



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

Étude sur la gouvernance des corporations municipales mandataires de la Ville de Trois-Rivières

Février 2023

(Partie 1)
État général des liens entre la
Ville de Trois-Rivières et ses mandataires

Pour une gouvernance créatrice de valeurs®

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
TABLE DES MATIÈRES	i
RÉSUMÉ	iii
1. LE MANDAT	1
2. STRUCTURE DU RAPPORT ET MÉTHODOLOGIE	2
3. LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES ET SES MANDATAIRES	3
3.1 La convention de gestion	
3.2 Nomination des administrateurs	
3.3 Présence des conseillers municipaux sur les C.A.	
3.4 Rapports avec les services municipaux	
4. LA GOUVERNANCE DES CORPORATIONS MANDATAIRES	7
4.1 Composition et indépendance	
4.2 Assemblée générale annuelle	
4.3 Durée des mandats	
4.4 Représentation hommes / femmes	
4.5 Comité exécutif	
4.6 Autres comités	
4.7 Conventions et gouvernance	
4.8 Évolution récente en matière de reddition	
4.9 Des politiques et des mandataires	
5. CONCLUSION	12
6. VERS UNE POLITIQUE CADRE - RECOMMANDATIONS	14
6.1 Recommandation 1	
6.2 Recommandation 2	
6.3 Recommandation 3	
6.4 Recommandation 4	
6.5 Recommandation 5	
7. ÉCHÉANCIER ENVISAGEABLE	24

RÉSUMÉ

L'état actuel de la gouvernance et de l'imputabilité des corporations mandataires de la Ville de Trois-Rivières est le résultat d'une longue histoire, non seulement marquée par une conception de la gouvernance davantage préoccupée par la représentation que par la responsabilité fiduciaire, mais aussi par une approche minimaliste en matière d'imputabilité publique.

Bien que la Ville entretienne avec elles, et ce, depuis de nombreuses années, de multiples rapports de nature politique, administrative et financière, aucune politique générale n'encadre ses rapports avec ses corporations mandataires.

Les quelques repères esquissés dans les conventions de gestion balisent imparfaitement l'exercice de la gouvernance et de la reddition. Les pratiques en ce domaine peuvent donc être améliorées afin de mieux correspondre aux normes actuelles de reddition et d'encadrement de la gouvernance dans l'univers municipal.

L'adoption d'une politique cadre en gouvernance et en imputabilité pour les organismes mandataires de la Ville de Trois-Rivières et la révision des protocoles d'engagements et des conventions qui en découlent changeront profondément les rapports actuels entre le politique, l'administratif et les mandataires.

En clarifiant les mandats et les exigences de reddition publique, la Ville et ses mandataires amélioreront leurs rapports mutuels et renforceront la confiance des citoyens en leurs institutions.

1. Le mandat

La Ville de Trois-Rivières a demandé à l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) de l'accompagner dans une démarche d'amélioration de la gouvernance et de la reddition de compte de corporations municipales auxquelles elle a délégué la gestion et l'exploitation d'installations, d'équipements et de lieux publics dans les domaines du transport public, de la récréation en plein air, de l'animation culturelle et des événements publics.

Le mandat se divise en deux parties:

1. Effectuer un diagnostic des liens de la Ville avec cinq organismes mandataires dans lesquelles elle est partie prenante, ainsi qu'un diagnostic de la gouvernance de ces cinq mêmes organisations;
2. Proposer à la Ville de Trois-Rivières une politique cadre en matière de gouvernance et de reddition de compte des corporations mandataires.

Les cinq corporations à l'étude sont toutes dans le périmètre comptable de la Ville. Il s'agit de:

- ✓ Corporation des événements de Trois Rivières (CÉTR)
- ✓ Corporation pour le développement de l'Île Saint-Quentin (CDISQ)
- ✓ Culture Trois-Rivières (CDCTR)
- ✓ Innovation et développement économique Trois-Rivières (IDÉTR)
- ✓ Société de Transport de Trois-Rivières (STTR)

2. Structure du rapport et méthodologie

Le présent rapport comporte trois parties:

- ✓ la première dresse un état général des liens entre la Ville de Trois-Rivières et ses mandataires, puis formule des recommandations touchant la politique municipale en matière de gouvernance et d'imputabilité des organismes mandataires;
- ✓ la seconde propose à la Ville de Trois-Rivières un projet de *Politique d'encadrement de la gouvernance et de la reddition de compte* (soit une politique-cadre);
- ✓ la troisième aborde la gouvernance des corporations mandataires prises individuellement et fait des recommandations spécifiques pour chacune d'entre elles.

Le présent document porte sur la première partie du mandat, alors que les deuxième et troisième parties feront l'objet de rapports distincts subséquent.

L'IGOPP a analysé la gouvernance des cinq organisations prévues au mandat 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'administrations et, le cas échéant, de leurs comités, de leurs règlements, des conventions, protocoles et ententes de service et de tout autre document y compris des rapports de presse qui puisse témoigner des valeurs, des politiques et des pratiques de gouvernance et d'imputabilité.

Notre étude repose sur l'information disponible au public ou mise à notre disposition par l'administration municipale et les organisations. En général, elle provient de documents publiés entre 2019 et aujourd'hui.

Outre l'analyse de la documentation, l'IGOPP s'est entretenu avec des élus municipaux, des administrateurs et gestionnaires des organisations, ainsi que des fonctionnaires cadres de l'administration municipale. L'IGOPP remercie de leur collaboration les dirigeants, fonctionnaires et élus municipaux qui ont bien voulu répondre à nos questions.

3. La Ville de Trois-Rivières et ses mandataires

Trois-Rivières en bref

Population en 2022 :	141 352 habitants 9e ville du Québec par sa population Chef-lieu de la Mauricie
Gentilé :	Trifluvienne, trifluvien
Conseil municipal (CM) :	1 maire et 14 conseillers (4 femmes, 10 hommes)
Comité exécutif :	1 président (maire) et 4 conseillers (2 femmes, 2 hommes)
Comités du CM :	Six (6) comités dits transversaux mixtes (4 élus, deux citoyens), trois tables de travail et trois comités thématiques
Dernières élections :	Novembre 2021
Budget 2023 :	339,7 M\$
PTI 2023-2025 :	373,7 M\$ M\$
Immobilisations prévues en 2023 :	125,7 M\$
Administration :	Une direction générale, quinze (15) directions de service
Organismes externes :	Cinq (5) corporations, une fondation, une régie régionale
Effectifs municipaux :	Plus de 1 300 employés
Contribution à la CDISQ :	667 000 \$ (États financiers 2021)
Contribution à IDÉTR :	5,770 M \$ (États financiers 2021)
Contribution à CT :	1,692 M \$ (États financiers 2021)
Contribution à la CÉTR :	2,685 M \$ (États financiers 2021)
Contribution à la STTR :	10,387 M \$ (Budget 2022)

La Ville de Trois-Rivières a externalisé la gestion et l'exploitation de lieux, d'installations ainsi que d'équipements municipaux destinés à un usage grand public à des organismes sans but lucratif qu'elle reconnaît comme étant ses mandataires chargés d'une mission de service public.

Bien qu'ils soient distincts des directions municipales, ces organismes demeurent dans la structure de l'administration municipale et ne constituent pas une structure parallèle de service: trois d'entre eux relèvent d'une Direction municipale et dépendent de celle-ci dans plusieurs aspects de leur relation avec l'instance politique et décisionnelle; un autre est attaché à la Direction générale. Seule la Société de Transport, instituée par une loi de l'Assemblée nationale, se trouve à l'écart de l'administration municipale proprement dite. Elle est toutefois intimement liée à la Ville par son financement et son mode de nomination des administrateurs.

Au fil des ans, *la Ville* a adopté des pratiques et des patrons de communications configurés selon le mandat et la mission qu'elle a confiés à chacune de ses corporations mandataires. Aucune politique générale n'encadre ses rapports avec celles-ci.

La présence et l'action de la Ville de Trois-Rivières dans la gouvernance et le fonctionnement de ses mandataires se manifeste de quatre façons: la convention de gestion, la nomination des administrateurs, la présence de conseillers municipaux au conseil d'administration et les rapports opérationnels et administratifs avec les services municipaux.

3.1 La convention de gestion

Pièce maîtresse de la relation entre la Ville et ses mandataires, la convention de gestion décrit le mandat, les arrangements financiers et les engagements réciproques notamment en ce qui a trait aux finances, au budget et à l'entretien et l'exploitation des équipements et installations. L'élément clé d'une convention de gestion réside dans la relation financière entre les signataires. La Ville ne verse ni subvention statutaire, ni allocation forfaitaire à ses mandataires mais elle rembourse leurs frais de gestion selon un montant convenu. Tout excédent des revenus d'exploitation au-delà d'un seuil préétabli doit être remboursé à la Ville. La plupart des conventions ont une durée d'une année et doivent donc être renouvelées par résolution du Conseil municipal chaque année.

Même quand une convention est pluriannuelle, le Conseil municipal l'amende chaque année afin de préciser les frais de gestion à rembourser et y ajouter, le cas échéant, de nouvelles dispositions comme, par exemple, un mandat supplémentaire.

Dans les conventions de gestion de la Ville avec ses mandataires, on ne retrouve aucune exigence en termes de gouvernance, et très peu en termes de reddition.

3.2 Nomination des administrateurs

Chaque année, le Conseil municipal nomme les administrateurs et désigne le président du conseil d'administration ainsi que le vice-président. Une exception : au conseil d'administration d'IDÉTR, le Conseil municipal désigne uniquement le président, le vice-président étant choisi par ses pairs. Le mandat d'un administrateur est d'au plus un an.

3.3 Présence de conseillers municipaux sur les C.A.

La Ville de Trois-Rivières nomme des conseillers municipaux dans tous les conseils d'administration de ses mandataires. Certains d'entre eux occupent des postes de commande : président, vice-président, membre du comité exécutif. Leur nombre varie entre deux et quatre.

3.4 Rapports avec les services municipaux

La Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire (DCLVC) agit comme service répondant pour trois corporations mandataires (CÉTR, CDCTR et CDISQ). Deux d'entre elles apparaissent dans son organigramme au même titre que les autres divisions du service.

Culture Trois-Rivières a une situation singulière : le conseil d'administration a renoncé à nommer son directeur général (R1, 13.01) et s'en remet à la DCLVC, laquelle a nommé à ce poste l'un de ses cadres qui demeure aussi à la tête d'une division du service. Les rapports relatifs à la gestion des mandataires avec le politique et l'administratif dans la Ville passent par la direction de service.

Quant à IDÉTR, la corporation apparaît à l'organigramme de la Direction générale, laquelle a délégué son directeur général à titre d'observateur à son conseil d'administration.

L'état actuel des rapports de gouvernance et de politique entre la Ville et ses mandataires s'est constitué pièce par pièce en de multiples actes. Le désir d'avoir une représentation des parties prenantes sur les conseils d'administration semblent avoir inspiré davantage les décideurs plutôt que la recherche d'expertises en lien avec l'exercice de la responsabilité fiduciaire d'une délégation de mission de service public.

Nous profitons de l'occasion pour rappeler que les deux grandes fonctions d'un conseil d'administration étant 1) de développer une vision et un plan stratégique, et puis 2) d'encadrer, superviser et contrôler la direction générale ainsi que la mise en œuvre du plan stratégique, sa composition (au conseil d'administration) devrait donc être basée sur la recherche de compétences et d'expertises en lien avec ces deux fonctions. Il s'agit alors de faire en sorte que le processus d'élection ou de nomination des administrateurs favorisera l'émergence d'un conseil d'administration crédible, en mesure de bien jouer son rôle, de « challenger » la direction générale et d'apporter une plus-value à l'organisation.

Ce processus devrait principalement être basé sur l'adoption d'un profil de compétences et d'expertises recherchées auprès des administrateurs. Certaines compétences et d'expertises devraient ainsi être en lien direct avec la raison d'être de l'organisation (exemples : développement et gestion du transport collectif, gestion immobilière, aménagement du territoire, gestion d'événements culturels, connaissance de la clientèle propre à l'organisme, récréotourisme, etc.), alors que d'autres devraient plutôt répondre aux différents besoins et défis de gestion de l'organisation (Exemples : comptabilité, gestion des risques, ressources humaines, analyse d'affaires, études et satisfaction de la clientèle, gestion de grande corporation, culture organisationnelle, contrôle interne, gestion de projets, développement durable, gouvernance, etc.).

Ces compétences et expertises devraient finalement être détaillées en termes de responsabilités assumées, d'années d'expériences, de niveau de formation, de certification obtenue ou encore de tâches accomplies.

4. La gouvernance des corporations mandataires

Quatre corporations mandataires étudiées ont été constitués en organisme sans but lucratif selon la Partie III de la Loi des compagnies du Québec. Elles ont à leur tête un conseil d'administration composé de 9 à 13 administrateurs. La plus ancienne, la CDISQ, a obtenu ses lettres patentes en 1982. La plus jeune, la CÉTR, a 14 ans. Il s'agit donc de corporations bien établies qui ont une histoire. La *Loi sur les sociétés de Transport en commun* (RLRQ S-30.1), adoptée en 2001, détermine le cadre juridique de la gouvernance de la Société de Transports de Trois-Rivières (STTR). Elle n'est pas assujettie aux mêmes règles que les autres corporations; par exemple, elle n'a pas d'AGA.

4.1 Composition et indépendance

Dans les cinq corporations mandataires de la Ville, il y a quarante-neuf (49) postes d'administrateurs à pourvoir. Au moment de notre étude, il y avait quarante-huit (48) postes comblés. Quatorze (14) le sont par des conseillers municipaux, soit 30 % de l'ensemble des postes à combler, cinq (5) par des représentants délégués d'organismes externes, dix-huit (18) proviennent de milieux d'intérêt identifiés (exemple : milieu des affaires, milieu des arts, etc.) dans les règlements généraux, et onze (11) ont la qualité d'avoir été actifs et engagés dans les domaines pertinents. Enfin, un seul administrateur est nommément identifié comme administrateur indépendant. Près de 40 % des administrateurs n'ont pas la qualité d'administrateur indépendant au sens de la loi québécoise de 2006 sur la gouvernance des sociétés d'État (*Lire à titre indicatif un extrait de la Loi*).

Extrait de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (2006)

4. Au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants.

Un membre se qualifie comme tel s'il n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la société.

Un administrateur est réputé ne pas être indépendant :

- 1° s'il est ou a été, au cours des trois années précédant la date de sa nomination, à l'emploi de la société ou de l'une de ses filiales en propriété exclusive;
- 2° s'il est à l'emploi du gouvernement ou d'un organisme du gouvernement au sens de l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01);
- 3° si un membre de sa famille immédiate fait partie de la haute direction de la société ou de l'une de ses filiales.

2006, c. 59, a. 4; 2013, c. 16, a. 107.

Par administrateur indépendant, on entend dans le contexte d'un mandataire d'une ville, un membre du conseil d'administration libre d'intérêt (i.e qui n'est pas un élu, ni un fonctionnaire, ni un fournisseur) qui contribue par son expérience, par ses compétences, par 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.

4.2 Assemblée générale annuelle

Pour toutes les corporations constituées en OBNL, les membres étant aussi les administrateurs, l'assemblée générale annuelle (AGA) se compose des mêmes participants que le conseil d'administration. Elle épuise son ordre du jour rapidement, en moins d'un quart d'heure dans la plupart des cas. Ainsi, l'AGA ne joue pas son rôle d'instance d'imputabilité dans tous les cas.

4.3 Durée des mandats

Dans les corporations à l'étude, la durée d'un mandat d'administrateur est d'un an. Aussi, à une exception près, ni les règlements généraux, ni les conventions de gestion n'indiquent si ces mandats sont renouvelables et combien de fois ils le sont. Dans les faits, le Conseil municipal reconduit d'année en année les mandats des administrateurs qui ne sont pas des élus municipaux. Treize (13) administrateurs dans les corporations mandataires, y compris la STTR, occupent leur siège depuis plus de sept ans.

4.4. Représentation hommes/femmes

Près des deux tiers des postes d'administrateur sont occupés par des hommes. Les administratrices sont en majorité au conseil d'administration de Culture Trois-Rivières, la seule qui ait une présidente à la tête de son conseil.

4.5 Comité exécutif

Deux corporations mandataires ont institué un comité exécutif: Culture Trois-Rivières (4-6 membres) et CÉTR (3-5 membres). Dans les deux cas, le président, le vice-président et le secrétaire du conseil d'administration agissent au même titre au comité exécutif.

Sont aussi d'office membres du comité exécutif de Culture Trois-Rivières les deux conseillers municipaux (article 11.02 du règlement no 1).

Le comité exécutif actuel de la CÉTR se compose de quatre administrateurs dont aucun n'est un élu municipal.

4.6 Autres comités

Dans toutes les corporations mandataires, le conseil d'administration peut former des comités dans le but d'approfondir un sujet. Ces comités n'ont aucun pouvoir décisionnel.

Seulement deux mandataires définissent les mandats et les participants de leurs comités dans leurs règlements généraux. IDÉTR prévoit trois comités: vérification, ressources humaines et gouvernance. Pour chacun, le règlement définit leur mandat et détermine le nombre de leurs membres. Ils se forment à la demande et sont dissous dès qu'ils ont fait leurs recommandations au conseil d'administration.

La CDISQ a institué un comité des finances statutaire, composé du président, du trésorier et de la directrice générale, lequel doit se réunir au moins quatre fois l'an. Elle prévoit aussi cinq autres comités dont elle a défini les mandats et la composition: évaluation de la directrice générale, ressources humaines, gouvernance, développement durable et tarification.

4.7 Conventions et gouvernance

Outre les dispositions sur les biens et immeubles municipaux confiés à un mandataire ainsi que les arrangements financiers, la convention de gestion comporte quelques exigences au sujet de la reddition de compte à la Ville. Elles sont minimales:

- ✓ présentation des prévisions budgétaires « équilibrées », présentation de ses prévisions d'investissement et information périodique et régulière sur l'évolution de celles-ci;
- ✓ transmettre un exemplaire des états financiers vérifiés;
- ✓ transmettre un rapport annuel de ses activités;

- ✓ présentation « confidentielle et à huis clos » du rapport des états financiers aux conseillers municipaux;
- ✓ dans certains cas, transmettre un rapport mensuel des recettes d'exploitation;
- ✓ soumettre la programmation des activités au service municipal répondant.

4.8 Évolution récente en matière de reddition

La convention de gestion de juin 2022 entre la Ville de Trois-Rivières et IDÉTR se démarque des précédentes et du modèle en usage dans les autres corporations mandataires par ses exigences plus précises en matière de reddition de compte sur sa situation financière, sur sa dette et sur ses politiques.

Ainsi, le mandataire doit déposer au Comité exécutif de la Ville à chaque trimestre les états financiers internes incluant des indicateurs financiers, les procès-verbaux de toutes les réunions de son conseil d'administration et le tableau de bord des activités.

Chaque trimestre, il doit aussi déposer au comité exécutif un rapport de suivi des cautions de la Ville sur ses emprunts. Les cautions municipales ne pourront pas dépasser 50 % de la dette du mandataire et la dette à long terme de celui-ci ne pourra pas peser plus de 25 % de la dette totale consolidée de la Ville.

Chaque année, le mandataire dépose ses états financiers vérifiés et les publie sur son site web. En outre, il doit déposer un code d'éthique et de déontologie des administrateurs et des employés, une déclaration d'intérêts des administrateurs et des employés, un plan stratégique pour atteindre les objectifs de leur entente et une politique de gestion contractuelle conforme aux lois applicables à la Ville et notamment à l'égard des prêts cautionnés par la Ville.

La Ville de Trois-Rivières renforce ainsi ses exigences en matière de reddition de compte bien au-delà de ce qu'elle demande aux autres mandataires en pareille matière. Certains aspects, notamment en ce qui a trait à la disponibilité publique de l'information, devraient trouver application ailleurs.

4.9 Des politiques et des mandataires

Les corporations mandataires de la Ville de Trois-Rivières ont adopté un grand nombre de politiques touchant, par exemple, l'éthique et la déontologie des administrateurs, des cadres et des employés.

Ainsi tous les administrateurs, élus et non élus, ont attesté qu'ils avaient lu et adhéré au code d'éthique et de déontologie, rempli une déclaration d'intérêt et, dans le cas des élus, suivi une formation à ce sujet.

Les conseils d'administration ont tous pourvu leur organisation de politiques de gestion de leurs ressources professionnelles (télétravail, civilité et harcèlement, rémunération, promotion, conciliation travail-famille, etc.) matérielles et techniques (disposition des appareils de communications mobile et d'informatique), financières (gestion des contrats, disposition des surplus, tarification, etc.), de la gestion des billets de faveur, dons et commandites, du développement durable, traitement des plaintes, voire de la reconnaissance des anciens.

Toutefois, il est difficile de déterminer si ces politiques d'encadrement sont appliquées et respectées dans l'ensemble des organisations. À la lecture des procès-verbaux, les administrateurs ne semblent pas demander à leur direction générale des rapports quant à l'utilisation de leurs politiques. De plus, leurs rapports annuels parlent bien davantage du bilan des activités et des indicateurs de fréquentation que des indicateurs de gestion et de résultats.

5. Conclusion

L'état actuel de la gouvernance et de l'imputabilité des mandataires de la Ville de Trois-Rivières est non seulement le résultat d'une longue histoire, marquée par une conception de la gouvernance davantage préoccupée par la représentation que par la responsabilité fiduciaire, mais aussi par une approche insuffisante, voire minimaliste, en matière d'imputabilité publique.

Les quelques repères esquissés dans les conventions de gestion balisent imparfaitement l'exercice de la gouvernance. Les pratiques de gouvernance et d'imputabilité des mandataires peuvent être améliorées afin de mieux correspondre aux normes actuelles de reddition et d'ouverture de la gouvernance dans l'univers municipal.

Une ville peut décider d'externaliser la gestion d'un service, l'administration d'un programme ou même l'exploitation d'équipements, d'installations et de lieux publics pour diverses raisons:

- ✓ faciliter l'accès à des programmes publics de financement des gouvernements supérieurs;
- ✓ obtenir une flexibilité dans le mode opératoire, et ce, à un coût moins élevé;
- ✓ mobiliser des compétences spécialisées et des savoir-faire reconnus dans la mise en œuvre de politiques de développement social, culturel, économique;
- ✓ mobiliser des citoyens bénévoles ou des personnes intéressées disponibles dans la communauté;
- ✓ exploiter un équipement public ou un service public dans un environnement commercial: par exemple, une salle de spectacle, une station récréotouristique, etc.

La Ville de Trois-Rivières a eu recours à l'externalisation dans le passé dans plusieurs domaines où elle souhaitait agir pour croître et améliorer la qualité et le cadre de vie de sa population: développement économique, promotion touristique, transport public, animation des lieux publics et diffusion des arts.

Quels que soient les motifs pour lesquels la Ville de Trois-Rivières externalise un service public plutôt que de l'administrer elle-même avec ses propres ressources professionnelles, financières et matérielles, sa responsabilité publique reste entière: le maire et les conseillers municipaux demeurent tous et toujours imputables de la gestion, des activités et de la prestation de services des organisations auxquelles ils ont confié une mission de service public.

La Ville de Trois-Rivières et ses mandataires ont tout intérêt à bien encadrer leurs rapports réciproques et à en rendre compte par une reddition publique, franche, claire et complète.

6. Vers une politique cadre - Recommandations

6.1 Recommandation 1

L'IGOPP recommande toujours à la Ville de Trois-Rivières d'adopter une Politique d'encadrement de la gouvernance et reddition de compte (politique-cadre) des corporations mandataires auxquelles elle délègue des missions publiques.

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

La politique-cadre municipale de gouvernance et de reddition devrait:

1. Affirmer que les corporations municipales sont des mandataires et, à ce titre, imputables envers leur mandant, la Ville de Trois-Rivières.
2. Affirmer que la mission d'une corporation 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'une corporation municipale 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 et de déontologie applicable à ses membres et son personnel;
 - ✓ définir le profil de compétence et d'expérience requises pour la nomination de ses administrateurs;

- ✓ recommander à la Ville Trois-Rivières des candidats pour combler les postes d'administrateur en tenant compte du profil de compétences recherchées;
 - ✓ préserver l'indépendance de ses membres;
 - ✓ superviser la préparation et approuver le plan stratégique de développement, le budget annuel, le plan d'investissement, les rapports financiers, le rapport annuel et en rendre compte à la Ville;
 - ✓ nommer le directeur général après consultation auprès du Comité exécutif de la Ville;
 - ✓ convenir avec le directeur général des objectifs annuels à atteindre et les modalités de son évaluation, fixer sa rémunération et déterminer ses conditions d'emploi;
 - ✓ s'assurer de sa gestion efficace des ressources humaines, matérielles et financières;
 - ✓ évaluer les résultats et la performance de l'organisation;
 - ✓ suivre la situation financière;
 - ✓ analyser les risques et les gérer;
 - ✓ instaurer et administrer 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 : l'approbation du plan de vérification, la recommandation d'adopter les états financiers, la mise en place d'un processus de gestion des risques et de suivi des recommandations qui en découlent.
4. Affirmer le principe de l'indépendance des administrateurs et de la complémentarité de leur contribution.

Un bon conseil d'administration se compose de membres indépendants (au sens que nous donnons à cette expression en 4.1) aux profils professionnel et social complémentaires ayant une expérience diversifiée en gestion, en finances ou dans une discipline pertinente à la mission du mandataire, et rompus au fonctionnement d'un conseil d'administration.

Des administrateurs indépendants sont habituellement plus à l'aise pour interpeller la direction et analyser ses propositions avec un point de vue critique.

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 un 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.).

Les conseillers municipaux s'exposent à des conflits de loyauté éthique et déontologique.

5. Instaurer un nouveau mode de nomination des administrateurs fondé sur le partage des responsabilités. À cet égard, il revient au conseil d'administration de choisir la majorité de ses membres en s'appuyant, entre autres, sur un profil des compétences recherchées. Le Conseil municipal conserve la responsabilité de nommer au plus un tiers des membres (ex: 3 sur 9) sur recommandation du Comité exécutif, lequel a pris au préalable avis du conseil d'administration.

(Note: dans le cas d'IDÉTR, compte-tenues de certaines particularités fiscales, la proportion des administrateurs nommés par la Ville devrait être de 50 %).

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. Aucun administrateur n'a de mandat à vie.

La rotation des mandats a pour but d'assurer la continuité d'un conseil d'administration 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 de service public, 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'intérêts.

8. Renforcer le rôle du Conseil municipal et de ses élus en matière de surveillance des mandataires de la Ville. Et à cette fin:

- ✓ affirmer que l'information essentielle de gouvernance (rapport annuel, rapport financier audité, procès-verbaux de l'assemblée générale, les règlements généraux, le plan de développement et d'investissement) sont des documents publics et accessibles au portail de l'organisme;
- ✓ exiger que les mandataires produisent et déposent au Comité exécutif et au Conseil municipal le rapport annuel de leurs activités, le rapport annuel de gestion et le rapport financier audité, le plan quinquennal de développement et d'investissement et que leur étude soit référée à la commission du Conseil municipale pertinente pour avis;
- ✓ confier au Service du greffe la réception et la conservation des attestations d'adhésion des administrateurs au code d'éthique et de déontologie et de lui confier en outre un mandat de suivi des déclarations d'intérêt. Il agirait en soutien aux mandataires en matière d'éthique.

En outre le Service du greffe accompagne les conseils d'administration dans la mise en œuvre de pratiques innovantes telles l'appel de candidature pour combler des postes.

9. Déterminer dans quelles circonstances une autorisation ou une validation préalable de l'administration municipale est requise et à quelles conditions une corporation mandataire doit ou peut utiliser les services professionnels municipaux (ex. juristes, audits, techniciens, etc.).

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, la convention ou protocole des engagements et de gestion, le Conseil municipal et ses commissions, les services municipaux.

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.

6.2 Recommandation 2

L'IGOPP recommande 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 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 adressé au président du conseil d'administration et déposé par le Maire au Conseil municipal.

La lettre de mandat ouvre un nouveau canal de communication au plus haut-niveau, entre le maire et le président du conseil d'administration lequel dispose dès lors d'une source d'information supplémentaire.

6.3 Recommandation 3

L'IGOPP recommande à la Ville de Trois-Rivières et aux mandataires de revoir leur convention de gestion 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.

Les conventions de gestion abordent peu le thème de la gouvernance, de l'imputabilité et de la reddition de compte. Elles pourraient être plus étendues et plus explicites afin de devenir des protocoles des engagements et de gestion qui décrivent les rôles, les responsabilités, les engagements réciproques et les communications politiques et administratives.

À des fins de stabilité de la gouvernance, la Ville de Trois-Rivières devrait passer avec les mandataires un protocole d'entente de longue durée distinct de la convention de gestion annuelle qui deviendrait alors une convention financière annuelle.

Le protocole d'entente de longue durée décrit le mandat, les engagements réciproques, le cadre de gouvernance et les éléments stables de la reddition comme par exemple la production d'un rapport annuel de gestion et des activités, la production des états financiers, etc.

Les conventions de gestion deviendraient alors des conventions financières annuelles ou pluriannuelles selon le cas mais toujours en lien avec le plan budgétaire de la municipalité.

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

1. 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, la constitution d'un comité de vérification, finances et risques; ressources humaines, etc.
2. le nombre des administrateurs indépendants nommés par la Ville et de porter la durée de leur mandat à deux ans, renouvelable trois fois. Cette disposition devrait éviter à la Ville de renommer chaque année les administrateurs et de renommer sans fin les mêmes administrateurs.

3. un engagement de la Ville 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);
4. les circonstances où le mandataire doit obtenir une autorisation préalable ou une validation préalable du Comité exécutif de la Ville : par exemple, au renouvellement d'un emprunt ou d'un bail à long terme
5. la reddition statutaire auprès du Conseil municipal: rapport annuel d'activité et de gestion, rapport financier audité, planification pluriannuelle du développement et des investissements;
6. les engagements financiers et budgétaires de la Ville envers le mandataire: cautions, propriété des revenus d'exploitation, constitution de réserves et disposition des surplus, etc.;
7. 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.

6.4 Recommandation 4

L'IGOPP recommande à la Ville de Trois-Rivières d'instituer dans l'administration un secrétariat ou une fonction conseil à la gouvernance dont le mandat consistera à accompagner les mandataires et la Ville dans la mise en œuvre de sa politique-cadre.

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. Il peut aussi s'agir d'une fonction attribuée à temps partiel à un employé de l'une des directions municipales. Cela devrait être adapté à la capacité de la Ville, aux objectifs qu'elle désire atteindre et au délai qu'elle se donne pour y arriver.

Ce secrétariat devrait être doté de son propre plan d'action et d'un budget annuel permettant d'atteindre ses objectifs mais aussi de soutenir les corporations dans la bonification de leur gouvernance.

Par exemple, le personnel titulaire de cette fonction pourrait ainsi :

- ✓ accompagner les corporations dans le développement et la mise en œuvre de leur plan d'action afin de se conformer à la Politique-cadre;
- ✓ gérer le calendrier des rencontres entre les corporations et les différentes instances municipales;
- ✓ préparer les lettres de mandats;
- ✓ réviser et rédiger les protocoles et conventions de gestion;
- ✓ superviser la rédaction de documents encadrant la gouvernance;
- ✓ développer et offrir un programme de formation des administrateurs;
- ✓ soutenir un appel public de candidatures d'administrateurs;
- ✓ s'assurer que les corporations respectent la politique-cadre;
- ✓ jouer un rôle de soutien-conseil en gouvernance.

La tenue d'un registre des adhésions au code d'éthique et de déontologie et des déclarations d'intérêts des administrateurs pourrait être confiée au Service du greffe ou aux services juridiques.

6.5 Recommandation 5

La mise en œuvre d'une première *Politique d'encadrement de la gouvernance et de reddition de compte* pour les organismes mandataires de la Ville de Trois-Rivières changera les rapports actuels entre le politique, l'administratif et les mandataires. Il s'agit là d'un chantier qui demandera temps et souplesse dans sa mise en œuvre ainsi que dans son appropriation par tous les acteurs concernés.

Ce faisant, en allant de l'avant avec l'adoption d'une telle politique-cadre, Ville de Trois-Rivières lancera un chantier novateur qui demeurera en évolution au fur et à mesure que tous les acteurs se l'approprient et en font l'expérience.

L'IGOPP recommande donc à la Ville de Trois-Rivières de considérer que cette nouvelle politique-cadre est un début et d'en tirer un bilan dans trois ou quatre ans afin d'apporter les ajustements requis, le cas échéant.

7. Échéancier envisageable

La mise en œuvre de nos recommandations et de la politique-cadre que nous proposons est un travail de longue haleine qui doit être planifiée. Sans que cela soit immuable, nous proposons à la Ville de Trois-Rivières d’aller de l’avant dans un premier temps avec les actions de « priorité 1 ». Les actions de « priorité 2 » et de « priorité 3 » devraient suivre plus tard dans le temps. La mise en œuvre de ces actions doit aussi être bien planifiée en fonction de la réalité et des capacités de chacun, autant du côté de la Ville que de la part de ses corporations mandataires. Une souplesse est donc requise dans leur mise en œuvre et un calendrier de travail trop strict, compressé dans le temps et uniforme pour toutes les organisations serait irréaliste et nuirait à la collaboration requise entre la Ville et les corporations municipales.

ACTIONS À RÉALISER	NIVEAU DE PRIORITÉ
Plan de mise en œuvre de la politique-cadre avec chacune des corporations municipales	Priorité 1
Profil de compétence et d’expertise pour chacune des corporations municipales	Priorité 1
Recherche des candidatures répondant au profil de compétence et d’expertise ciblées afin de remplacer les élus municipaux agissant actuellement comme administrateur	Priorité 1
Fonction conseil en gouvernance au sein de l’administration municipale	Priorité 1
Protocole des engagements et convention financière de la Ville	Priorité 1
Révision des règlements généraux (composition du conseil d’administration et processus de nomination des administrateurs, etc.)	Priorité 1
Description détaillée des rôles (CA, PCA, DG, Comités)	Priorité 1
Constitution des trois comités statutaires du conseil d’administration	Priorité 1
1 ^{ère} rencontre annuelle entre la Ville et l’organisme mandataire	Priorité 2
Divulgarion de l’information en lien avec la gouvernance et la reddition	Priorité 2
Code d’éthique et de déontologie et mise en place d’un registre d’adhésion et de déclaration d’intérêts	Priorité 2
Encadrement et évaluation de la direction générale	Priorité 2
Comparution devant le conseil municipal	Priorité 2
Mise en place d’un rapport de gestion	Priorité 2

Utilisation de la lettre de mandat	Priorité 3
Plan stratégique en consultant les parties prenantes	Priorité 3
Programme d'accueil et de formation des administrateurs	Priorité 3
Adoption des politiques de gestion manquantes	Priorité 3
Plan de gestion des risques	Priorité 3
Programme d'évaluation de la gouvernance	Priorité 3