

Rapport d'intervention sur la gouvernance et les processus organisationnels

Promotion Saguenay, Diffusion Saguenay et
Société de gestion de la zone portuaire de
Chicoutimi



Juillet 2018

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamot.gouv.qc.ca.

ISBN 978-2-550-81767-3 (PDF)

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2018.

TABLE DES MATIÈRES

LE CONTEXTE	1
Les organismes visés par l'intervention.....	1
Promotion Saguenay	1
Diffusion Saguenay	2
Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi	3
Les objectifs de l'intervention	3
L'étendue de l'intervention	3
La méthodologie.....	3
RÉSULTATS DE L'INTERVENTION	4
La gouvernance	4
Les règlements généraux	4
La composition du conseil d'administration	5
Les rôles et responsabilités du conseil d'administration	7
Les rôles et les responsabilités du directeur général et ses relations avec le conseil d'administration	11
Les comités du conseil d'administration	13
Les réunions du conseil d'administration	15
L'assemblée générale des membres.....	16
L'éthique.....	18
La planification stratégique et la gestion des risques	19
La transparence	21
Les processus organisationnels	22
La planification et le suivi.....	22
La gestion contractuelle.....	23
Les aides financières.....	25
La reddition de comptes	27
La gestion des ressources humaines	28
Le cadre liant la Ville de Saguenay aux organismes	29
La convention de gestion avec un organisme.....	29
Le processus budgétaire d'évaluation de l'aide financière prévue par une convention	31
CONCLUSION	32
ANNEXE A	33

Le contexte

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, chapitre M-22.1).

Le 30 novembre 2017, la Ville de Saguenay a demandé une intervention du Ministère sur les sujets qu'il jugera à propos relativement à Promotion Saguenay inc. (Promotion Saguenay), Diffusion Saguenay inc. (Diffusion Saguenay) et la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc. (Zone portuaire). Dans ce contexte, pour faire suite à cette demande et avec l'accord des trois organismes, le Ministère a mandaté une équipe pour effectuer les travaux jugés pertinents.

Les organismes visés par l'intervention

Promotion Saguenay

Promotion Saguenay constitue un organisme municipal en vertu de l'article 17.0.1¹ de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en raison de la présence d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre à son conseil d'administration et du fait que la Ville de Saguenay contribue à plus de la moitié de son financement.

Promotion Saguenay a été constitué le 5 septembre 2002, en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (RLRQ, chapitre C-38). Les lettres patentes ont été modifiées à quelques reprises, notamment en 2005 lors de la fusion avec la Société de promotion économique de Chicoutimi inc., la Corporation de développement économique de Chicoutimi inc. et la Société touristique du Fjord. Cet organisme à but non lucratif (OBNL) a pour mission de contribuer au développement économique de la Ville de Saguenay, plus spécifiquement :

- favoriser le maintien et la création d'emplois dans le domaine de l'industrie, de la technologie, du commerce et du tourisme;
- mettre en place des infrastructures de développement dans le domaine de l'industrie, de la technologie, du commerce et du tourisme;
- aider, conseiller et soutenir financièrement ou autrement toute personne engagée dans le domaine de l'industrie, de la technologie, commercial et touristique;
- promouvoir de façon locale, provinciale, nationale et internationale les avantages et les possibilités industrielles, commerciales et touristiques de la région;
- prendre tous les moyens efficaces et nécessaires pour attirer dans la région de nouvelles entreprises industrielles, technologiques, commerciales et touristiques;
- assurer la gestion et la coordination des services de base pour le milieu industriel, technologique, commercial et touristique;

1. RLRQ, chapitre A-2.1, article 17.0.1 : « [...], on entend par "organisme municipal" une personne visée à l'article 107.7 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) ou un organisme municipal au sens de l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ou de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ».

- gérer des fonds d'investissement axés sur le développement et les actions technologiques, industrielles, commerciales et touristiques;
- imprimer, publier, éditer et distribuer des revues, journaux, périodiques et plus particulièrement diffuser toute information se rapportant aux objets de l'organisme;
- fournir des services de toute nature en relation avec les buts de l'organisme;
- à ces fins, obtenir de tout organisme ou gouvernement local, provincial ou fédéral des avantages de toute nature en relation avec les buts de l'organisme;
- se procurer, aux fins mentionnées ci-dessus, des fonds, des biens ou des services par voie de souscription publique ou privée ou de toute autre manière;
- acquérir par achat, location ou autrement posséder ou exploiter les biens meubles ou immeubles nécessaires aux fins ci-dessus.

Selon les états financiers vérifiés de Promotion Saguenay au 31 décembre 2016, les subventions reçues de la Ville de Saguenay représentent 10 202 606 \$, soit 75 % de ses revenus totaux.

Diffusion Saguenay

Diffusion Saguenay a été constitué par lettres patentes délivrées le 3 mars 2010, en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies à la suite de la faillite de la Coopérative de développement culturel de Chicoutimi. Cet OBNL est également la résultante du regroupement d'activités de diffuseurs que sont Produccion (Jonquière) et la Corporation du Théâtre du Palais municipal (La Baie). Le théâtre Palace Arvida est par ailleurs acquis en 2013. Diffusion Saguenay est contrôlé par Promotion Saguenay et sa mission consiste à :

- contribuer au développement culturel de la collectivité en favorisant l'accès des citoyens à des spectacles de qualité et à une programmation diversifiée;
- diffuser, soutenir et promouvoir des spectacles à caractère culturel pour la population en général dans les disciplines suivantes : théâtre (de répertoire et de création de tournées), musique, chanson francophone, humour, danse, multimédias, variétés et spectacles multidisciplinaires;
- rejoindre le plus grand éventail possible d'utilisateurs;
- soutenir certaines activités organisées par des organismes à but non lucratif ayant leur siège social à Saguenay, en assumant une partie des frais de location de base, en fournissant des heures de répétitions gratuites et en permettant d'intégrer de la publicité dans le dépliant annuel et autres documents promotionnels de Diffusion Saguenay. L'organisme devra fournir à la Ville un rapport faisant état du soutien accordé auxdits organismes à même son rapport d'activité;
- étudier, analyser et prendre en considération l'offre de spectacles professionnels de l'ensemble des diffuseurs de Saguenay afin d'éviter le plus possible le chevauchement des dates et l'apparence de concurrence. En d'autres termes, Diffusion Saguenay s'engage à favoriser la complémentarité de l'offre de spectacles professionnels à Saguenay.

Selon les états financiers vérifiés de Diffusion Saguenay au 31 août 2017, les subventions reçues de la Ville de Saguenay représentent 1 145 505 \$ (15 % de ses revenus totaux). Promotion Saguenay a également versé en 2017 la somme de 574 847 \$, soit 8 % de ses revenus totaux.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Zone portuaire est un OBNL qui a été constitué en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies, dont les lettres patentes ont été délivrées le 21 avril 1993, lesquelles ont été modifiées le 5 avril 2005. La mission de cet OBNL est :

- d'effectuer la gestion de la zone portuaire de Chicoutimi, du parc Mille Lieux de la colline, de la place du Citoyen, de la marina de Shipshaw ainsi que des Halles du Vieux Port². À l'exception du parc Mille Lieux de la colline, les autres infrastructures appartiennent à la Ville;
- de s'occuper de la conception, de l'organisation et de la coordination d'activités, de spectacles et d'animations pour l'ensemble de la population;
- de gérer et administrer les biens et immeubles qui lui sont confiés.

Les états financiers vérifiés de Zone portuaire au 31 décembre 2016 présentent 2 601 064 \$ à titre de subventions provenant de la Ville de Saguenay, soit 71 % de ses revenus totaux. L'aide provenant de la Ville a augmenté de 184 % entre 2014 et 2016.

Les objectifs de l'intervention

L'intervention effectuée par le Ministère vise à poser un regard objectif concernant le cadre de la gouvernance de Promotion Saguenay, Diffusion Saguenay ainsi que Zone portuaire, en plus de certains aspects relatifs aux processus organisationnels, dont la gestion contractuelle, et au cadre liant la Ville de Saguenay à ces trois OBNL.

Le rapport a pour objectif de présenter les observations établies au cours de ces travaux et de formuler des recommandations. Ainsi, pour chaque section, les saines pratiques de gestion sont exposées, suivies des observations et des recommandations pour chacun des organismes.

L'étendue de l'intervention

Les travaux menés par le Ministère portent sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 28 février 2018³.

La méthodologie

Pour mener à bien ses travaux, l'équipe du Ministère a réalisé près de cinquante entrevues auprès du personnel et de membres des conseils d'administration des trois organismes ainsi que de représentants de la Ville. De surcroît, divers documents transmis par les organismes ont été analysés. Plusieurs références en matière de gouvernance et de processus organisationnels ont été consultées. De plus, le Ministère a été accompagné par l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) pour certains aspects de son rapport⁴. Enfin, l'équipe du Ministère a présenté aux organismes et à la Ville les observations et les recommandations les concernant.

2. La convention de gestion intervenue entre la Ville et l'organisme a été modifiée le 4 mai 2018. La gestion de la place du Citoyen, de la marina de Shipshaw et des Halles du Vieux Port a été retirée à l'organisme.

3. La Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi nous a fourni la liste des contrats de 2016 et 2017 ainsi que celle du parc Mille Lieux de la colline.

4. Un mandat a été octroyé à l'IGOPP afin d'accompagner le Ministère pour établir son diagnostic sur la gouvernance des trois organismes.

Résultats de l'intervention

La gouvernance

Les règlements généraux

Les règlements généraux sont l'ensemble des dispositions qui établissent le fonctionnement de l'organisme. Ils prévoient, par exemple, la taille du conseil d'administration, les rôles et responsabilités du conseil d'administration et du directeur général, la possibilité de créer des comités, le déroulement des rencontres du conseil d'administration et des assemblées générales annuelles, l'élection des administrateurs et des dirigeants (minimalement un président et un vice-président), la gestion de l'organisme, etc. En plus d'être respectueux des lois en vigueur, les règlements généraux doivent être cohérents avec les lettres patentes, c'est-à-dire l'acte constitutif.

Les règlements généraux constituent le document de référence dans les actions et la prise de décision du conseil d'administration. Par conséquent, tous les administrateurs doivent en maîtriser le contenu. Le conseil d'administration révisé périodiquement ce document afin de s'assurer qu'il demeure conforme aux lois et qu'il reflète la façon dont le conseil accomplit son travail. Toute modification aux règlements généraux doit faire l'objet d'une réflexion approfondie par le conseil d'administration.

Promotion Saguenay

Les règlements généraux et les lettres patentes de 2005 présentent une contradiction en ce qui concerne la disposition des actifs lors de la dissolution de l'organisme. Ces règlements généraux prévoyaient que les biens soient dévolus à une organisation exerçant une activité analogue alors que les lettres patentes prescrivaient que tous les actifs ou deniers restants soient dévolus à la Ville de Saguenay. Les documents ont été toutefois harmonisés en 2017.

Diffusion Saguenay

Les règlements généraux mentionnent deux vice-présidents alors que, dans les faits, le conseil d'administration n'en a élu qu'un seul.

Il est recommandé :

- de réviser les règlements généraux pour qu'ils reflètent la réalité.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les règlements généraux n'ont pas été mis à jour depuis 2014 et ils comportent quelques incohérences avec la réalité. À titre d'exemple, l'exercice financier de l'organisme se termine le 31 octobre de chaque année alors que, dans les faits, les états financiers vérifiés sont clos le 31 décembre.

Il y a également une incohérence entre les règlements généraux et les lettres patentes en ce qui a trait au pouvoir de contracter ou non avec les administrateurs.

Il est recommandé :

- de réviser les règlements généraux ou les lettres patentes pour qu'ils reflètent la réalité et soient cohérents entre eux.

La composition du conseil d'administration

Les bonnes pratiques en matière de gouvernance préconisent que la taille du conseil d'administration soit adéquate pour lui permettre de remplir son mandat et de répondre aux besoins de l'organisme. La taille doit être suffisante afin de disposer d'un large éventail de profils et de connaissances spécialisées ainsi que de permettre la création de comités. Toutefois, un nombre trop élevé d'administrateurs⁵ peut causer un alourdissement du processus décisionnel, amener une participation moindre de la part des administrateurs et, par conséquent, une moins grande efficacité du conseil.

La sélection de nouveaux membres doit être basée sur un profil de compétences préalablement établi par le conseil d'administration. Le profil de compétences devrait notamment s'assurer de la complémentarité des expertises au sein du conseil ainsi que de la représentativité du secteur d'activité et de la diversité de la population. De plus, bien que la Loi sur les compagnies limite le mandat d'un administrateur à deux ans sans prévoir un maximum de renouvellement, il importe, afin de maintenir l'efficacité du conseil d'administration, de planifier le renouvellement des administrateurs de manière périodique, ce qui permet de maintenir un équilibre entre stabilité et nouvelles idées. Le renouvellement d'un grand nombre d'administrateurs dans une courte période de temps n'est pas souhaitable, car cela amène une charge de travail importante pour les administrateurs d'expérience restants ainsi que sur la direction générale et pourrait mener à un fonctionnement moins efficace de l'organisme, voire un dysfonctionnement pendant une certaine période.

Selon les bonnes pratiques, afin de jouer leur rôle adéquatement, les administrateurs doivent être indépendants. Ceux-ci sont donc tenus de n'entretenir aucune relation d'intérêt avec l'organisme, qu'elle soit d'affaires ou autre, qui serait susceptible en réalité ou en apparence de nuire à leur capacité d'agir dans l'intérêt supérieur de l'organisme. Dans ce contexte, étant donné le statut juridique de ces organismes et leur mission, la présence d'élus au conseil d'administration est déconseillée puisqu'ils ont un devoir de loyauté d'abord et avant tout envers la Ville et les citoyens qu'ils représentent. Bien qu'il soit dans les meilleures pratiques que tous les administrateurs soient totalement indépendants, la présence de représentants d'autres organisations est parfois acceptée à certains conseils d'administration. Ceux-ci ne devraient jamais représenter plus du tiers des administrateurs ni présider le conseil d'administration.

Aucun observateur ne doit assister au conseil d'administration, outre les personnes qui présentent un dossier qui nécessite une expertise et pour une partie limitée de la séance. La présence d'un observateur relève donc du bon vouloir des administrateurs. Dans d'autres circonstances, cela risque d'éterniser certains débats en augmentant le nombre de participants ou, inversement, de limiter la participation des administrateurs. Le directeur général assiste également aux réunions du conseil, à l'exception du huis clos.

Promotion Saguenay

Les règlements généraux de l'organisme prévoient que le conseil d'administration est composé d'un maximum de dix-neuf administrateurs, un nombre trop élevé qui peut nuire à son efficacité.

Des élus siègent également au conseil d'administration. Entre 2005 et 2013, les règlements généraux prévoyaient que le poste de président de Promotion Saguenay revienne au maire de la Ville de Saguenay, à moins que ce dernier n'en décide autrement. Dans les faits, le maire a toujours siégé comme président.

5. Selon des références consultées, la taille d'un conseil d'administration ne devrait généralement pas excéder neuf à douze administrateurs.

Afin de pourvoir un poste vacant au conseil d'administration, les administrateurs et le directeur général proposent des candidats. Le choix est fait à la suite de discussions, mais aucun document d'appui des candidatures n'aide le conseil dans sa décision. Il n'existe pas de profil de compétences formel pour leur recrutement ni de planification pour le renouvellement des administrateurs.

Depuis décembre 2017, des observateurs, qui ne sont pas directement en lien avec l'organisme, assistent aux rencontres du conseil d'administration et du comité exécutif, soit des conseillers municipaux de la Ville de Saguenay ainsi que du personnel administratif et politique de la Ville.

Il est recommandé :

- de réduire le nombre maximal d'administrateurs au conseil d'administration et de préciser le seuil minimal;
- de retirer la possibilité que des élus soient nommés au conseil d'administration;
- d'établir un processus formel de recrutement des administrateurs basé sur un profil de compétences;
- de prévoir un plan de renouvellement structuré du conseil d'administration;
- de limiter la présence d'autres personnes que les administrateurs et le directeur général lors des rencontres du conseil d'administration et du comité exécutif.

Diffusion Saguenay

Les règlements généraux indiquent que les administrateurs sont désignés par Promotion Saguenay⁶. Or, ce sont le conseil d'administration et le comité exécutif de Promotion qui nomment les administrateurs, sur recommandations de Diffusion Saguenay. Promotion Saguenay s'assure de nommer au conseil un de ses membres à titre de représentant. Historiquement, ces façons de faire avaient été prévues afin d'assurer la cohésion entre les trois théâtres qui formaient originalement Diffusion Saguenay. Dans les faits, l'organisme fonctionne indépendamment de Promotion Saguenay.

Le conseil d'administration de Diffusion Saguenay est composé minimalement de cinq administrateurs et de neuf au maximum. En février 2018, sept membres composaient ce conseil. Toutefois, s'il ne devait y avoir que cinq membres, le conseil pourrait être limité dans ses actions et ne pas remplir ses fonctions.

Le conseil d'administration assure une représentativité des trois arrondissements de Saguenay et de certains secteurs d'activité. L'organisme ne s'est toutefois pas doté d'un profil de compétence afin de recruter ses administrateurs.

Les règlements généraux prévoient que chaque administrateur reste en fonction jusqu'à ce que son mandat soit révoqué par le membre ou pour des raisons comme son décès ou la faillite de l'organisme. Il n'y a pas de durée ni de date de fin des mandats.

Il est recommandé :

- d'établir l'autonomie de Diffusion Saguenay par rapport à Promotion Saguenay;
- d'augmenter le nombre minimal de membres du conseil d'administration;
- d'établir un processus formel de recrutement des administrateurs basé sur un profil de compétences;
- de prévoir un plan de renouvellement structuré des membres du conseil d'administration, dont le mandat ne doit pas excéder deux ans.

6. Promotion Saguenay est le seul membre de Diffusion Saguenay.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les règlements généraux prévoient que le conseil d'administration doit être composé de sept administrateurs, dont un est désigné par le comité exécutif de la Ville de Saguenay. Lors du conseil municipal du 5 mars 2018, deux élus ont été ajoutés au conseil d'administration de l'organisme, ce qui porte le nombre d'administrateurs à neuf. De plus, depuis cette date, deux gestionnaires de la Ville agissent à titre d'observateur à tous les conseils d'administration.

Au cours des dernières années, les nominations aux postes vacants du conseil d'administration résultaient d'une proposition de candidats de la part des administrateurs en place. Le choix est fait à la suite de discussions, mais aucun document d'appui des candidatures n'aide le conseil dans sa décision. Le conseil d'administration n'a pas établi de profil de compétences pour leur recrutement et n'a pas fait de planification pour le renouvellement des administrateurs. Or, les règlements généraux prévoient que les administrateurs sont élus en rotation sur une période de deux ans, de manière à ce que leur mandat ne se termine pas au même moment.

Entre 2014 et 2017, aucune résolution du conseil d'administration n'a officialisé la nomination des deux nouveaux membres.

Il est recommandé :

- d'éviter la présence d'élus au conseil d'administration;
- de limiter la présence d'autres personnes que les administrateurs et le directeur général lors des rencontres du conseil d'administration;
- d'établir un processus formel de recrutement des administrateurs basé sur un profil de compétences et la nomination des membres.

Les rôles et responsabilités du conseil d'administration

Un des principaux facteurs de succès d'un conseil d'administration est la bonne compréhension des rôles et des responsabilités des administrateurs. Le conseil d'administration tient essentiellement un rôle de surveillance et de planification qui consiste notamment à :

- approuver les règlements généraux et s'assurer de leur application;
- élaborer et adopter une planification stratégique;
- veiller au respect de la mission de l'organisme et à l'atteinte des objectifs;
- se doter de bonnes pratiques de gouvernance ainsi que de politiques pour encadrer le travail du conseil d'administration et de la direction générale;
- assurer une gestion des risques;
- embaucher le directeur général, déterminer sa rémunération, fixer ses attentes et évaluer son rendement annuellement;
- adopter le budget et en effectuer le suivi;
- s'assurer que la gestion de la direction générale est intègre, efficace et efficiente;
- évaluer la performance du conseil d'administration, de ses comités et de ses administrateurs.

Le conseil d'administration ne doit pas participer à la gestion courante de l'organisme, c'est le travail du directeur général. Le conseil s'occupe d'abord et avant tout des questions de nature stratégique. Il doit donc garder une certaine distance par rapport au volet administratif afin de conserver sa vue d'ensemble et son objectivité.

Les administrateurs ont des responsabilités par rapport à l'organisme pour lequel ils agissent à titre de mandataires. Ils doivent agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté dans l'intérêt de l'organisme. Pour ce faire, ils ont le devoir de se renseigner, notamment sur la loi, l'acte constitutif de l'organisme, ses règlements généraux, sa mission, ses politiques, son code d'éthique et de les respecter. Ils doivent également assister aux rencontres du conseil d'administration, être bien préparés et y participer activement. Ils ont un devoir de confidentialité et doivent être solidaires des décisions prises par le conseil.

Le conseil d'administration et son président doivent s'assurer que tous les administrateurs comprennent bien leurs rôles, leurs responsabilités de même que les bonnes pratiques en matière de gouvernance et qu'ils ont la formation nécessaire pour bien faire leur travail (formation continue, documentation, mentorat, etc.). Afin de bien préparer les nouveaux administrateurs à assumer leurs nouvelles tâches, l'organisme doit leur fournir notamment les informations suivantes :

- les lettres patentes;
- les règlements généraux;
- les chartes ou les mandats du conseil et de ses comités, s'il y a lieu;
- la description de poste ou les attentes envers les administrateurs (par exemple : la présence et la participation aux réunions, la participation à titre de membre d'un comité, l'apport attendu en matière de compétences et de connaissances);
- le plan stratégique;
- le budget de l'année en cours et le rapport financier le plus récent;
- le rapport annuel d'activités;
- les procès-verbaux des dernières rencontres du conseil d'administration;
- l'organigramme de l'organisme;
- les principales politiques;
- l'approche de l'organisme quant aux bonnes pratiques de gouvernance.

Afin de maintenir un haut niveau de compétences du conseil d'administration dans l'intérêt supérieur de l'organisme, il est opportun de procéder à l'évaluation de sa performance. Pour ce faire, le conseil d'administration, les comités du conseil et chaque administrateur doivent être évalués régulièrement quant à leur contribution et leur efficacité.

Promotion Saguenay

À la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration, certains éléments stratégiques mentionnés précédemment dans la section des bonnes pratiques sont peu ou pas discutés, dont les conditions de travail incluses dans les différents contrats du président-directeur général signés au cours des années.

En 2015, les conditions salariales de l'ancien président-directeur général de Promotion Saguenay ont été présentées au comité exécutif comme étant similaires à celles des dirigeants d'autres organisations du même type. Dans le même ordre d'idées, à titre de comparaison, elles sont légèrement supérieures à celles du directeur général de la Ville de Saguenay.

Toutefois, le président-directeur général de Promotion Saguenay a accès à un régime de retraite dont les cotisations sont entièrement à la charge de l'organisme, contrairement au milieu municipal où les cotisations sont partagées en parts égales entre l'organisme municipal et les employés.

Dans le contrat de 2015, il est également stipulé que, si Promotion Saguenay y met fin pour des raisons autres que le décès du président-directeur général ou une incapacité permanente après plus de 24 mois, l'organisme doit lui payer une somme forfaitaire équivalente au salaire qui aurait dû lui être versé jusqu'à la fin du contrat ou, si la fin du contrat intervient moins de trois ans avant l'échéance prévue, une somme correspondante au salaire des trois dernières années du contrat. Aussi, les notions liées à la fin de contrat lorsque, par résolution d'au moins les deux tiers des membres, le conseil d'administration juge que des fautes lourdes ou des négligences grossières ont été commises ou encore si le président-directeur général est reconnu coupable de vol ou de malversation, présentes dans les contrats précédents, ont été retirées.

De plus, sous certaines réserves, Promotion Saguenay doit conserver dans la plus stricte confidentialité le contrat, sous peine de laquelle l'organisme devra payer une pénalité de 100 000 \$ au président-directeur général.

Ce contrat expirait au 31 décembre 2019. Il pouvait être reconduit pour une autre période de cinq ans au seul gré du président-directeur général, soit jusqu'en décembre 2024. Pourtant, en juin 2017, un nouveau contrat était signé. Les modifications concernent le régime de retraite et l'ajout d'une garantie salariale de longue durée en cas d'invalidité. Ce contrat est rétroactif au 1^{er} janvier 2015.

Selon les administrateurs rencontrés lors de cette intervention, bien que ces contrats leur aient été présentés, ceux-ci n'ont suscité que peu de discussions. En ce qui concerne le contrat du 8 juin 2017, aucune copie n'a été remise aux administrateurs siégeant au comité exécutif, instance autorisant la signature des contrats de travail du président-directeur général. Ce contrat n'a pas été présenté au conseil d'administration avant sa signature et le dépôt du procès-verbal du comité exécutif autorisant sa signature n'est mentionné dans aucun des procès-verbaux des conseils subséquents, contrairement à la façon habituelle de procéder de cet organisme. De plus, les administrateurs ne semblent pas avoir bien compris la teneur de ces contrats de travail, notamment en ce qui a trait à leur fonds de retraite dont la valeur sur une base de solvabilité est estimée à environ 1,5 M\$.

Par ailleurs, une des responsabilités importantes des administrateurs est d'assister aux rencontres du conseil. Pourtant, plusieurs personnes sont manquantes à chacune des rencontres et certains administrateurs ont un taux d'absentéisme élevé.

Le conseil d'administration ne procède pas à l'évaluation de sa performance ni à celle du comité exécutif ou des administrateurs. Cet exercice pourrait avoir un effet positif, entre autres, sur le taux d'absentéisme.

Il est recommandé :

- que le conseil d'administration joue davantage son rôle de surveillance et qu'il s'occupe principalement des questions de nature stratégique, notamment les conditions de travail du président-directeur général;
- de s'assurer que les administrateurs ont les connaissances et les outils nécessaires pour jouer leurs rôles;
- de s'assurer que le conseil d'administration est accompagné de manière indépendante lorsque cela est requis pour une prise de décision éclairée sur des questions qui nécessitent une expertise particulière;
- de procéder périodiquement à l'évaluation du conseil d'administration, de ses comités et des administrateurs.

Diffusion Saguenay

Les rôles et les pouvoirs du conseil d'administration sont définis sommairement dans les règlements généraux. Même si les rôles du conseil sont relativement bien compris par les administrateurs actuels, il n'y a aucun autre document qui présente leurs pouvoirs spécifiques. Également, à leur arrivée, les nouveaux administrateurs n'ont pas de documentation sur leurs rôles.

Le budget est adopté par le conseil d'administration quelques mois après le début de l'année financière.

Le conseil d'administration ne procède pas à l'évaluation de sa performance ou de celle des administrateurs.

Il est recommandé :

- de se doter d'une documentation précisant les rôles et les responsabilités du conseil d'administration;
- d'adopter le budget avant le début de l'année financière;
- de procéder périodiquement à l'évaluation du conseil d'administration, de ses comités et des administrateurs.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les règlements généraux mentionnent que les administrateurs ont les pouvoirs et les devoirs établis par la loi ainsi que ceux qui découlent de la nature de leurs fonctions. Aucun autre document ne précise leurs rôles et leurs responsabilités.

À la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration, des éléments stratégiques mentionnés précédemment dans la section des bonnes pratiques sont peu ou pas discutés. Par exemple, en ce qui a trait à l'adoption du budget, outre le budget de 2014, les procès-verbaux ne mentionnent aucune autre discussion pour les années subséquentes. De plus, il n'y a aucune résolution portant sur l'adoption du budget. Quant à son suivi, il y a au moins une discussion annuellement sur le sujet, mais les documents ne sont pas transmis aux membres préalablement à la rencontre pour faciliter leur analyse.

Aucune formation, aucune documentation ni mentorat ne sont offerts aux administrateurs sur la gouvernance et peu d'informations sont transmises aux nouveaux administrateurs.

À l'instar des deux autres organismes, le conseil d'administration ne procède pas à l'évaluation de sa performance ou de celle des administrateurs.

Il est recommandé :

- de se doter d'une documentation précisant les rôles et les responsabilités du conseil d'administration;
- d'adopter le budget et d'en faire le suivi régulièrement au conseil d'administration;
- de s'assurer que les administrateurs ont les connaissances et les outils nécessaires pour jouer leurs rôles;
- de procéder périodiquement à l'évaluation du conseil d'administration, de ses comités et des administrateurs.

Les rôles et les responsabilités du directeur général et ses relations avec le conseil d'administration

Le conseil d'administration dirige l'organisme et en exerce tous les droits et les pouvoirs. Comme il ne peut gérer au quotidien les activités de l'organisme, il délègue généralement certains pouvoirs au directeur général. Le directeur général est le seul employé du conseil d'administration. Tous les autres employés de l'organisme relèvent de lui.

Le rôle du directeur général et celui du conseil d'administration sont complémentaires. Le rôle du directeur général consiste notamment à :

- soutenir le conseil d'administration afin que celui-ci s'acquitte efficacement de son travail;
- collaborer avec le conseil d'administration pour établir une planification stratégique et mettre en application le plan adopté;
- gérer les activités courantes dans le respect de la mission et de manière à atteindre les objectifs de l'organisation;
- appliquer les politiques adoptées par le conseil d'administration;
- mettre en œuvre la gestion des risques;
- embaucher le personnel de l'organisme, déterminer leur rémunération et en évaluer le rendement annuellement;
- respecter le budget adopté par le conseil d'administration et lui en faire le suivi;
- gérer les ressources humaines, financières et matérielles sous sa responsabilité de manière intègre et efficiente.

Les pouvoirs du directeur général sont décrits dans les règlements généraux. Le directeur général doit remplir ses fonctions dans les limites de ses pouvoirs, avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté. Il doit fournir aux membres du conseil d'administration toutes les informations susceptibles d'influencer leurs décisions ou d'avoir des répercussions sur l'organisme qui nécessiteraient l'intervention du conseil.

Afin de permettre à l'organisme de réaliser ses activités efficacement, une délégation de pouvoirs au directeur général doit être écrite de manière claire et concise. Elle doit comprendre, entre autres, la délégation du pouvoir de dépenser et d'octroyer des contrats pour des sommes en deçà d'un certain seuil.

Le conseil d'administration doit établir un processus d'évaluation du rendement du directeur général. Pour ce faire, au moins une fois par année, il doit fixer des attentes écrites au directeur général afin d'évaluer les résultats que ce dernier aura obtenus. Les objectifs doivent notamment être clairs, mesurables, réalistes et définis dans le temps. Ce processus d'échanges permet au directeur général de bien comprendre les attentes du conseil d'administration envers son travail et d'élaborer un plan de perfectionnement.

Promotion Saguenay

Les contrats de travail du président-directeur général de Promotion Saguenay ont permis, durant de nombreuses années, que celui-ci exerce également les fonctions de conseiller principal ou chef de cabinet du maire de la Ville de Saguenay. Dans un souci d'indépendance, le cumul de ces fonctions n'est pas souhaitable.

Le comité exécutif donne beaucoup de pouvoirs au président-directeur général, ce qui pourrait amener certains risques quant à des décisions importantes non approuvées par le conseil. En effet, ce comité l'autorise à poser tous les gestes, à accomplir tous les actes, à publier, négocier, conclure et signer tous types de documents, appels d'offres et contrats, à faire toutes les démarches nécessaires et utiles et, de façon plus générale, à exercer tous les pouvoirs, incluant autoriser tout financement, contracter tout prêt et emprunt et consentir toute hypothèque, priorité ou autre charge sur les biens de Promotion Saguenay. De plus, les règlements généraux de juin 2017 mentionnent que le conseil d'administration peut déléguer ses pouvoirs, en tout ou en partie, au président-directeur général. Toutefois, certaines balises fixent les montants pouvant être approuvés par le président-directeur général, notamment en matière de gestion contractuelle et d'aides financières.

Le président-directeur général ne reçoit pas d'attentes et son rendement n'est pas évalué formellement par le conseil d'administration.

Il est recommandé :

- d'interdire le cumul de fonctions pour le président-directeur général avec des entités liées à Promotion Saguenay;
- de revoir les pouvoirs confiés au président-directeur général afin de s'assurer que cette délégation répond toujours à la volonté du conseil d'administration;
- d'instaurer un processus annuel d'évaluation du rendement par attentes significatives.

Diffusion Saguenay

La fonction du directeur général n'est pas définie dans les règlements généraux et il y a confusion avec celle du président du conseil d'administration. En effet, il y est spécifié que ce dernier préside les réunions du conseil et assume la haute direction sous le contrôle des administrateurs. Contrairement à ce qui est mentionné dans les règlements généraux, l'organisme est géré par un directeur général, qui n'est pas le président du conseil.

Le directeur général ne dispose actuellement d'aucune délégation de pouvoir. Cette situation crée de la confusion entre les rôles du conseil d'administration et ceux du directeur général. Par exemple, un contrat de faible valeur a été autorisé par le conseil d'administration alors qu'il aurait été plus judicieux que le directeur général soit habilité à signer en vertu d'une délégation de pouvoir. Dans un même ordre d'idées, à une occasion, le conseil d'administration a procédé à la nomination d'un directeur de l'organisme alors que cela fait partie des fonctions d'un directeur général.

Par ailleurs, le directeur général, récemment parti à la retraite, était un employé de la Ville mis à la disposition de l'organisme, ce qui n'est pas souhaitable. Il est toutefois peu probable que cette situation conjoncturelle, liée à la création de l'organisme, se présente de nouveau.

Le directeur général ne reçoit pas d'attentes et son rendement n'est pas évalué formellement par le conseil d'administration.

Il est recommandé :

- de revoir les règlements généraux afin de clarifier les rôles et les responsabilités du président de l'organisme;
- de décrire la fonction de directeur général dans les règlements généraux et de prévoir une délégation de pouvoir;
- d'instaurer un processus annuel d'évaluation du rendement par attentes significatives.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

La fonction ainsi que les rôles et les responsabilités du directeur général ne sont pas définis dans les règlements généraux. Le libellé du rôle du président du conseil d'administration porte à confusion. En effet, il y est spécifié que ce dernier préside les réunions du conseil et assume la haute direction sous le contrôle des administrateurs. Contrairement à ce qui est mentionné dans les règlements généraux, l'organisme est géré par un directeur général, qui n'est pas le président du conseil. Les responsabilités du directeur général sont toutefois prévues dans son contrat.

Bien que l'organisme ne dispose pas de plan de délégation de pouvoir permettant au directeur général de dépenser ou d'octroyer un contrat, le conseil d'administration a délégué, par une résolution, la signature des chèques de moins de 3 000 \$ au directeur général et à la directrice administrative. Ainsi, des rencontres téléphoniques des administrateurs se tiennent, entre les rencontres du conseil d'administration, afin d'autoriser le directeur général à signer certains documents.

Lors de la modification du contrat du directeur général, une firme recommandait notamment d'adapter sa rémunération en fonction de sa performance. Même si des discussions ont eu lieu lors de rencontres du conseil d'administration, le directeur général n'a reçu aucune attente et évaluation écrite depuis son entrée en fonction.

Il est recommandé :

- de revoir les règlements généraux afin de clarifier les rôles et les responsabilités du président de l'organisme;
- de décrire la fonction de directeur général dans les règlements généraux et de prévoir une délégation de pouvoir;
- d'instaurer un processus annuel d'évaluation du rendement par attentes significatives.

Les comités du conseil d'administration

Dans un souci d'efficacité et d'efficience, le conseil d'administration peut créer des comités. Cette possibilité doit être prévue dans les règlements généraux. Il existe dans certains organismes un comité exécutif qui prend en charge une partie des responsabilités du conseil d'administration. Toutefois, l'existence d'un tel comité n'est pas recommandée puisque cela crée deux niveaux d'administrateurs et peut avoir pour conséquence une démobilitation de certains membres du conseil d'administration. En effet, les membres du comité exécutif détiennent souvent plus d'informations et prennent des décisions de nature stratégique. Le conseil d'administration joue alors un rôle plus d'approbateur que de décideur alors qu'il forme l'instance gouvernante de l'organisme. La présence d'un comité exécutif peut signifier un trop grand nombre d'administrateurs au conseil d'administration ou que ceux-ci traitent des affaires courantes de l'organisme plutôt que stratégiques.

Le rôle des comités est donc d'informer ou de conseiller le conseil d'administration sur des enjeux stratégiques. Comme il s'agit d'une instance consultative, les décisions reviennent ultimement au conseil d'administration. Les comités les plus fréquents sont les comités d'audit, de gouvernance, de gestion des risques et des ressources humaines. Les comités peuvent avoir plus d'un mandat, par exemple un comité d'audit et de gestion des risques ou un comité de gouvernance et des ressources humaines.

Il importe que les rôles et les responsabilités de chacun des comités soient écrits de manière claire et détaillée dans un mandat ou une charte. Ce document établit principalement la fonction du comité, la nomination de ses membres, ses pouvoirs, ses responsabilités et son fonctionnement. Par exemple, un comité d'audit pourrait avoir pour mandat, outre la surveillance de l'information financière, le respect des règlements généraux et des politiques adoptées par le conseil, en plus d'exiger qu'au moins un de ses membres ait une formation comptable ou financière.

Promotion Saguenay

Les règlements généraux prévoient un comité exécutif qui veille notamment à l'exécution des grandes orientations prises par le conseil pour traiter des affaires courantes de l'organisme et des affaires urgentes. Il veille également à la préparation du budget et à l'élaboration de politiques générales et des orientations. Cette instance exerce un pouvoir décisionnel.

Il existe des comités d'investissement (comités externes) pour l'octroi de certaines aides financières, mais ceux-ci ne relèvent pas du conseil d'administration. À l'exception du comité exécutif, aucun comité n'est lié au conseil.

Il est recommandé :

- d'abolir le comité exécutif⁷;
- de créer des comités consultatifs sur les principaux enjeux de nature stratégique.

Diffusion Saguenay

Les règlements généraux ne prévoient la création d'aucun comité. Toutefois, des comités spéciaux ont été institués pour des mandats particuliers.

Il est recommandé :

- d'évaluer la pertinence de créer des comités consultatifs sur les principaux enjeux de nature stratégique.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les règlements généraux prévoient la création d'un comité exécutif et indiquent que les administrateurs peuvent créer d'autres comités. Aucune rencontre du comité exécutif n'a eu lieu depuis 2014 et il n'existe pas d'autres comités.

Il est recommandé :

- d'abolir le comité exécutif;
- d'évaluer la pertinence de mettre en place des comités consultatifs sur les principaux enjeux de nature stratégique.

7. Conséquent à la recommandation de réduire le nombre maximal d'administrateurs au conseil d'administration.

Les réunions du conseil d'administration

Les réunions du conseil d'administration doivent porter essentiellement sur des éléments de nature stratégique et avoir une durée adéquate qui permet des discussions suffisamment en profondeur.

Afin que ces réunions soient pertinentes et efficaces, il importe que les administrateurs reçoivent l'ensemble de la documentation plusieurs jours à l'avance, voire une semaine. En plus de contenir l'ordre du jour et le procès-verbal de la dernière rencontre, la trousse de convocation inclut tous les documents pertinents avec l'information essentielle pour chacun des sujets. Cela permet aux administrateurs de prendre des décisions éclairées et d'être en mesure d'évaluer, par exemple, la présence d'un conflit d'intérêts potentiel.

Les procès-verbaux des réunions sont très importants. Ils constituent la mémoire organisationnelle des décisions prises par les administrateurs et doivent donc être exempts d'erreurs. Le procès-verbal doit refléter les décisions prises et mettre en contexte brièvement les discussions, les enjeux soulevés et le processus qui a mené à la décision. Idéalement, chacune des résolutions adoptées par le conseil d'administration est numérotée, ce qui permet de les repérer rapidement une fois qu'elles sont archivées.

Promotion Saguenay

L'importance du rôle du conseil d'administration ne se reflète pas dans les réunions du conseil. Lors de ces réunions, les administrateurs abordent peu les éléments stratégiques en lien avec la réalisation de la mission.

Peu de documents sont transmis suffisamment à l'avance, soit essentiellement l'ordre du jour et les procès-verbaux. D'autres documents sont également fournis séance tenante.

Les procès-verbaux présentent essentiellement les décisions prises par le conseil d'administration, sans décrire ce qui a mené à cette prise de décision.

Il est recommandé :

- de s'assurer que les réunions du conseil d'administration portent essentiellement sur les éléments de nature stratégique;
- de transmettre aux administrateurs toute la documentation pertinente dans un délai approprié;
- d'inclure davantage dans les procès-verbaux une brève mise en contexte des discussions, des enjeux soulevés et du processus qui a mené à la décision.

Diffusion Saguenay

En préparation des réunions du conseil, les administrateurs reçoivent l'ordre du jour et les comptes rendus des rencontres précédentes. Les autres documents ne sont toutefois pas transmis pour des raisons de confidentialité. Rappelons que les administrateurs sont soumis aux devoirs de loyauté et de confidentialité et qu'ils devraient avoir accès à tous les documents.

Il est recommandé :

- de transmettre aux administrateurs toute la documentation pertinente dans un délai approprié.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les membres reçoivent seulement l'ordre du jour et les procès-verbaux des rencontres précédentes. L'envoi des documents se fait parfois la veille de la réunion, ce qui laisse peu de temps aux administrateurs pour se préparer adéquatement et leur permettre de prendre des décisions éclairées.

Des procès-verbaux sont rédigés à la suite de chacune des réunions. Ceux-ci contiennent parfois des anomalies et ne permettent pas toujours de cerner les enjeux soulevés et de comprendre le processus qui a mené à la prise de décision. De plus, les résolutions ne sont pas numérotées pour en faciliter le repérage.

Il est recommandé :

- de transmettre aux administrateurs toute la documentation pertinente dans un délai approprié;
- d'inclure davantage dans les procès-verbaux une brève mise en contexte des discussions, des enjeux soulevés et du processus qui a mené à la décision et de s'assurer de l'absence d'anomalies.

L'assemblée générale des membres

L'assemblée générale des membres doit se tenir au plus tard quatre mois après la fin de l'année financière afin que les états financiers audités et le rapport d'activités soient fournis aux membres dans un délai opportun. Elle a également pour rôle :

- d'élire les administrateurs;
- de nommer un auditeur indépendant;
- d'entériner les règlements généraux, s'ils ont été modifiés.

Promotion Saguenay

Au cours de la période analysée, l'assemblée générale des membres a été tenue dans un délai dépassant les quatre mois après la fin de l'année financière.

Les règlements généraux de Promotion Saguenay prévoient que les administrateurs soient élus à la majorité simple des voix exprimées lors de l'assemblée générale annuelle des membres ou, le cas échéant, lors d'une assemblée générale extraordinaire convoquée à cette fin. Par ailleurs, les règlements généraux prévoient seulement un nombre maximal d'administrateurs et, en cas de vacances, un remplaçant peut être nommé en cours d'année par résolution du conseil d'administration, sur recommandation du comité exécutif. En considérant ces faits, sur le plan pratique, les assemblées générales annuelles servent en réalité à la ratification de la nomination des administrateurs plutôt qu'à leur élection.

Il est recommandé :

- de tenir l'assemblée générale des membres dans le délai prescrit;
- de s'assurer que les assemblées générales des membres procèdent à l'élection des administrateurs.

Diffusion Saguenay

Pendant la période concernée, l'assemblée générale annuelle a eu lieu plus de quatre mois après la fin de l'année financière à une occasion, soit pour l'année financière se terminant le 31 août 2016.

Selon les règlements généraux, lors d'une assemblée générale annuelle, il est prévu que le quorum est atteint lorsque les deux représentants du membre, soit Promotion Saguenay, ayant droit de vote sont présents. Ces assemblées sont présidées par l'un des représentants et l'autre exerce les fonctions de secrétaire. Lors des assemblées générales du 23 janvier 2017 et du 12 décembre 2017, un seul représentant du membre était présent. Les procès-verbaux précisent pourtant que le quorum est atteint. De plus, au cours de toute la période analysée, ceux-ci ne font nullement mention de la désignation du président et du secrétaire de l'assemblée parmi les représentants du membre. Les procès-verbaux portent à croire que c'est plutôt le président du conseil d'administration qui a présidé l'assemblée.

Il est recommandé :

- de tenir l'assemblée générale du membre dans le délai prescrit;
- de s'assurer que le quorum est respecté, de nommer le président et le secrétaire de l'assemblée parmi les représentants du membre⁸ et que ces nominations soient inscrites dans les procès-verbaux.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Au cours de la période analysée, l'assemblée générale annuelle a systématiquement eu lieu plus de quatre mois après la fin de l'année financière.

Les règlements généraux prévoient que les membres se réunissent aux fins de recevoir et de consulter les états financiers et le bilan de l'organisme, d'élire les administrateurs et de prendre connaissance et de décider de toute autre affaire dont l'assemblée générale peut être légalement saisie.

Lors des assemblées de 2016 et 2017, les procès-verbaux ne mentionnent pas qu'un bilan ou un rapport d'activités de l'organisme a été présenté. Les procès-verbaux de 2016 et 2017 indiquent qu'« aucune modification n'est apportée aux administrateurs ». Donc, le libellé de la résolution concernant l'élection des administrateurs est incomplet.

Il est recommandé :

- de tenir l'assemblée générale des membres dans le délai prescrit;
- de s'assurer que l'assemblée générale annuelle remplit les rôles établis par les règlements généraux;
- de s'assurer que les assemblées générales des membres procèdent à l'élection des administrateurs.

8. Selon les règlements généraux actuels.

L'éthique

Tout organisme devrait viser les plus hauts standards en matière d'éthique puisque des manquements de cette nature peuvent nuire de manière importante à sa réputation ainsi qu'à ses relations avec ses partenaires et ses bailleurs de fonds et, par le fait même, à sa pérennité. L'adoption de politiques ou d'un code en matière d'éthique permet de contribuer à développer une culture éthique au sein de l'organisme et de réduire ainsi les risques de manquements à ce sujet.

Ainsi, tous les administrateurs signent annuellement un formulaire par lequel ils s'engagent à respecter les politiques ou le code d'éthique de l'organisme et déclarent leurs intérêts. De plus, si leur situation change au cours de l'année, ils doivent en informer dans les plus brefs délais le président du conseil d'administration. Si les règlements généraux permettent à l'organisme de contracter avec une entreprise liée à l'un des administrateurs, les politiques ou le code d'éthique doivent prévoir, entre autres choses, la conduite à suivre et si la dépense nécessite ou non l'approbation du conseil d'administration. Par exemple, les politiques de l'organisme pourraient prévoir qu'une demande de soumissions auprès de trois fournisseurs soit obligatoire et d'accorder le contrat au plus bas soumissionnaire. Par ailleurs, les employés devraient également s'engager à respecter les politiques et le code d'éthique de l'organisme.

Si un administrateur est dans une situation de conflit d'intérêts potentielle ou réelle, il doit se retirer de la rencontre lorsqu'une discussion ou un vote doit se tenir sur un sujet qui concerne le conflit d'intérêts. Une telle mesure devra être mentionnée dans le procès-verbal de la réunion.

Promotion Saguenay

Les administrateurs ont été soumis à un code d'éthique et de déontologie en 2016 aux fins exclusives de la convention de gestion intervenue entre la Ville de Saguenay et Promotion Saguenay pour l'exécution de l'entente de délégation de compétence en matière de développement local et régional.

En juin 2017, le conseil d'administration a adopté une résolution afin d'accepter un code d'éthique et de déontologie à l'intention des administrateurs. Ces derniers doivent signer un engagement à la suite de leur arrivée en poste et le réitérer chaque fois que le code est modifié. Ils doivent également remplir une déclaration d'intérêts. De surcroît, deux administrateurs avaient omis de signer leur engagement et leur déclaration d'intérêts, comme le prévoit le code d'éthique et de déontologie. La situation a été corrigée par la suite pour l'un d'eux. L'autre administrateur n'a toujours pas signé ces documents sur recommandation de son avocat.

Par ailleurs, Promotion Saguenay a nommé un conseiller en éthique qui occupait également les rôles de conseiller juridique de l'organisme et d'administrateur de Diffusion Saguenay, organisme contrôlé par Promotion Saguenay et qui reçoit de l'aide financière de cet organisme. Il aurait été préférable que l'organisme confie ce rôle à un conseiller qui ne présente pas de tels liens.

Il est recommandé :

- de mettre en place une procédure visant à ce que tous les administrateurs adhèrent annuellement au code d'éthique de l'organisation et remplissent une déclaration d'intérêts.

Diffusion Saguenay

Il n'y a pas de code d'éthique et les administrateurs ne signent aucune déclaration d'intérêts. Les administrateurs se gouvernent en fonction des règlements généraux qui précisent que tout administrateur qui se livre à des opérations de contrepartie avec l'organisme ou qui contracte avec elle doit divulguer son intérêt au conseil d'administration et, s'il est présent au moment où celui-ci prend une décision au sujet du contrat, s'abstenir de voter sur ce contrat.

Il est recommandé :

- de se doter d'une politique ou d'un code d'éthique des administrateurs et de veiller à ce que ceux-ci déclarent leurs intérêts.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Les administrateurs ne disposent pas d'un code d'éthique et aucun engagement à respecter les politiques de l'organisme n'est signé annuellement. Le président a signé une déclaration d'intérêts. Deux administrateurs se livrent à des opérations de contrepartie avec l'organisme sans avoir signé de déclaration d'intérêts. Par ailleurs, bien que les règlements généraux permettent les opérations avec un administrateur, les lettres patentes de l'organisme l'interdisent.

Il est recommandé :

- de se doter d'une politique ou d'un code d'éthique des administrateurs et de veiller à ce que ceux-ci déclarent leurs intérêts.

La planification stratégique et la gestion des risques

Un plan stratégique permet à l'organisme de déterminer sa mission, sa vision à long terme et ses valeurs, de définir les enjeux auxquels il est confronté, de fixer des orientations et des objectifs et de se doter de moyens susceptibles de permettre leurs réalisations. Le plan stratégique porte généralement sur une période de trois à cinq ans. Le processus de planification se fait en collaboration entre le conseil d'administration, la direction générale et les employés. Il est également souhaitable de consulter les partenaires et les usagers de l'organisme. Le plan stratégique devient l'outil privilégié dans toute prise de décision du conseil d'administration et de la direction générale. Il importe d'en faire le suivi.

De manière à assurer sa pérennité, tout organisme doit également gérer ses risques. En effet, la matérialisation de certains risques peut affecter de manière importante ses activités, sa situation financière, sa réputation, etc. Il convient de définir les risques identifiés, qu'ils soient de nature financière, environnementale, matérielle, politique, communicationnelle ou autres, pour ensuite les évaluer en fonction de la probabilité qu'ils se réalisent et des conséquences potentielles. Finalement, il faut mettre en place des mesures afin d'éliminer, d'atténuer, de transférer ou d'accepter les risques les plus importants. La mise en place d'une politique de gestion des risques se travaille en collaboration entre le conseil d'administration et la direction générale.

Promotion Saguenay

Promotion Saguenay n'a pas adopté de plan stratégique, bien qu'une telle réflexion anime les administrateurs, par exemple pour le développement des croisières, des parcs industriels et la revitalisation des centres-villes. La vision est toutefois concentrée plus au niveau du président et du président-directeur général.

Promotion Saguenay n'a pas adopté de politique sur la gestion des risques. Un mandat d'étude d'analyse du risque inhérent au développement de projets sur le fjord du Saguenay a été donné à une firme spécialisée. Toutefois, cette étude ne porte pas sur des risques organisationnels.

Il est recommandé :

- d'entamer un processus afin d'adopter un plan stratégique;
- d'adopter une politique de gestion des risques.

Diffusion Saguenay

Il n'existe aucun plan stratégique, bien qu'une telle réflexion anime le président du conseil, le directeur général et son équipe de direction sans que le conseil d'administration soit toujours impliqué. Toutefois, des discussions ont eu lieu au conseil d'administration lors de la décision d'investir dans la Fabuleuse histoire d'un royaume pour assurer la rentabilité du spectacle à long terme. Dans le domaine de la diffusion, la programmation des spectacles se fait à moyen et à long terme. Les responsables semblent bien au fait et en contrôle de cet enjeu.

Il n'y a pas de réflexion globale sur la gestion des risques au sein de l'organisation. Plusieurs éléments liés aux risques d'affaires sont portés par le directeur général et son équipe (l'environnement, les édifices qu'on gère, les placements, la fraude, la protection informatique, entre autres, de la billetterie et les risques financiers liés à la production et la diffusion de spectacles). Les informations ne sont pas toujours transmises au conseil d'administration et certains risques liés à la réputation ou à la relève, par exemple avec le départ d'une personne-clé de l'organisme, ne sont pas pris en compte.

Il est recommandé :

- de mettre en place un plan stratégique formel;
- d'adopter une politique de gestion des risques.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Aucune planification stratégique n'a été adoptée par le conseil d'administration pour permettre à l'organisme d'avoir des objectifs, par exemple pour la fréquentation, les revenus autonomes ou la satisfaction de la clientèle.

Par ailleurs, il n'existe aucune politique de gestion des risques. Toutefois, des actions sont prises pour limiter certains risques en matière de sécurité, notamment la vérification des antécédents judiciaires.

Il est recommandé :

- d'entamer un processus afin d'adopter un plan stratégique;
- d'adopter une politique de gestion des risques.

La transparence

Les organismes faisant l'objet de la présente intervention ne sont pas tous considérés comme des organismes publics en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. En effet, pour être considéré comme un organisme public, il faut, entre autres critères, que le conseil d'administration soit formé d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre et qu'une municipalité adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié de son financement.

Toutefois, un organisme dont une part importante de ses revenus provient d'argent public ou de la gestion d'infrastructures municipales devrait faire preuve d'une grande transparence dans sa gestion. En effet, les citoyens sont en droit de s'attendre à être informés de l'utilisation des sommes provenant de la Ville.

Promotion Saguenay

Pour la période concernée par l'intervention, Promotion Saguenay était considérée, en vertu de la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels, comme un organisme public. Étant donné la présence d'élus municipaux au conseil d'administration et le fait que la Ville de Saguenay contribuait à plus de la moitié de son financement, les dispositions prévues par cette loi s'appliquent à Promotion Saguenay. Par ailleurs, le processus à suivre pour répondre aux demandes d'accès à l'information n'est pas documenté.

Promotion Saguenay a manqué de transparence lors du traitement de la demande d'accès à l'information en ne fournissant pas, au moment de la demande initiale, le contrat de travail de 2017 du précédent président-directeur général. Ce contrat et celui de 2015 contiennent une clause de confidentialité prévoyant une pénalité de 100 000 \$ et Promotion Saguenay les avaient consignés à l'extérieur de l'organisme.

Il est recommandé :

- de documenter le processus pour le traitement d'une demande d'accès à l'information.

Diffusion Saguenay

Bien que peu d'informations sur l'organisme soient publiées sur leur site Web, Diffusion Saguenay a fait une conférence de presse en 2014 afin de présenter l'organisme et ses résultats financiers. L'exercice n'a pas été reproduit par la suite. Les états financiers sont toutefois remis aux personnes désirant y avoir accès.

Il est recommandé :

- de se doter d'une politique en matière de transparence;
- de documenter le processus pour le traitement d'une demande d'accès à l'information.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Dans un souci de transparence, l'organisme a mis de l'information en matière de gouvernance sur son site Internet. Il s'agit de la présentation du nom des administrateurs ainsi que de la mission de l'organisme. De par son statut, l'organisme n'a aucune obligation de diffuser l'information concernant sa gouvernance, sa gestion financière et ses résultats. Toutefois, étant donné que la majorité des revenus proviennent de la Ville, le conseil d'administration devrait effectuer une réflexion à ce sujet.

Il est recommandé :

- de se doter d'une politique en matière de transparence en s'inspirant de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Les processus organisationnels

Toute organisation évolue dans un contexte caractérisé par la persistance des contraintes financières et budgétaires ainsi que par la nécessité d'améliorer ses résultats. Dans un contexte d'utilisation de fonds publics, la productivité et la transparence nécessitent l'usage de processus et d'outils de gestion appropriés.

La planification et le suivi

Élaborer un plan d'action permet à une organisation de favoriser l'atteinte des résultats visés et d'améliorer son rendement. Il s'agit d'un document administratif qui permet de clarifier les priorités et de concentrer les dépenses en conséquence. Un plan d'action doit notamment présenter les renseignements suivants :

- les actions liées aux objectifs du plan stratégique et, le cas échéant, à l'amélioration des services;
- les actions liées aux activités courantes de l'organisation;
- l'échéancier prévu pour chacune des actions;
- les personnes responsables;
- les ressources affectées.

La mise en œuvre du plan d'action suppose que les gestionnaires et les membres de l'organisation sont à même de suivre son évolution. Un outil de suivi de gestion bien alimenté devient une précieuse source d'information au sujet de la performance de l'organisation et il permet de réagir en temps opportun. Il alimente et entretient la motivation et la mobilisation de l'ensemble de l'organisation. Les principales composantes du tableau de suivi sont :

- les éléments qui font l'objet d'un suivi;
- les objectifs, indicateurs et cibles;
- les résultats obtenus;
- les pictogrammes de suivi des résultats;
- les personnes responsables;
- l'échéancier prévu.

Promotion Saguenay

Au cours de la période visée par l'intervention du Ministère, aucun plan d'action n'a été produit. Un comité de direction composé de tous les directeurs effectue le suivi des dossiers. Toutefois, il n'y a pas d'outil de suivi formel.

Il est recommandé :

- de se doter d'un plan d'action et d'un outil de suivi de gestion.

Diffusion Saguenay

Il n'y a pas de plan d'action formel. Toutefois, la programmation des spectacles guide les actions du personnel et un suivi périodique de la vente des billets est effectué.

Il est recommandé :

- de se doter d'un plan d'action formel.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Il n'y a pas de plan d'action formel regroupant l'ensemble des activités. La programmation des événements guide les actions du personnel. Bien que des rencontres des directeurs aient lieu régulièrement, il n'y a pas d'outil de suivi de gestion utilisé.

Il est recommandé :

- de se doter d'un plan d'action formel et d'un outil de suivi de gestion.

La gestion contractuelle

Pour réaliser leurs mandats respectifs, les trois organismes ont accordé des contrats de construction, d'approvisionnement ou de services. Avant même d'attribuer un contrat, un organisme se dote d'un cadre qui va définir ce processus dans son ensemble. Ce cadre doit prévoir notamment l'analyse des besoins, l'estimation des coûts, la procédure d'octroi et le suivi des contrats, incluant les autorisations nécessaires lors d'un dépassement de coûts.

Bien que les organismes visés par l'intervention n'avaient pas l'obligation de se conformer au cadre normatif de la Ville de Saguenay en matière d'adjudication de contrats, puisqu'il y a apport de fonds publics, le citoyen est légitimé de s'attendre à ce que les sommes soient dépensées de manière similaire à celle qui est appliquée par la Ville de façon à encourager la saine concurrence. Dans le même sens, rappelons que les objectifs d'un processus d'appel d'offres sont principalement de s'assurer que les travaux se font au meilleur coût et de garantir l'équité entre les soumissionnaires.

À la suite de l'adoption de la Loi visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (communément appelée PL 122), les règles d'adjudication des contrats relatives aux municipalités sont désormais applicables, à compter du 1^{er} janvier 2018, aux organismes qui leur sont liés, s'ils remplissent l'une des conditions suivantes :

- il est un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;
- son conseil d'administration doit, en vertu des règles qui lui sont applicables, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité;

- son budget est adopté ou approuvé par une municipalité;
- son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;
- il est désigné par le ministre comme organisme assujéti à ces dispositions.

Les exigences légales constituent le minimum attendu et ne soustraient pas ces organismes à des pratiques de saine gestion. Il devient notamment essentiel de bien comprendre les caractéristiques de ce besoin afin de les traduire en exigences dans le contrat à conclure et d'en estimer les coûts. Les dépassements de coûts peuvent être les conséquences d'un besoin mal défini.

Procéder à une estimation des coûts des travaux devant donner lieu à un contrat n'est pas sans importance et ne doit pas se faire seulement en cas d'obligation légale. L'estimation servira, par exemple, à évaluer les soumissions reçues (trop élevées ou trop faibles), mais aussi à mieux connaître le marché dans lequel évolue l'organisme.

Il est primordial de documenter l'analyse de manière appropriée. En plus de faciliter le suivi, la documentation permettra à l'organisme d'adapter ses pratiques à moyen et à long terme.

Promotion Saguenay

La politique d'attribution des contrats a été adoptée le 16 décembre 2010. Elle présente, en plus des règles d'attribution, le processus d'évaluation et d'achat, les règles de modification, dont celles qui sont relatives à l'approbation des extras et la procédure d'évaluation du rendement d'un fournisseur. Les seuils pour les contrats et les achats pouvant être autorisés par le directeur général, le comité exécutif ou le conseil d'administration sont déterminés par la politique d'achat et de contrat de 2003. Ces seuils sont différents selon que les dépenses sont budgétisées ou non. Par exemple, le directeur général peut approuver une dépense budgétisée jusqu'à 50 000 \$ et jusqu'à 25 000 \$ pour une dépense non budgétisée.

Ces politiques ne sont pas toujours respectées. En effet, certains contrats n'ont pas été octroyés par les instances appropriées. De plus, le comité exécutif a recommandé le renouvellement d'un contrat au conseil d'administration. Bien que celui-ci ait été renouvelé, il n'y a aucune résolution à cet effet.

Par ailleurs, les politiques en matière de gestion contractuelle ne prévoient pas une analyse des besoins.

En ce qui concerne les contrats de vente de terrains, aucun seuil n'est formellement établi. Des contrats de vente de terrains de moins de 100 000 \$ ont été approuvés par le conseil d'administration et d'autres de plus de 100 000 \$ ont été approuvés par le comité exécutif.

Il est recommandé :

- de s'assurer du respect de ses politiques. Ces dernières devront être adaptées aux lois applicables en la matière, le cas échéant;
- d'évaluer la pertinence de documenter la procédure d'analyse des besoins;
- d'établir des balises quant à l'approbation de la vente de terrains.

Diffusion Saguenay

Il n'y a pas de procédure formelle quant à l'achat et à l'octroi des contrats. La gestion contractuelle se fait à la pièce. L'organisme applique certaines pratiques informelles. De façon générale, pour ses achats de biens et services, il se gouverne ainsi :

- moins de 100 000 \$: appel d'offres sur invitation;
- 100 000 \$ et plus : appel d'offres public.

Il est recommandé :

- de se doter d'une politique formelle d'achat et d'octroi de contrat. Cette politique devra être adaptée aux lois applicables en la matière, le cas échéant.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Il n'y a pas de cadre défini pour la gestion contractuelle.

Parmi les contrats octroyés, certains comportent des dépassements de coûts significatifs. Le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer leur caractère raisonnable ou imprévisible.

Il est recommandé :

- de se doter d'un règlement en matière de gestion contractuelle adaptée aux lois applicables en la matière, le cas échéant;
- d'évaluer la pertinence de documenter la procédure d'analyse des besoins.

Les aides financières⁹

Dans l'optique d'une bonne gestion des programmes d'aide financière, l'administration de ceux-ci doit s'appuyer sur une politique qui décrit un processus menant à l'atteinte des objectifs du programme et assurant la rigueur des analyses, l'équité dans l'attribution, la transparence des décisions de financement et une reddition de comptes diligente et pertinente. Ce processus acquiert plus d'importance notamment quand il s'agit de gestion de fonds publics. Ces politiques doivent contenir les éléments suivants :

- Les critères d'admissibilité : ces critères présentent les catégories de bénéficiaires et les conditions à respecter par ces derniers afin d'être admissibles. Ils doivent être bien définis, clairs et transparents. Ils doivent s'accorder avec les objectifs du programme et la mission de l'organisme.
- L'analyse et l'attribution : une analyse rigoureuse doit être réalisée pour chaque demande. Un processus équitable est établi et appliqué afin de s'assurer que les demandes répondent aux critères d'admissibilité, de prioriser celles qui correspondent aux objectifs du programme, de réaliser des évaluations sur la base de critères uniformes préétablis et de déterminer les montants à attribuer de manière à répartir équitablement l'enveloppe budgétaire et à atteindre les objectifs globaux.

9. Dans ce rapport, les aides financières n'incluent pas les dons, les commandites et les aides en nature.

- La convention d'aide financière et la reddition de comptes : une convention doit lier l'organisme bénéficiaire de l'aide financière et l'organisme subventionnaire. La convention précise, entre autres, les conditions à respecter pour son exécution, les redditions de comptes à réaliser par le bénéficiaire et les modalités de versements. L'organisme subventionnaire devra s'assurer avec diligence que les obligations de la convention sont respectées.

Également, l'organisme qui administre les programmes d'aide financière devra rendre compte de ses activités, des fonds accordés et de l'atteinte de ses objectifs.

Promotion Saguenay

Promotion Saguenay offre un soutien financier relatif au service aux entreprises, au développement touristique, au développement commercial et aux événements et festivals. Pour le volet du service aux entreprises, les principaux programmes sont encadrés par des ententes avec la Ville et des partenaires privés ou par encadrement légal.

En ce qui concerne les autres volets, ils n'ont pas fait l'objet de conventions avec la Ville et sont peu encadrés. Aucune politique ne définit les critères d'admissibilité, les procédés d'analyses et les modalités de calcul relatives à l'octroi de ces aides financières. Toutefois, une fiche d'analyse sommaire est produite. La décision se base essentiellement sur les retombées économiques espérées.

Pour les aides financières de 10 000 \$ et plus, un protocole est signé avec les bénéficiaires et des redditions de comptes sont exigées. Cela n'est pas le cas pour les aides de moins de 10 000 \$.

Par ailleurs, dans son rapport de vérification de 2013 portant sur Promotion Saguenay, le Ministère était d'avis que des aides accordées par cet organisme à un OBNL auraient dû l'être par la Ville de Saguenay. Le rapport mentionnait également que « Promotion Saguenay a aidé des établissements commerciaux que la Ville n'aurait pas pu aider, selon les dispositions législatives¹⁰ qui lui sont applicables ». Des aides à certaines de ces organisations ont été octroyées entre 2014 et 2017, mais ces éléments seront traités plus en profondeur lors du suivi de la directive et des recommandations du rapport du Ministère publié en 2013.

Il est recommandé :

- d'adopter des politiques qui encadrent l'administration des programmes d'aide financière;
- d'établir un protocole d'entente pour toutes les aides financières accordées.

Diffusion Saguenay

L'organisme n'administre pas de programmes d'aide financière.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

L'organisme n'administre pas de programmes d'aide financière.

10. Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

La reddition de comptes

Une reddition de comptes doit être accomplie dans le souci de recueillir de l'information de gestion qui permettra à l'organisation de prendre des décisions et d'améliorer ses façons de faire dans le but de satisfaire aux orientations reçues du conseil d'administration. Le rapport annuel d'activités est l'outil privilégié. Il doit notamment présenter les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs mesurables, qui permettent de fournir de l'information sur le degré d'atteinte des objectifs, sur la livraison des biens et des services et sur les effets des interventions réalisées par l'organisme.

Promotion Saguenay

Un rapport d'activités est produit annuellement. L'information inclut notamment le nombre de dossiers traités, le montant de l'aide financière accordée, le nombre d'emplois créés ou maintenus, le nombre d'escales de navires de croisière. Bien que ces indicateurs permettent de rendre compte des activités réalisées, aucun objectif n'y est mentionné. Le lecteur n'est donc pas en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs.

Il est recommandé :

- de rendre compte des résultats obtenus en fonction des objectifs définis.

Diffusion Saguenay

Bien qu'aucun rapport annuel d'activités ne soit produit, des rapports sont transmis à différents organismes pour rendre compte de l'utilisation des aides financières reçues. De plus, l'organisme établit des cibles de ventes pour chacun des spectacles et en suit l'évolution.

Il est recommandé :

- d'évaluer la pertinence de produire un rapport annuel d'activités.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Un rapport d'activités a été produit en 2017. L'information inclut notamment le nombre d'entrées sur les sites ou le nombre de visiteurs. Bien que ces indicateurs permettent de rendre compte des activités réalisées, aucun objectif n'y est mentionné. Le lecteur n'est donc pas en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs.

Il est recommandé :

- de rendre compte des résultats obtenus en fonction des objectifs définis.

La gestion des ressources humaines

Dans un contexte d'utilisation de fonds publics, la dotation des emplois doit reposer sur les principes de mérite, d'égalité d'accès, d'équité et d'impartialité, de transparence et d'efficience de l'administration. De plus, une description d'emploi permet notamment de comprendre les tâches et les responsabilités au regard de la mission de l'organisme.

Les attentes communiquées constituent la contribution attendue de chaque employé à l'atteinte des objectifs de l'organisation. Par la suite, le processus annuel d'évaluation permet de mesurer le rendement en fonction de ces attentes.

Promotion Saguenay

Les emplois saisonniers et temporaires font généralement l'objet d'un affichage sur un site d'emploi. Certains employés permanents ont toutefois été recrutés sans que le poste soit affiché, ce qui limite l'égalité d'accès. De plus, les employés permanents n'ont pas tous une description d'emploi. Par ailleurs, les employés permanents ne reçoivent pas d'attentes individuelles et leur rendement ne fait pas l'objet d'une évaluation écrite.

Il est recommandé :

- d'améliorer l'égalité d'accès lors d'un recrutement;
- de documenter les tâches et les responsabilités du personnel permanent;
- d'établir les attentes envers le personnel permanent et de procéder annuellement à l'évaluation de leur rendement.

Diffusion Saguenay

Certains employés permanents ont été recrutés sans que le poste soit affiché, ce qui limite l'égalité d'accès. De plus, certaines descriptions d'emploi existent, mais les nouveaux postes créés n'ont pas de description d'emploi. Certains employés reçoivent des évaluations de rendement. Toutefois, les employés permanents n'ont pas tous des attentes individuelles et une évaluation de rendement écrite.

Il est recommandé :

- d'améliorer l'égalité d'accès lors d'un recrutement;
- de documenter les tâches et les responsabilités de l'ensemble du personnel permanent;
- d'établir des attentes pour l'ensemble du personnel permanent et de procéder annuellement à l'évaluation de leur rendement.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Certains employés permanents ont été recrutés sans que le poste soit affiché, ce qui limite l'égalité d'accès. De plus, ceux-ci n'ont pas de description d'emploi. Tous les employés permanents ont reçu une évaluation du rendement.

Il est recommandé :

- d'améliorer l'égalité d'accès lors d'un recrutement;
- de documenter les tâches et les responsabilités de l'ensemble du personnel permanent.

Le cadre liant la Ville de Saguenay aux organismes

Bien que l'intervention n'ait pas porté sur la Ville de Saguenay, certains éléments analysés dans les organismes sont en lien avec les activités de la Ville.

La convention de gestion avec un organisme

Comme il a été mentionné préalablement quant au principe d'indépendance des administrateurs, la Ville ne doit pas contrôler l'organisme par la présence d'élus au conseil d'administration. Dans le même ordre d'idées, la convention de gestion ne devrait pas être rédigée de façon à permettre à la Ville de contrôler l'organisme, mais plutôt de manière à clarifier ses attentes quant à l'utilisation des aides financières octroyées.

Une convention de gestion précise et étoffée permet à la Ville de s'assurer que les aides financières qu'elle octroie aux organismes sont utilisées conformément à ses attentes. L'objectif est d'établir clairement les obligations des deux parties relativement au versement par la Ville au bénéficiaire d'une aide financière.

Certaines rubriques d'une convention de gestion sont essentielles à l'atteinte de cet objectif. Elles permettent notamment de déterminer les rôles et les responsabilités, les exigences en matière de transparence, d'éthique et de gestion contractuelle. Voici une liste, non exhaustive, des rubriques les plus importantes :

- **Objet.** Établit la raison d'être de la convention. L'objet doit être clair et préciser à quoi doivent servir les aides.
- **Montant de l'aide financière.** Explique la façon dont l'aide financière accordée est calculée. On fait généralement référence à une annexe où les calculs seront détaillés. Il est également possible d'y spécifier des conditions qui feraient en sorte de modifier l'aide financière à la baisse.
- **Modalité de versement de l'aide financière.** Explique la façon dont l'aide financière accordée sera versée. On fait généralement référence à une annexe où les modalités seront détaillées.
- **Obligation du bénéficiaire.** Cette rubrique est très importante puisque c'est ici que l'on vient spécifier les éléments auxquels le bénéficiaire devra se conformer afin de recevoir les aides financières promises. La Ville doit déterminer les attentes minimales face au bénéficiaire et les lui signifier. On pourrait, par exemple, exiger que le bénéficiaire s'engage à respecter les lois qui lui sont applicables, à éviter les situations de conflits d'intérêts ou à prévoir les règles en cas de dissolution ou de liquidation de l'organisme.
- **Reddition de comptes et tenue des comptes et registres.** À partir du moment où des fonds publics sont engagés, la Ville doit avoir des exigences claires en matière de transparence et de reddition de comptes. Cette rubrique sert aussi à préciser la nature des documents à conserver, à déterminer une période de conservation afin de permettre aux représentants de la Ville d'examiner ces comptes et registres, etc.
- **Communication.** Précise la façon dont les communications publiques doivent être administrées. On pourrait, par exemple, spécifier la façon dont doivent être faites les annonces de projets, les outils de communication à privilégier, etc.

- **Dispositions générales.** Cette rubrique permet de venir spécifier certaines dispositions à l'égard de l'entente et de ces annexes ou autres éléments nécessitant des précisions. On pourrait, par exemple, y mentionner que l'aide financière ne peut servir à payer les activités de lobbying.
- **Défaut, résiliation et disposition en cas de défaut.** Précise les cas d'espèce où le bénéficiaire serait en défaut, les motifs pour lesquels la Ville se réserve le droit de résilier la convention et les recours dont la Ville peut se prévaloir en cas de défaut. On pourrait, par exemple, y inclure des clauses de révision de l'aide financière, de suspension des versements, de pénalité, de résiliation de la convention, exiger le remboursement, etc.
- **Entrée en vigueur et durée.** Précise la période concernée par la convention.

Promotion Saguenay

L'organisme a signé différentes ententes avec la Ville, notamment :

- convention de gestion de certaines activités de promotion des immeubles industriels (sans rétribution);
- entente de délégation de compétence en matière de développement local et régional;
- convention de gestion et d'occupation visant le pavillon d'accueil des navires de croisière, les terrains environnants ainsi que les pontons flottants et concernant l'Office du tourisme et des congrès Saguenay, arrondissement Chicoutimi, et l'Office du tourisme de Saguenay, arrondissement Jonquière.
- bail emphytéotique concernant des immeubles de l'aéroport de Bagotville.

Malgré ces ententes, la quasi-totalité de l'aide financière reçue de la Ville n'a pas fait l'objet d'une convention.

Il est recommandé à la Ville :

- de conclure une convention de gestion pour l'ensemble de l'aide financière octroyée.

Diffusion Saguenay

Une convention de partenariat liant la Ville de Saguenay à Diffusion Saguenay, ayant pour objet l'octroi par la Ville à cette dernière d'un soutien financier pour lui permettre de poursuivre ses activités de diffusion, a pris fin le 10 juin 2014. Cette convention ne précisait ni le montant ni les modalités de versement de l'aide financière. Bien qu'elle n'ait pas été renouvelée depuis cette date, des aides financières continuent d'être versées.

Il est recommandé à la Ville :

- de conclure une convention de gestion pour l'aide financière octroyée.

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

Une convention de gestion et d'occupation lie l'organisme à la Ville de Saguenay jusqu'à la fin de l'année 2019. Elle est renouvelable automatiquement pour une période de trois ans aux mêmes conditions si aucune des parties ne décide d'y mettre fin.

Le processus budgétaire d'évaluation de l'aide financière prévue par une convention

Chaque année, la Ville doit, durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre, préparer et adopter son budget pour le prochain exercice financier. La Ville doit associer les objectifs définis dans son plan stratégique¹¹ à des cibles à moyen et à long terme et à ses budgets annuels.

La Ville doit donc réaliser annuellement un processus d'optimisation dont la mission est de déterminer le budget de chaque domaine de compétence en fonction de ses priorités, de l'évolution de son environnement, des ressources dont elle dispose et des contraintes auxquelles elle est soumise, le tout en y incorporant une perspective à long terme.

Les budgets annuels des aides financières allouées aux organismes font partie du budget global de la Ville et sont soumis, au même titre que ceux des autres services et domaines de compétence, à un processus d'analyse et de planification. Les transferts financiers prévus par les conventions avec les organismes doivent donc faire l'objet d'analyses de pertinence et d'objectivité afin de s'assurer de leur conformité avec lesdites conventions.

Ville de Saguenay

Selon les informations obtenues, les demandes budgétaires annuelles d'aide financière ne faisaient pas l'objet d'analyses ou de validations par l'administration de la Ville.

Il est recommandé :

- que les budgets d'aide financière fassent l'objet d'analyses et de validations administratives.

11. Aucun plan stratégique n'est en vigueur à la Ville.

Conclusion

Les observations et les recommandations qui découlent de ce rapport sont faites en fonction des saines pratiques de gestion. Il est de la responsabilité de Promotion Saguenay, de Diffusion Saguenay, de la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi ainsi que de la Ville de mettre en place les moyens requis afin de répondre aux bonnes pratiques recommandées.

Le rapport porte sur ces trois organismes à but non lucratif et les recommandations ne s'appliquent pas à d'autres types d'organismes.

ANNEXE A

Les tableaux qui suivent présentent les subventions reçues de la Ville de Saguenay ainsi que de Promotion Saguenay, le cas échéant, pour chacun des trois OBNL. Les informations proviennent des états financiers audités des organismes. Le pourcentage correspond à la proportion des subventions reçues sur l'ensemble des revenus totaux de l'organisme.

Promotion Saguenay

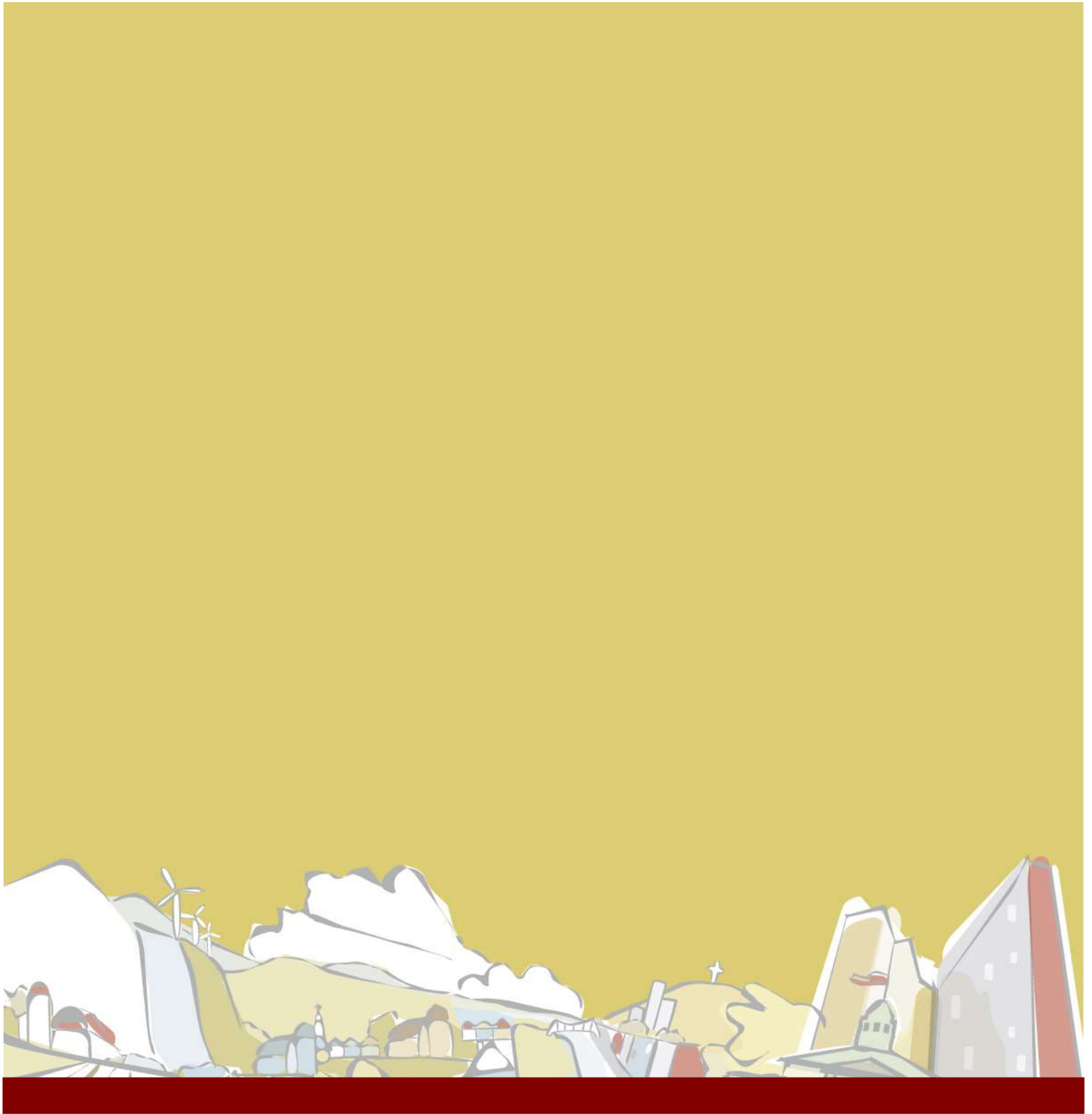
	2016-12-31		2015-12-31		2014-12-31	
Revenus totaux	13 629 962 \$		12 363 692 \$		12 492 996 \$	
Subventions de la Ville	10 202 606 \$	75 %	9 366 476 \$	76 %	9 699 900 \$	78 %

Diffusion Saguenay

	2017-08-31		2016-08-31		2015-08-31	
Revenus totaux	7 629 386 \$		5 906 208 \$		4 406 990 \$	
Subventions de la Ville	1 145 505 \$	15 %	1 188 639 \$	20 %	802 745 \$	18 %
Subventions de Promotion Saguenay	574 847 \$	8 %	109 573 \$	2 %	45 000 \$	1 %

Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

	2016-12-31		2015-12-31		2014-12-31	
Revenus totaux	3 664 152 \$		3 144 433 \$		2 263 634 \$	
Subventions de la Ville	2 601 064 \$	71 %	2 147 976 \$	68 %	1 414 583 \$	62 %
Subventions de Promotion Saguenay	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.



**Affaires municipales
et Occupation
du territoire**

Québec 