

Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne



Table des matières

3

PRÉAMBULE

4

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

7

UNE GOUVERNANCE EFFICACE, PRODUCTIVE ET IMPUTABLE

10

INSTAURER UNE REDDITION DE COMPTES PUBLIQUE
TRANSPARENTE, CLAIRE ET COMPLÈTE

11

FAVORISER LA COOPÉRATION ENTRE LES MANDATAIRES
ET LES DIRECTIONS MUNICIPALES

12

CONCLUSION

Rédigé en collaboration avec l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)

Remerciement spécial aux organismes mandataires qui ont eux aussi contribué à l'élaboration de cette première politique :



1

Préambule

La Ville de Terrebonne a confié à des organismes à but non lucratif (OBNL) le mandat d'administrer son offre de services dans les domaines du loisir et de la vie communautaire, de la culture, des sports, de l'activité physique, du plein air, de l'environnement et du développement durable, sous la forme – et non exclusivement – de programmes, d'installations, d'équipements et d'aménagements publics.

Bien que l'administration municipale ait été partie prenante de l'histoire de ces organismes mandataires et ait établi avec eux depuis plusieurs années – dans certains cas depuis plus de 30 ans – de multiples rapports sous la forme de protocoles, de conventions de gestion, de baux emphytéotiques et d'apports financiers, aucune politique municipale n'encadre ces relations particulières, notamment en ce qui a trait à leur gouvernance publique, leur reddition de comptes et leur coopération avec les services municipaux.

La vérificatrice générale de la Ville de Terrebonne dans son rapport annuel (2015), l'École nationale d'administration publique (ENAP) dans son diagnostic organisationnel stratégique (février 2018) et l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) dans son rapport sur la gouvernance de cinq organismes mandataires (avril 2018) ont tous souligné l'absence d'encadrement des mandataires.

La Ville de Terrebonne entend y remédier en adoptant une Politique de gouvernance des organismes mandataires¹. Elle a déjà agi dans le sens des recommandations qui lui ont été faites en s'abstenant de déléguer des élus municipaux dans les conseils d'administration et en communiquant aux présidents de ses organismes mandataires une première lettre de mandat du maire au sujet du cadre financier et des attentes de la Ville pour l'année 2019.

La Ville a de plus adopté un plan d'action municipal en matière de gouvernance des organismes mandataires placé sous la responsabilité d'un comité de suivi composé d'élus municipaux et de fonctionnaires.



¹ Au début de l'année 2019, cinq OBNL agissaient comme mandataires de la Ville de Terrebonne: Les Complexes sportifs de Terrebonne inc. (CST), Société de développement culturel de Terrebonne (SODECT), Groupe Plein Air Terrebonne (GPAT), Cité GénérAction 55 + et VERTerrebonne.

2

Les objectifs de la Politique

Aux fins de cette Politique de gouvernance des organismes mandataires, un organisme mandataire est un OBNL né de la volonté et de l'initiative de la municipalité (ci-après nommé «OBNL d'initiative municipale») auquel la Ville de Terrebonne a confié le mandat d'administrer des programmes, des installations, des équipements et des aménagements publics, afin de développer l'offre de services aux citoyennes et citoyens de Terrebonne et avec lequel elle a signé des protocoles et ententes à cet effet².

La Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne poursuit les objectifs suivants :

1. implanter une gouvernance efficace, productive et imputable ;
2. instaurer une reddition de comptes publique franche, claire et complète ; et
3. favoriser la coopération entre les mandataires et les services municipaux.

Lorsque la Ville de Terrebonne mandate un OBNL d'initiative municipale, elle le reconnaît comme un organisme partenaire agissant dans la mise en œuvre de ses politiques de loisirs et de vie communautaire, de culture, de sports, d'activités physiques et de plein air, d'environnement et de développement durable. À ce titre, un OBNL d'initiative municipale est donc un mandataire public imputable envers son mandant.

En effet, quels que soient les motifs pour lesquels la Ville de Terrebonne externalise un service public plutôt que de l'administrer elle-même avec ses propres ressources professionnelles, financières et matérielles, sa responsabilité publique reste entière. Malgré les structures de gouvernance de chacun des organismes mandataires de la Ville, le Conseil municipal et le maire demeurent donc ultimement imputables de la gestion, des activités et de la prestation de services des organismes auxquels ils ont confié un mandat de service public.

Par conséquent :

- la Ville a le devoir de définir et d'actualiser la mission d'un mandataire et le mandat qu'elle lui confie, de déterminer les responsabilités qu'elle lui délègue et de préciser la reddition de comptes qu'elle en attend ;
- la Ville s'assure que le mandataire s'acquitte de son mandat en pratiquant une gouvernance publique efficace, productive, forte et imputable dans le meilleur intérêt des citoyennes et citoyens de Terrebonne ;
- le conseil d'administration d'un mandataire a le devoir de s'assurer que l'organisme réalise le mandat municipal avec efficacité, prévoyance et prudence, en conformité avec les politiques publiques et les meilleures pratiques reconnues de gouvernance, et en rende compte franchement, clairement et complètement au mandant et au public.

² Un organisme mandataire n'est pas visé par la Politique de reconnaissance et les Politiques de soutien à la vie associative de la Ville. Les termes et mécanismes du soutien offert par la Ville de Terrebonne sont spécifiés dans les protocoles et ententes spécifiques à chacun des organismes mandataires.

Pour accomplir ses devoirs, la Ville de Terrebonne dispose des leviers principaux suivants :

1. la lettre de mandat ;
2. les protocoles et ententes ;
3. le Conseil municipal et ses commissions ; et
4. l'administration municipale et ses directions.

LA LETTRE DE MANDAT

Signée par le maire et adressée au président du conseil d'administration de l'organisme mandataire, la lettre de mandat énonce les orientations et les priorités de l'administration municipale et formule ses attentes. La lettre de mandat est un document public déposé par le maire au Conseil municipal. Elle peut être annuelle ou conjoncturelle.

LES PROTOCOLES ET ENTENTES

L'administration municipale et ses organismes mandataires ont conclu plusieurs protocoles et ententes qui décrivent leurs engagements réciproques, le partage de leurs responsabilités et les périmètres de leur action respective. Certains de ces protocoles ont été conclus il y a plusieurs années et devraient être actualisés afin de tenir compte, entre autres, de la présente Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne.

Ainsi, les protocoles et ententes devraient indiquer :

- un engagement du mandataire à modifier ses règlements généraux pour tenir compte de la Politique de gouvernance de la Ville et de certaines exigences qui pourraient en découler, comme, par exemple, la formation d'un comité d'audit et de gestion des risques ; le nombre des administrateurs nommés par la Ville ;
- un engagement de la Ville à prendre avis du conseil d'administration de l'organisme mandataire au sujet de la nomination d'un administrateur en tenant compte du profil de compétences complémentaires et à combler les vacances dans un délai convenu ;
- les circonstances où l'organisme mandataire doit obtenir une autorisation préalable ou une validation du comité exécutif de la Ville, comme, par exemple, au moment de contracter ou de renouveler un emprunt, de faire une importante acquisition ou de disposer d'un bien excédentaire, etc. ;
- les circonstances où l'organisme mandataire peut ou doit utiliser des expertises et des services municipaux (par exemple : services financiers, juridiques, vérification, sécurité, etc.) ;
- les circonstances où l'organisme mandataire doit communiquer une information ou un document au Conseil municipal et au maire, comme, par exemple, le rapport d'activité annuel, le rapport financier audité, le plan financier et budgétaire, le plan de développement pluriannuel, les amendements à ses règlements généraux, etc. ;
- les engagements de l'organisme mandataire en matière de conformité aux politiques municipales et au cadre général de gestion ;
- les engagements financiers et budgétaires de la Ville envers l'organisme mandataire: apport budgétaire, caution, propriété des recettes d'exploitation, constitution de réserves et disposition des surplus, etc. ;

- un engagement de collaboration entre l'organisme mandataire et la municipalité et ses directions ;
- le partage, entre les directions municipales et l'organisme mandataire, des responsabilités liées aux biens meubles et immeubles qui sont confiés à l'organisme mandataire ; et
- tout autre sujet qui pourrait avoir des répercussions sur la qualité de leur collaboration, par exemple, la communication de la lettre de mandat du président à tous les membres du conseil d'administration de l'organisme mandataire.

Les protocoles et ententes étant des documents publics, la Ville de Terrebonne demande à ses organismes mandataires de les tenir disponibles et accessibles sur leur site Internet.

LE CONSEIL MUNICIPAL ET SES COMMISSIONS

La Ville de Terrebonne veut instaurer entre le Conseil municipal et ses organismes mandataires un climat de collaboration dans leur recherche commune du meilleur intérêt de la collectivité. Le mandat des commissions du Conseil chargées de recommander des politiques et de superviser l'action municipale dans les domaines où sont aussi à l'œuvre des organismes mandataires de la Ville comprendra désormais le suivi des organismes mandataires. De même, lorsqu'une commission revoit une politique municipale, elle devrait toujours solliciter l'avis de l'organisme mandataire de la Ville œuvrant dans ce domaine.

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET SES DIRECTIONS

Dans le même esprit, la Ville de Terrebonne entend favoriser le développement de rapports de coopération efficaces entre les directions municipales et les organismes mandataires. La Direction générale de la Ville désigne, comme elle le fait déjà, la direction répondante chargée de guider et de faciliter toutes les interactions avec les services municipaux.

Enfin, de façon indirecte, la présente Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne protège les administrateurs bénévoles des organismes mandataires en misant sur la transparence des pratiques en matière de gestion et de reddition de comptes des mandats et des biens publics qui leur sont confiés.



3

Une gouvernance efficace, productive et imputable

La Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne propose un cadre de gouvernance et d'imputabilité des organismes mandataires de la Ville afin que ces derniers accomplissent leur mission et s'acquittent de leur mandat avec efficacité, intégrité, honnêteté, en lien avec les politiques municipales, et lui en rendent compte.

La Ville reconnaît ainsi les OBNL d'initiative municipale comme ses mandataires dans l'offre de services récréatifs, communautaires, culturels, sportifs et environnementaux. Il lui appartient donc de communiquer ses attentes au sujet de la gouvernance, de la prestation de services et de la reddition de comptes.

La mise en œuvre de la présente Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne requiert cependant des amendements aux règlements généraux actuels des organismes mandataires, des lettres patentes supplémentaires (et autres modifications au besoin) et une mise à jour des protocoles et ententes déjà en vigueur.

3.1. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

3.1.1. La Ville de Terrebonne tient le conseil d'administration d'un organisme mandataire responsable des aspects suivants de sa gouvernance :

- s'assurer que ses orientations et décisions soient conformes 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 de déontologie et d'éthique applicable à ses membres et au personnel et veiller à son application ;
- définir le profil de compétences et d'expérience requis pour la nomination de ses membres ;
- stimuler, solliciter et recevoir les candidatures pour les postes d'administrateurs en tenant compte du profil de compétences et d'expérience recherché ;
- préserver l'indépendance de ses membres ;
- approuver le plan stratégique pluriannuel, le plan d'investissement et le plan financier pluriannuel, les prévisions budgétaires annuelles, les états financiers et le rapport annuel de l'organisme mandataire et en rendre compte au Conseil municipal ;
- nommer le directeur général de l'organisme mandataire après consultation auprès du Comité exécutif de la Ville ;
- convenir avec son directeur général des objectifs à atteindre et déterminer sa rémunération ainsi que les modalités de son évaluation ;
- s'assurer de la gestion efficace des ressources humaines, techniques, matérielles et financières et évaluer les résultats et la performance ;
- suivre la situation financière et l'évolution budgétaire, analyser les risques ; et
- rendre compte périodiquement de ses activités, notamment par une diffusion publique de l'information pertinente sur le site Internet de l'organisme mandataire.

3.1.2. La composition du conseil d'administration d'un organisme mandataire prend en compte la représentation des parties prenantes à sa mission, mais elle ne devrait pas se limiter à ce seul critère. Le conseil d'administration doit comprendre des membres indépendants ayant une expérience diversifiée en gestion, en finance ou dans une discipline pertinente en lien avec la mission de l'organisme et familiers avec le fonctionnement d'un conseil d'administration.

3.1.3. Par administrateur indépendant, la Ville de Terrebonne entend une personne libre d'intérêts (i.e. qui n'est ni un élu municipal, ni un fonctionnaire de la municipalité, ni un fournisseur) qui contribue par son expérience, par ses compétences, par ses connaissances et par sa liberté de jugement à la bonne gouvernance de l'organisme.

3.1.4. 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 d'organismes mandataires. Par conséquent, la Ville de Terrebonne confirme que, suivant le principe qu'elle a adopté en 2018, elle ne délèguera plus d'élus municipaux à des postes d'administrateurs dans les conseils d'administration de ses organismes mandataires. En outre, elle s'assure que les dispositions du Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Terrebonne relatives à l'occupation d'un siège d'administrateur après leur mandat au Conseil municipal s'appliquent aux conseils d'administration de tous ses organismes mandataires.

3.1.5. Le Conseil municipal, sur la recommandation du Comité exécutif, lequel aura pris au préalable avis du conseil d'administration, nomme des citoyens administrateurs externes et indépendants dans les conseils d'administration des organismes mandataires de la Ville. Dans tous les cas, le nombre des administrateurs nommés par la Ville ne dépasse pas le tiers des membres de ces conseils d'administration.

À titre d'exemple, la Ville de Terrebonne nomme deux administrateurs dans un conseil composé de sept personnes et trois administrateurs dans un conseil composé de neuf personnes, et ainsi de suite.

3.1.6. 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 telles que la représentation hommes/femmes, la complémentarité des profils de compétences et d'expérience ou encore de nouveaux besoins de l'organisme mandataire qui autrement ne seraient pas comblés.

3.1.7. Les administrateurs nommés ou élus par l'assemblée générale des membres d'un organisme mandataire et les administrateurs nommés par la Ville de Terrebonne ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Tous doivent adhérer au Code d'éthique et de déontologie des administrateurs, attester qu'ils l'ont lu et compris et s'engager solennellement à s'y conformer. Tous doivent aussi déposer une déclaration d'intérêts.

3.1.8. La présence de cadres ou de gestionnaires municipaux est circonscrite à une fonction d'observateur sans droit de vote agissant dans un rôle de liaison avec l'administration municipale. En général, toutefois, les réunions du conseil d'administration des organismes mandataires se tiennent sans leur présence.

3.1.9. Tous les administrateurs ont un mandat d'une durée de deux ans et ils peuvent remplir un maximum de trois mandats. Il est souhaitable d'instaurer une rotation des mandats par alternance de manière à assurer la stabilité d'un conseil d'administration tout en laissant la voie ouverte au renouvellement progressif de ses membres et à la relève.

3.1.10. Dans l'éventualité où un administrateur nommé par la Ville de Terrebonne fait défaut de remplir avec diligence et honnêteté son mandat, la Ville a le pouvoir de le démettre de ses fonctions.

3.2. LE CONSEIL MUNICIPAL

3.2.1. La présente Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne reconnaît formellement le rôle du Conseil municipal en matière de surveillance générale et de suivi statutaire des organismes mandataires.

3.2.2. Le mandat des commissions du Conseil municipal est donc amendé afin de l'étendre au suivi des organismes mandataires. Les commissions du Conseil ont la responsabilité d'interpeller le conseil d'administration d'un organisme mandataire pour toutes questions relatives – et non limitativement – à la planification, à la reddition de comptes et à l'évaluation des mandats qui lui sont confiés.

3.2.3. Les organismes mandataires doivent donc produire et déposer au Conseil municipal l'information essentielle relative à leur gouvernance : les règlements généraux à jour, le plan stratégique pluriannuel, le plan d'investissement et le plan financier pluriannuel, les prévisions budgétaires annuelles, les états financiers et le rapport annuel. Le Conseil municipal en confie l'étude à une commission pour examen et avis.

3.2.4. Les quatre présidents des commissions du Conseil municipal membres du comité de suivi du Plan d'action municipal constituent le comité du Conseil chargé d'évaluer périodiquement la gouvernance dans les organismes mandataires et de recommander, le cas échéant, des mesures pour la renforcer et la maintenir à jour. Ce comité se réunit au moins une fois l'an et chaque fois qu'il le juge nécessaire.



³ Dans l'éventualité où des enjeux concurrentiels sont en cause, l'organisme mandataire et la Ville de Terrebonne conviennent ensemble de la teneur des informations à diffuser.

4

Instaurer une reddition de comptes publique transparente, claire et complète

4.1. La gouvernance publique apporte toute sa valeur à la mission d'un organisme mandataire lorsqu'elle œuvre dans la confiance et la légitimité entretenues par une reddition de comptes transparente, claire et complète. La Ville de Terrebonne souhaite donc que ses organismes mandataires communiquent mieux l'information essentielle au sujet de leur gouvernance non seulement aux élus municipaux (voir paragraphe 3.2.3.) mais aussi à leurs membres et au grand public.

4.2. Sont désormais considérés comme des documents publics qui seront disponibles et accessibles sur le site Internet de l'organisme mandataire les documents suivants :

- les règlements généraux à jour;
- le procès-verbal de l'assemblée générale annuelle;
- la liste des administrateurs et des principaux cadres;
- l'organigramme;
- le rapport d'activité annuel;
- le budget annuel;
- le Code de déontologie et d'éthique des administrateurs;
- le Code d'éthique et de conduite des cadres et des employés;
- le rapport du vérificateur général de la Ville (s'il y a lieu);
- le plan de développement pluriannuel;
- le plan d'investissement pluriannuel et le plan financier;
- les principales politiques, telle, le cas échéant, la politique tarifaire; et
- les protocoles et ententes conclus avec la Ville.

4.3. Dans l'esprit de la Loi modifiant certaines dispositions législatives dans le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec, la Ville de Terrebonne étend la portée du mandat du vérificateur général à tous les organismes mandataires visés par cette politique.



5

Favoriser la coopération entre les mandataires et les directions municipales

5.1. Les directions municipales et les mandataires de la Ville de Terrebonne ont des missions différentes mais complémentaires en ce qui concerne l'offre de services aux citoyennes et citoyens de Terrebonne. Ils doivent agir en concertation et coopérer dans la prestation de ces services. La Direction générale veille à ce que l'esprit de coopération et de service public s'établisse et se renforce entre tous.

5.2. La Direction du loisir et de la vie communautaire (DLVC) de la Ville de Terrebonne agit déjà à titre de service répondant auprès des organismes mandataires actuels de la Ville dans toutes leurs interactions avec l'administration municipale.

5.3. Le service du greffe est désigné comme répondant pour la tenue d'un registre des déclarations d'intérêts et des attestations relatives au Code d'éthique et de déontologie des administrateurs. Il supervise le processus d'appel de candidatures, le cas échéant. Il s'assure également d'avoir en main les documents exigés auprès des organismes mandataires et en assure la conservation.

5.4. N'excluant pas la possibilité de passer dans l'avenir des accords de partenariat avec d'autres OBNL d'initiative municipale, la Ville de Terrebonne pourrait reconnaître à d'autres directions municipales le droit d'agir à titre de répondants selon la nature de leur mission et de leur mandat.



6

Conclusion

La mise en œuvre de la présente Politique de gouvernance des organismes mandataires de la Ville de Terrebonne et la révision des protocoles et ententes qui en découle changeront les rapports actuels entre le politique, l'administratif et les organismes mandataires.

En adoptant sa première Politique de gouvernance des organismes mandataires, la Ville de Terrebonne lance un chantier novateur qui évoluera au fur et à mesure que tous les acteurs concernés se l'approprient et en feront l'expérience.

La Ville de Terrebonne dressera en 2023 un bilan détaillé de l'application de cette Politique.

