gouvernance et exerce son rôle par ses orientations, ses politiques, ses règlements, ses décisions. La direction a la responsabilité de les mettre en œuvre et de rendre compte de ses opérations.

Les administrateurs provisoires doivent élaborer des règlements généraux et les proposer à la première assemblée des membres pour ratification.

Pour être efficaces, les règlements généraux doivent être clairs, complets et relativement faciles à lire et à comprendre. Le projet de texte que nous avons analysé comportait encore des imprécisions et des ambiguïtés.

Nous recommandons aux administrateurs provisoires de revoir le projet des règlements généraux, de le corriger, de reformuler certains articles et de le compléter à la lumière de nos questions et de nos observations ci-bas⁷.

10.1 Les règlements généraux

10.1.1 Les membres

Selon l'article 2.3 du projet, les membres votants sont des personnes membres à titre individuel et des personnes déléguées par un organisme membre partenaire.

Parmi les membres votants se trouvent (art. 2.3.3) deux membres délégués par la Ville de Terrebonne par résolution de son conseil municipal. Nous comprenons que la Ville a toute liberté de déléguer des personnes qui ne seront ni des élus, ni des fonctionnaires municipaux, conformément à sa politique-cadre en gouvernance et imputabilité (voir *politique-cadre de gouvernance en première partie de ce rapport*)

L'article 2.3.4 ne devrait-il pas préciser que le délégué d'un membre partenaire ne peut pas être en même temps un membre à titre individuel et ne peut donc détenir de ce fait un double droit de vote?

L'article 2.4.1 indique que les employés de la corporation sont des membres non votants. Ainsi formulé, cet article donne à penser que les employés deviennent tous membres non votants dès leur embauche. La qualité de membre non votant est-elle statutaire ou facultative?

L'article devrait préciser quels sont les avantages rattachés à la qualité de membres non votants: droit d'assister à une assemblée générale? avec ou sans droit de parole ?

L'article 2.4.2 fait en sorte que des personnes mineures pourraient avoir la qualité de membre non votants. Est-ce vraiment ce qui est souhaité ? Si ce n'est pas le cas, cette disposition devrait être éliminée.

Par ailleurs, si la corporation se propose de susciter l'intérêt de personnes de moins de 18 ans, elle pourrait envisager d'instituer un cercle jeunesse dans le cadre de ses programmes de sensibilisation et d'éducation.

L'article 2.6.3 n'a pas sa place dans les règlements généraux. Il est imprécis et exorbitant en ce qu'il attribue aux travailleurs la responsabilité d'administrer une «politique de vie interne» et de suspendre un membre (sans préciser s'il s'agit d'un membre votant ou non votant? avec ou sans

⁷Note: pour faciliter la lecture, nous référons à la numérotation actuelle du projet des règlements généraux. Cependant, les ajouts et corrections proposées imposeront à la fin de l'exercice une nouvelle numérotation.

Nous référons uniquement aux articles pour lesquels nous formulons un commentaire ou proposons une nouvelle formulation. Les autres articles demeurent donc dans le projet des règlements généraux.

solde?). On suppose qu'il s'agit de suspendre l'un des leurs pour conduite «jugée préjudiciable et/ou nuisible à la corporation»... par qui?

Il appartient au Conseil d'administration d'adopter un code de déontologie et d'éthique pour ses administrateurs, les cadres et les employés. La direction a la responsabilité de l'administrer auprès de tous les employés et doit en rendre compte au Conseil selon les modalités qu'il aura déterminées.

Art. 2.8 Cet article lie l'adhésion d'un membre votant au paiement d'une cotisation annuelle dont le montant sera déterminé par résolution du Conseil d'administration.

Si la cotisation annuelle est obligatoire, alors le Conseil doit déterminer chaque année le montant de la cotisation et autres conditions rattachées à la qualité de membre votant en règle.

Dans bon nombre d'OBNL, le conseil d'administration ne perçoit aucune cotisation bien qu'il ait le pouvoir de le faire selon ses règlements généraux. Le membre en règle est alors la personne qui a signé sa carte d'adhésion et qui a été admise à la qualité de membre votant.

10.1.2 Le Conseil d'administration

Art. 4.1 (nouveau) devrait s'énoncer ainsi:

« Les affaires de la corporation sont administrées par un conseil d'administration composé de 7 administrateurs ayant droit de vote. »

Dans la formulation actuelle de l'article 4.1, le Conseil d'administration se compose de sept administrateurs : cinq élus par l'assemblée générale des membres votants et deux nommés par la Ville de Terrebonne sur résolution de son Conseil municipal ayant eux aussi droit de parole et droit de vote mais interdits de toute charge de dirigeant. Est-il sous-entendu ici que les deux délégués de la Ville de Terrebonne seront des conseillers municipaux?

Dans le cas où la Ville de Terrebonne adopte notre recommandation à ce sujet, les administrateurs qu'elle nommera seront des citoyens, et non des élus, réputés pour leur expérience et leur savoir-faire dans un domaine pertinent à la bonne gouvernance de l'organisme (par exemple la gestion financière, les ressources humaines, etc.), leur connaissance ou leur engagement envers la protection de l'environnement, rompus au fonctionnement d'un conseil d'administration, et indépendants. Alors sera-t-il encore à propos de leur interdire d'accéder à des fonctions de responsabilité au sein du Conseil? Ils devraient être considérés comme des administrateurs de plein droit.

Enfin, cet article devrait préciser que le directeur général siège au Conseil d'administration avec droit de parole mais sans droit de vote. Peut également être convoqué à titre d'observateur (avec droit de parole), un fonctionnaire délégué par la Ville de Terrebonne.

Le troisième paragraphe de l'article 4.1 et l'article 4.4 devraient être supprimés puisque qu'ils sont repris dans d'autres articles des règlements généraux.

L'article 4.3 devrait porter sur l'élection en rotation des administrateurs à l'AGA : trois les années paires et deux les années impaires (ou inversement).

Le nouvel article 4.4 devrait traiter de la durée de leur mandat. La durée du mandat d'un administrateur élu par l'AGA ou nommé par la Ville de Terrebonne est de deux ans, renouvelable trois fois. Ainsi un administrateur demeurerait éligible pendant huit ans.

Ces dispositions ont pour but d'assurer la continuité et le renouvellement des administrateurs.

Les articles 4.7 (retrait) et 4.8 (vacances) devraient suivre et devenir 4.5 (retrait et destitution) et 4.6 (vacances) auquel il faudrait ajouter une disposition au sujet du remplacement en cours de mandat d'un administrateur nommé par la Ville de Terrebonne.

Ainsi, la Ville de Terrebonne devrait s'engager (dans un protocole à venir) à combler dans un délai raisonnable (ex: trois mois) une vacance à un siège d'administrateur qu'elle nomme.

L'article 4.9 (rémunération) doit être reformulé. L'expression «comme tel» donne à penser que les administrateurs pourraient toucher une rémunération indirectement; cette expression devrait être supprimée.

L'article 4.11 (conflit d'intérêt) édicte une règle générale. Il ne devrait pas empêcher le Conseil d'administration d'adopter éventuellement un code d'éthique et de déontologie plus étendu pour ses administrateurs, ses cadres et ses employés.

L'article 4.12 (pouvoir du conseil d'administration) pourrait être formulé de manière à bien circonscrire son rôle de gouvernance:

- > administrer les affaires de la corporation conformément à son mandat et aux lois applicables;
- > élire ses dirigeants (président, vice-président, trésorier, secrétaire);
- > embaucher le directeur général et l'évaluer périodiquement;
- > déterminer les orientations stratégiques et voir à leur mise en œuvre;
- > adopter des politiques et des règlements;
- > approuver le plan général de développement et le plan de main-d'œuvre;
- > approuver le plan financier et le plan d'investissement;
- > approuver le budget annuel et surveiller sa mise en œuvre;
- > approuver le rapport annuel;
- > recevoir le rapport financier annuel audité;
- > déterminer la rémunération des vérificateurs auditeurs;
- > convoquer l'assemblée générale des membres et lui rendre compte; et
- > déterminer les conditions d'admission des membres et, le cas échéant, les destituer.

Ajouter l'article 4.13 en remplacement de l'article 8.1 :

« **Comités.** Le Conseil d'administration peut former des comités permanents ou ad hoc pour réaliser certains mandats ou études jugés utiles et nécessaires à la bonne marche des affaires de la corporation.

Au moment de leur création, le conseil d'administration fixe leur composition, définit leur mandat et détermine les modalités de fonctionnement.

Ajouter l'article 4.14 (règles de procédure) :

« *Sous réserve des règlements généraux de l'organisme, le conseil d'administration peut adopter tout règlement pour régir la procédure de ses assemblées.*».

10.1.3 Les administrateurs dirigeants

La formulation actuelle de l'article 6.1 a omis le poste de vice-président. Elle devrait se lire:

«*Les administrateurs dirigeants de la corporation sont: le président du conseil d'administration, le vice-président, le trésorier et le secrétaire.*

S'il le juge à propos, le Conseil d'administration peut élire un administrateur cumulant les fonctions de trésorier et de secrétaire.».

Reformuler et ajouter des éléments à l'article 6.3 (durée des fonctions):

«*Le mandat d'un dirigeant est d'une année.*

L'élection a lieu à la première réunion du conseil d'administration suivant l'assemblée générale annuelle. Un dirigeant entre en fonction à la date de son élection et demeure en fonction jusqu'à la fin de son mandat comme administrateur ou jusqu'à ce que son successeur soit élu.

Pour l'article 6.4 (rémunération), voir nos commentaires concernant l'article 4.9 et supprimer les mots «comme tels» dans cet article et lire :

«*l'administrateur élu à une fonction de dirigeant n'est pas rémunéré.*».

La formulation de l'article 6.8 et en le lisant avec l'article 6.12 (directeur général), cet article donne à penser que le président pourrait agir comme président-directeur général si le Conseil d'administration n'embauche pas un directeur général.

Cet article devrait se lire comme suit:

« *Le président du Conseil*

- > préside les assemblées du Conseil et s'assure du bon ordre et de l'efficacité des délibérations;*

- > *préside l'assemblée générale annuelle des membres et toute autre assemblée extraordinaire des membres à moins que l'assemblée nomme un autre membre pour exercer cette fonction;*
- > *est membre d'office de tout comité du conseil d'administration (à l'exception du comité d'audit et de gestion des risques) sans toutefois être tenu d'assister à toute les réunions;*
- > *voit à l'exécution des décisions du Conseil d'administration;*
- > *signe avec le secrétaire les procès-verbaux de l'assemblée générale et des assemblées du conseil d'administration;*
- > *signe le rapport annuel;*
- > *est, avec le trésorier et le directeur général, signataire désigné des effets bancaires, comptables et administratifs de la corporation;*
- > *représente officiellement la corporation auprès de la municipalité et du public;*
- > *exerce tous autres mandats ou fonctions que le Conseil lui confie».*

Reformuler l'article 6.12 (nomination d'un directeur général)

«Le Conseil d'administration nomme un directeur général lequel ne peut être un administrateur du conseil.

Le Conseil lui délègue l'autorité nécessaire pour diriger toutes les opérations de la corporation dans l'exécution de sa mission et l'organisation de ses ressources.

Le directeur général rend compte de sa gestion selon les modalités que le Conseil d'administration détermine».

10.1.4 Les dispositions financières

Prévoir dans le second paragraphe de l'article 7.2 que le président du Conseil d'administration est l'un des deux administrateurs autorisés à signer.

Chapitre VIII

L'article 8.2 devient 8.1 (promulgation des règlements généraux).

Reformuler l'article 8.3 qui devient l'article 8.2 (modification aux règlements généraux) :

« Le conseil d'administration a le pouvoir d'abroger ou de modifier toute disposition du présent règlement, qui sera en vigueur dès son adoption jusqu'à la prochaine assemblée annuelle des membres.

Conformément aux dispositions de la Loi sur les compagnies, toute abrogation ou modification doit, par la suite, être ratifiée par les deux tiers (2/3) des membres présents, ayant droit de vote, lors de l'assemblée générale annuelle de l'organisme – à moins que dans l'intervalle elle soit ratifiée lors d'une assemblée extraordinaire des membres convoquée à cette fin.

Le texte de toute modification aux lettres patentes ou aux règlements de l'organisme doit être expédié avec l'avis de convocation de l'assemblée au cours de laquelle il sera soumis aux membres pour ratification.

Si l'abrogation ou la modification aux règlements généraux est rejetée ou n'est pas ratifiée lors de ladite assemblée, elle cessera, mais de ce jour seulement, d'être en vigueur».

Conclusion et recommandations : en instituant un nouvel organisme externe, la Ville de Terrebonne se donne un levier pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable. L'usage de ce levier doit être bien encadré et assujéti à une politique municipale qui favorise une gouvernance ouverte, imputable et claire.

L'un des objectifs étant de persuader les citoyennes et citoyens de Terrebonne d'adopter des comportements et des habitudes plus sensibles et plus respectueuses envers la qualité de l'environnement naturel dans lequel ils vivent, VERTerrebonne devra obtenir et entretenir la confiance résidents de Terrebonne.

10.2 Autres recommandations

Recommandation 24 : nous recommandons à la Ville de Terrebonne de reconnaître VERTerrebonne comme une OBNL d'initiative municipale mandataire visée par sa politique-cadre en gouvernance et imputabilité.

Recommandation 25 : dans les meilleurs délais après la constitution de la société, nous recommandons à la Ville de Terrebonne de passer avec elle un protocole des engagements réciproques et de service.

Si la Ville se propose de lui confier la gestion d'installations et d'équipement publics, elle devrait passer avec VERTerrebonne un contrat de service. La Ville devrait conserver pour elle-même la propriété et la responsabilité des biens publics et éviter ainsi que son mandataire s'endette avec sa caution.

Recommandation 26 : nous recommandons au Conseil d'administration de VERTerrebonne d'adopter dans les meilleurs délais un plan de travail dans le but de structurer progressivement sa gouvernance;

Recommandation 27 : nous recommandons au Conseil d'administration d'adopter dans les meilleurs délais un premier plan de développement dans lequel l'organisme énoncera ses orientations et les valeurs avec lesquelles il entend se gouverner et rendre des comptes de son mandat.

QUATRIÈME PARTIE

Conclusion

La réussite de la politique-cadre de la Ville de Terrebonne dépendra non seulement de la volonté de la Ville de Terrebonne mais aussi de l'adhésion des administrateurs des organismes mandataires à une culture de la gouvernance vigoureuse et efficace, complète et claire.

Le cadre de gouvernance doit être renforcé, mis à niveau et complété. Cette opération est déjà bien engagée dans la Cité GénérAction 55 + et doit être encouragée et appuyée par la Ville de Terrebonne. Dans les trois autres organismes mandataires, le travail à accomplir exigera une redéfinition des missions, des mandats et une réécriture des règlements généraux et des politiques pour installer une gouvernance moderne et forte, créatrice de valeurs pour les citoyennes et citoyens de Terrebonne.

Pour ce faire, la gouvernance des mandataires devra bien démarquer les rôles et responsabilités de la présidence du conseil d'administration et de la direction générale, généraliser l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie complet, favoriser l'adoption de bonnes pratiques (par exemple l'autoévaluation, le profil des compétences complémentaires) et rendre au grand jour des comptes.

Les recommandations formulées dans ce rapport devraient aussi inspirer les fondateurs et les premiers administrateurs de VERTerrebonne.

La Ville de Terrebonne et ses mandataires doivent instaurer entre eux des rapports de collaboration empreints de confiance où chacun comprend bien son rôle et assume pleinement ses responsabilités publiques.

Références bibliographiques

Documents fournis par les sociétés mandataires tels les rapports annuels, les rapports financiers, les règlements généraux, les procès-verbaux de leur conseil d'administration et, le cas échéant, de leurs comités.

Ville de Terrebonne: politique de reconnaissance et politiques de soutien à la vie associative, 2004 et 2010

Ville de Terrebonne: Guide vert 2017

Ville de Terrebonne: Plan vert 2011-2016

Ville de Terrebonne: politique de l'eau, 2009

Ville de Terrebonne: politique du sport, de l'activité physique et du plein air, 2017

Ville de Terrebonne: politique culturelle, 2012

Ville de Terrebonne: politique de cautionnement municipal, organismes mandataires, juin 2016

Vérificateur général de la Ville de Terrebonne, rapports pour les années 2015 et 2016
ÉNAF: **Les défis d'une mutation en grande ville**, diagnostic organisationnel et stratégique de la Ville de Terrebonne, février 2018

Québec: *Loi des cités et villes, chapitre C-19, à jour au 30 novembre 2017*, Éditeur officiel du Québec

Québec: *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, chapitre c-13*, codification administrative du MAMOT. Consultée en janvier 2018.

Ville de Lévis: *contrat de service à intervenir relatif à la gestion et à l'exploitation du Centre de plein air de Lévis*, APP-2016-110, juillet 2016.

À propos de l'IGOPP

Créé en 2005 par deux établissements universitaires (HEC Montréal et l'Université Concordia-École de gestion John-Molson) ainsi que par la Fondation Stephen Jarislowsky, l'IGOPP est devenu un centre d'excellence en matière de gouvernance. Par ses activités de recherche, ses programmes de formation, ses prises de position et ses interventions dans les débats publics, l'IGOPP s'est affirmé comme référence incontournable pour tout sujet de gouvernance tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

Présidé par le professeur Yvan Allaire, une autorité de réputation internationale en gouvernance, le conseil d'administration de l'IGOPP réunit 15 personnes de grande expérience en gouvernance dans le secteur public et privé.

Notre mission

- > Renforcer la gouvernance fiduciaire dans le secteur public et privé
- > Faire évoluer les sociétés d'une gouvernance strictement fiduciaire vers **une gouvernance créatrice de valeurs^{MD}**
- > Contribuer aux débats et à la solution de problèmes de gouvernance par des prises de position sur des enjeux importants ainsi que par une large diffusion des connaissances en gouvernance

Nos activités

L'IGOPP exerce son influence par les activités suivantes:

- > Les prises de position
- > La recherche et les publications
- > Des séminaires sur la gouvernance créatrice de valeurs
- > L'évaluation des conseils et des interventions sur des enjeux de gouvernance.