



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval

JUIN 2014

Pour une gouvernance créatrice de valeurs^{MD}

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

Sommaire

Au fil des ans, la Ville de Laval s'est entourée d'une quinzaine de sociétés externes auxquelles elle a délégué des missions publiques de service à la population et dont elle demeure imputable. Or, exception faite des sociétés dont la constitution relève d'une loi provinciale dans laquelle le législateur a prescrit le cadre de gouvernance et les exigences d'imputabilité, la plupart des entités externes de Laval fonctionnent dans un vacuum en matière de gouvernance publique et de reddition de compte.

Outre la représentativité des parties prenantes, un conseil d'administration doit aussi se composer d'administrateurs indépendants, réputés pour leur expérience et leur crédibilité et rompus aux exigences d'une gouvernance publiques. Des conseillers municipaux et des fonctionnaires municipaux agissant comme mandataires de la Ville peuvent être utiles, mais ne réunissent pas forcément les qualités d'indépendance et d'expérience, en gestion ou en finance par exemple, pour bien servir la mission de la société qu'ils administrent. *A fortiori*, lorsque des conseillers municipaux et des fonctionnaires siègent au même conseil, le rapport d'indépendance est complètement faussé.

L'analyse des sociétés externes en regard de leur efficacité et de leur actualité conclut qu'un certain nombre d'entre elles ne sont plus pertinentes, ni vraiment utiles à l'exercice d'une responsabilité publique dont peut s'acquitter la Ville autrement. Dans plusieurs autres, la composition et les pratiques de gouvernance doivent être revues et modernisées.

L'IGOPP recommande à la Ville de Laval d'adopter une politique de gouvernance et un cadre d'imputabilité auxquels se conformeront désormais ses mandataires et les conseils d'administration de ses sociétés externes. Nous recommandons aussi au Conseil municipal de former une commission de la gouvernance, composée de quelques élus qui ne sont pas eux-mêmes mandataires délégués, afin de revoir périodiquement la reddition de compte des sociétés et leur efficacité dans l'accomplissement de leur mandat.

L'administration municipale devrait en même temps créer un Secrétariat à la gouvernance chargé d'articuler sa politique municipale en gouvernance et en imputabilité, de s'assurer de son suivi et de son application ainsi que du processus de nomination de candidats pour les conseils d'administration.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Sommaire | 3 |
| Table des matières | 4 |
| Première partie | 9 |
| <i>Chapitre 1 - Le mandat</i> | 9 |
| <i>Chapitre 2 - La méthodologie</i> | 11 |
| <i>Chapitre 3 - L'état des lieux</i> | 12 |
| 3.1 Structure politique | 12 |
| 3.2 Imputabilité et reddition | 12 |
| 3.3. Sociétés paramunicipales | 13 |
| <i>Chapitre 4 – L'externalisation des missions</i> | 16 |
| <i>Chapitre 5 – La conclusion</i> | 18 |
| <i>Chapitre 6 – La gouvernance et le cadre d'imputabilité</i> | 19 |
| Deuxième partie | 23 |
| Étude sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval | 24 |
| <i>Chapitre 7 – Les sociétés publiques mixtes</i> | 24 |
| 7.1 Office municipal d'habitation de Laval (OMHL) | 24 |
| 7.1.1 Mission | 24 |
| 7.1.2 Mandats | 25 |
| 7.1.3 Activités de l'organisme en 2014 | 25 |
| 7.1.4 Liens avec les priorités et orientations de la ville | 25 |
| 7.1.5 Aperçu de la gouvernance actuelle | 26 |
| 7.1.6 Gouvernance financière | 26 |
| 7.1.7 Gouvernance publique | 27 |
| 7.1.8 Conclusion générale | 27 |

| | | |
|---|---|----|
| 7.1.9 | Recommandations | 28 |
| 7.2 | Société de transport de Laval (STL) | 28 |
| 7.2.1 | Mission | 28 |
| 7.2.2 | Structure de gouvernance actuelle | 29 |
| 7.2.3 | Reddition et imputabilité | 29 |
| 7.2.4 | Code de conduite | 30 |
| 7.2.5 | Gouvernance financière | 30 |
| 7.2.6 | Plan de développement | 30 |
| 7.2.7 | Gouvernance publique | 31 |
| 7.2.8 | Conclusion | 31 |
| 7.2.9 | Recommandations | 32 |
| <i>Chapitre 8 – Les sociétés de services communautaires et récréatifs</i> | | 33 |
| 8.1 | Place des aînés de Laval | 33 |
| 8.1.1 | Mission | 33 |
| 8.1.2 | Éléments de gouvernance actuelle | 33 |
| 8.1.3 | Information financière | 34 |
| 8.1.4 | Gouvernance financière | 34 |
| 8.1.5 | Gouvernance publique | 34 |
| 8.1.6 | Conclusion | 35 |
| 8.1.7 | Recommandations | 35 |
| 8.2 | Fondation du Centre de la nature de Laval | 36 |
| 8.2.1 | Mission et mandat | 36 |
| 8.2.2 | Gouvernance actuelle | 36 |
| 8.2.3 | Gouvernance financière | 37 |
| 8.2.4 | Gouvernance publique | 38 |
| 8.2.5 | Conclusion | 38 |
| 8.2.6 | Recommandations | 39 |
| 8.3 | Complexe Multi-Sports de Laval | 40 |
| 8.3.1 | Mission initiale et historique | 40 |
| 8.3.2 | Aperçu de la gouvernance actuelle | 41 |
| 8.3.3 | Mandat, valeurs | 41 |
| 8.3.4 | Aperçu de la gouvernance actuelle | 42 |
| 8.3.5 | Gouvernance financière | 42 |
| 8.3.6 | Gouvernance publique | 43 |
| 8.3.7 | Orientation et activité | 44 |

| | |
|--|----|
| 8.3.8 Imputabilité | 44 |
| 8.3.9 Conclusion | 44 |
| 8.3.10 Recommandations | 45 |
| 8.4 Camp spatial /Cosmodôme | 46 |
| 8.4.1 La Corporation du Camp Spatial | 46 |
| 8.4.2 La Fondation du Cosmodôme | 47 |
| 8.4.3 Le Cosmodôme aujourd'hui | 47 |
| 8.4.4 Mission | 48 |
| 8.4.5 Gouvernance financière | 48 |
| 8.4.6. Gouvernance actuelle | 49 |
| 8.4.7 Gouvernance publique | 50 |
| 8.4.8 Imputabilité | 50 |
| 8.4.9 Politique d'achats | 51 |
| 8.4.10 Conclusion générale | 51 |
| 8.4.11 Recommandations | 52 |
| <i>Chapitre 9 – Les sociétés de développement économique</i> | 54 |
| 9.1. Laval Technopole | 54 |
| 9.1.1 Mandat | 54 |
| 9.1.2 Structure de gouvernance | 55 |
| 9.1.3 Gouvernance publique | 55 |
| 9.1.4 Conclusion | 56 |
| 9.1.5 Recommandations | 56 |
| 9.2 Centre local de développement (CLD) | 57 |
| 9.2.1 Mandat | 57 |
| 9.2.2 Gouvernance actuelle | 57 |
| 9.2.3 Gouvernance publique | 58 |
| 9.2.4. Conclusion | 58 |
| 9.2.5 Recommandation | 59 |
| 9.3 Fonds de soutien Laval et Gestion Fonds de soutien Laval | 59 |
| 9.3.1 Aperçu de la gouvernance | 59 |
| 9.3.2 Conclusion | 60 |
| 9.4 Conclusion générale du Chapitre 9 | 60 |

| | |
|--|----|
| <i>Chapitre 10 – Les sociétés du domaine agricole</i> | 61 |
| 10.1 Agriculture Laval (A.G.R.I.L.) | 61 |
| 10.1.1 Rôle et Mandat | 61 |
| 10.1.2 Gouvernance actuelle | 61 |
| 10.1.3 Activités de l'organisme | 62 |
| 10.1.4 Gouvernance financière | 62 |
| 10.1.5 Gouvernance publique | 63 |
| 10.1.6 - Conclusion | 63 |
| 10.1.7 Recommandation | 64 |
| 10.2 Centre d'expositions horticoles et commerciales | 65 |
| 10.2.1 Rôle et mandat | 65 |
| 10.2.2. Gouvernance actuelle | 65 |
| 10.2.3 Gouvernance financière | 66 |
| 10.2.4 Gouvernance publique | 66 |
| 10.2.5 Conclusion | 66 |
| 10.2.6 Recommandation | 67 |
| 10.3 Laval en fleurs | 68 |
| <i>Chapitre 11 – Les sociétés d'équipements urbains</i> | 69 |
| 11.1 Cité de la culture et du sport de Laval | 69 |
| 11.1.1 Mission et mandat | 69 |
| 11.1.2 Valeurs de gouvernance | 70 |
| 11.1.3 Activités de l'organisme en 2014 | 70 |
| 11.1.4 Liens avec la Ville | 70 |
| 11.1. 5 Gouvernance actuelle | 71 |
| 11.1.6 Gouvernance publique | 71 |
| 11.1.7 Reddition de comptes et mécanismes de contrôle par l'appareil municipal | 73 |
| 11.1.8 Gouvernance financière | 74 |
| 11.1.9 Conclusion | 74 |
| 11.1.10 Recommandations | 75 |

| | | |
|--------|---------------------------------------|-----------|
| 11.2 | La Cité du savoir | 77 |
| 11.2.1 | Mission | 77 |
| 11.2.2 | Rôle et mandat de l'organisme en 2014 | 78 |
| 11.2.3 | Liens avec la Ville | 78 |
| 11.2.4 | Gouvernance actuelle | 78 |
| 11.2.5 | Gouvernance publique | 79 |
| 11.2.6 | Gouvernance financière | 80 |
| 11.2.7 | Conclusion | 81 |
| | <i>Bibliographie</i> | 83 |
| | <i>À propos de l'IGOPP</i> | 85 |

Première partie

Chapitre 1 - Le mandat

La Ville de Laval a confié à l'Institut sur la gouvernance des organisations publiques et privées (IGOPP) le mandat d'examiner la gouvernance actuelle des organisations externes auxquelles elle a délégué des missions publiques.

Le mandat porte sur trois thèmes principaux: la pertinence de l'organisation en rapport avec sa mission dans le contexte municipal d'aujourd'hui, la structure de la gouvernance, l'imputabilité et la reddition de compte.

La Ville de Laval a demandé de lui proposer un cadre renouvelé et moderne de gouvernance de ses externalités.

L'étude porte sur les 15 entités externes suivantes:

- Office municipal d'habitation de Laval
- Société de transport de Laval *
- Laval Technopole *
- Centre local de développement de Laval *
- Fonds Soutien Laval Inc.
- Gestion du Fonds Soutien Laval Inc. *
- Agriculture Laval *
- Centre d'expositions horticoles et commerciales de Laval *
- Laval en fleurs (1988)
- La Cité de la culture et du sport de Laval
- Le Complexe Multi-Sports de Laval
- La Fondation du Centre de la nature de Laval *
- Camp spatial Canada/Cosmodôme

- La Cité du Savoir
- Place des aînés *

* organisme contrôlé dans le périmètre comptable de la Ville de Laval. (Source Budget de Laval, 2014)

Pour chacune de ces entités, notre étude a porté sur leur structure de gouvernance, leur lien avec la Ville, leur mandat, mission et vision, leurs politiques et leurs pratiques en gouvernance, et leurs orientations stratégiques.

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) tient à remercier pour leur collaboration empressée les nombreux élus et dirigeants municipaux de Laval rencontrés dans le cadre de ce mandat.

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

Chapitre 2 - La méthodologie

L'IGOPP analyse la gouvernance des organisations à l'aide de la documentation publique disponible ou de documents d'archives tels les rapports annuels, les états financiers, les procès-verbaux des conseils d'administration et, le cas échéant, de ses comités statutaires, les statuts et règlements, les conventions et ententes de service, et tout autre document ou résolution qui puisse témoigner des valeurs, des politiques et des pratiques en gouvernance et imputabilité. Le personnel de recherche a rencontré aussi plusieurs administrateurs et gestionnaires des organismes.

L'analyse de cette information comparée avec les meilleures politiques ou pratiques généralement reconnues en cette matière fait apparaître des enjeux et des défis de gouvernance dans une organisation.

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

Notre étude repose sur l'information disponible ou mise à notre disposition par les sociétés externes elles-mêmes et par l'administration municipale; en général, elle provenait des documents publiés avant 2014.

Nos conclusions et recommandations se présentent en deux parties: la première porte sur le portrait d'ensemble et comprend quelques recommandations d'ordre général touchant la politique de la Ville sur la gouvernance et l'imputabilité des organismes externes; la seconde aborde les organismes eux-mêmes et les recommandations spécifiques qui les touchent.

Chapitre 3 - L'état des lieux

3.1 Structure politique

La Ville de Laval est née en 1965 du regroupement de 14 municipalités de l'île Jésus; sa population s'élevait alors à environ 170 000 habitants. En 2014, la population de Laval dépasse les 417 000 habitants, ce qui place la ville au second rang dans l'agglomération métropolitaine et au troisième rang des villes les plus peuplées au Québec.

La gouvernance publique à Laval a une configuration unique: l'île est à la fois une ville, une municipalité régionale de comté (MRC) et une région administrative du Québec (région no 13). Son conseil municipal se compose de 21 conseillers élus dans les quartiers et d'un maire élu dans la ville; il est responsable de l'adoption d'un budget annuel de quelque 760 millions de dollars.

Tous les élus municipaux siègent à la Conférence régionale des élus (CRÉ) à laquelle se joignent les députés lavallois à l'Assemblée nationale.

Le Comité exécutif de Laval se compose du maire, lequel agit aussi comme son président, et de quatre conseillers municipaux. Il se réunit habituellement une fois par semaine en séance publique.

Le maire de la Ville agit aussi à titre de préfet de la MRC.

Enfin, le maire et deux conseillers municipaux représentent Laval au Conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM); le maire siège aussi à son Comité exécutif.

3.2 Imputabilité et reddition

Le Conseil municipal dispose de deux instruments indépendants de l'administration municipale proprement dite en matière d'imputabilité: le Bureau de l'Ombudsman, qui traite les plaintes des citoyens à l'égard des services municipaux, et le Bureau du Vérificateur général qui effectue, outre l'audit des comptes et affaires de la Ville, des vérifications de conformité et d'optimisation.

En outre, le Vérificateur effectue l'audit des comptes et affaires des organismes qui entrent dans le périmètre comptable de la Ville et des organismes dont la municipalité ou l'un de ses mandataires détient plus de 50 % des parts ou des actions avec droit de vote ou nomme plus de la moitié des membres de leur conseil d'administration. Dans quelques cas (ex. AGRIL, Centre des expositions horticoles et commerciales, Fondation du Centre de la nature, Place des aînés), le Vérificateur de la Ville agit aussi comme auditeur indépendant.

Chaque année, l'administration municipale publie le rapport annuel d'activité des services municipaux et le rapport sur ses états financiers consolidés et vérifiés.

3.3. Sociétés paramunicipales

Au fil des ans, la Ville de Laval a institué plusieurs organismes externes à son administration auxquels elle a confié des missions publiques comme le développement économique, la mise en valeur d'un territoire à des fins publiques ou encore l'exploitation d'un équipement.

En externalisant des missions publiques découlant de ses compétences municipales, la Ville de Laval a ainsi constitué autour de son administration un périmètre d'organismes et d'entités envers lesquels elle s'est liée institutionnellement, financièrement et parfois contractuellement. Aux yeux des citoyens et contribuables, ces organismes externes agissant comme ses mandataires, la Ville doit en répondre comme elle doit répondre de ses propres services; en d'autres termes, **la Ville de Laval demeure toujours imputable de la prestation directe ou déléguée des services publics.**

Le périmètre externe de la Ville de Laval comprend au moins une quinzaine d'organisations à géométrie très variable selon la nature de leur mission, leur mandat et leur encadrement juridique actuel. La plupart ont été constituées sur une période de 30 ans entre 1979 et 2009, en ayant pour cadre juridique une loi de l'Assemblée nationale (ex. OMHL, STL, CLD), la partie III de la Loi des compagnies (organisme sans but lucratif), la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes ou encore les dispositions du code civil sur les sociétés en commandite; pour chacune de ces formes de société, la gouvernance et l'imputabilité s'assument et se vivent de manière bien différente.

En témoigne la variété des rapports institutionnels, administratifs ou financiers entre la Ville de Laval et ses sociétés comme des conventions ou protocoles d'engagement, des ententes ou prêts de service, des contributions financières, des baux emphytéotiques, ou encore la nomination d'administrateurs (élus municipaux, fonctionnaires, citoyens délégués).

Il y a dans les sociétés externes 130 postes d'administrateurs votants à pourvoir; la majorité d'entre eux (61,5 %) le sont par des personnes déléguées par la Ville de Laval ou d'autres organismes publics. Le reste du contingent des administrateurs se compose d'élus municipaux (14%), de fonctionnaires municipaux ou autres employés d'organismes gouvernementaux (18%) et de personnes déléguées des usagers ou de parties prenantes (ex. association sportive) à l'exploitation d'un équipement public.

Généralement en minorité dans les conseils d'administration, les élus municipaux constituent la majorité du conseil dans une seule société, la Société de transport de Laval.

Dans quelques sociétés, des élus et des cadres municipaux siègent au même conseil d'administration de plein droit, une combinaison qui peut gêner l'exercice en toute indépendance de la responsabilité d'administrateur de société lorsque les titulaires sont des fonctionnaires. Certains mandants auront cru que la présence d'un élu municipal ou d'un fonctionnaire ou des deux à la fois allait baliser l'activité du conseil d'administration et ainsi les tenir informés de ce qui s'y passait.

La présence d'élus et/ou de fonctionnaires municipaux pouvait être perçue comme un outil de signalement de difficultés au sein de certains organismes. Ces représentants de la ville se devaient de signaler aux autorités municipales toute situation anormale. Cette façon de concevoir la gouvernance n'est plus du tout appropriée. Un membre du conseil doit une loyauté envers l'organisme où il agit comme administrateur. C'est le conseil tout entier qui doit assumer la fonction de reddition de compte aux autorités municipales.

Des 14 organismes externes dirigés par un conseil d'administration, huit ont constitué un comité exécutif. Bon nombre de sociétés n'ont ni la taille ni un *modus operandi* qui puissent justifier un comité exécutif ou d'autres comités statutaires d'administrateurs; mais à une exception près (Place des aînés), aucun des conseils d'administration n'a formé un comité statutaire ou permanent de gouvernance, des ressources humaines ou encore d'audit.

D'une société à l'autre, la reddition de compte est inégale: quelques-unes ne publient pas de rapport annuel de leurs activités, plusieurs tiennent le rapport des états financiers pour un rapport d'activité. Les plus grandes sociétés, telles la STL et Laval Technopole, font une reddition de comptes étendue et généralement accessible au public.

Le Vérificateur général de la Ville de Laval effectue l'audit de 11 des 15 sociétés externes. En 2012, il a émis une opinion sans réserve pour huit d'entre elles, une opinion avec réserve pour deux d'entre elles et n'a pu se prononcer sur l'état des finances d'une autre (Laval en fleurs).

Enfin, quelques sociétés n'ont aucun plan de développement ni énoncé d'orientations ; quelques-unes ont déjà fait cet exercice essentiel, mais elles ne l'ont pas remis à jour depuis plusieurs années.

Chapitre 4 – L'externalisation des missions

L'externalisation de missions publiques vers des organismes distincts de l'administration publique ne constitue pas en elle-même une solution mauvaise ou un pis-aller pour rendre un service à la collectivité.

De tout temps, les États et les villes ont eu recours à des associations, à des institutions ou encore à des entreprises pour administrer des équipements publics, des événements ou encore des fonctions utiles à la qualité de vie collective comme un marché public ou un grand parc. Par exemple, les origines d'organismes sous contrôle municipal comme Expo Québec, à Québec, ou le Pacific National Exhibition, à Vancouver, sont centenaires.

Une ville peut administrer et livrer des services soit par ses propres ressources opérationnelles en employant son personnel et en utilisant son équipement, ou encore impartir à des organismes externes des opérations d'exploitation ou de gestion, voire de planification et de développement.

Si elle choisit d'agir par délégation à des organismes externes, c'est habituellement pour l'une ou l'autre des raisons suivantes:

- exigence d'un gouvernement supérieur (ex. transport public, habitation sociale);
- conclure un partenariat ou une coentreprise avec une société privée, une institution ou un groupe de personnes (ex. construction et gestion d'un équipement urbain);
- flexibilité dans les opérations et coûts moins élevés;
- réunir des compétences et des savoir-faire reconnus;
- mobiliser des citoyens bénévoles ou des personnes intéressées (ex. exploitation d'un centre communautaire ou de plateaux sportifs);
- exploiter un service public dans un environnement commercial (ex. distribution d'énergie, salle de spectacles ou centre pour la tenue d'événements d'affaires);
- accessibilité à des financements publics et/ou privés;
- concertation et représentation de plusieurs parties prenantes liées à des gouvernements, des institutions ou des entreprises privées.

Les motifs peuvent être nombreux et variés, quelle que soit la conjoncture historique qui ait favorisé l'institution de l'une ou l'autre des entités externes.

La Ville de Laval a eu recours à cette formule dans le passé et il est vraisemblable qu'elle y aura encore recours à l'avenir lorsque les circonstances et la conjoncture le dicteront. Mais lui faut-il pour autant créer une société externe chaque fois qu'elle conclut un bail emphytéotique? Il y a d'autres moyens de s'associer à des partenaires publics et privés tout en préservant l'intérêt général et les valeurs de gouvernance publique.

Chapitre 5 – La conclusion

De ce survol de l'état de la gouvernance et de l'imputabilité dans les externalités de Laval, il ressort un premier constat: exception faite des sociétés dont la constitution relève d'une loi provinciale dans laquelle le législateur a prescrit le cadre de gouvernance et les exigences d' imputabilité, **la plupart des entités externes de Laval fonctionnent dans un vacuum en matière de gouvernance publique et de reddition de compte.**

Les pratiques de gouvernance et de reddition de compte dans ces entités sont minimalistes, incomplètes et ne correspondent guère aux exigences actuelles dans les sociétés publiques. C'est certainement le cas dans les sociétés dont la mission a perdu sa pertinence et cela est aussi observable à divers degrés dans les sociétés qui n'ont pas ou semblent ne pas avoir d'autres objets que de servir de conduit dans le cadre d'un partenariat.

Ce faisant, la Ville de Laval augmente sa vulnérabilité à des risques de toute nature et en particulier à des risques de réputation. Répétons-le, les élus municipaux de Laval demeurent responsables et imputables des activités et des résultats des sociétés paramunicipales.

Il devient donc pertinent, voire nécessaire, de revoir et de renforcer, de mettre à jour et de moderniser l'encadrement municipal de ses sociétés externes sous toutes leurs formes.

Chapitre 6 – La gouvernance et le cadre d'imputabilité

L'IGOPP recommande à la Ville de Laval de moderniser la gouvernance de ses externalités en clarifiant sa politique et en précisant le cadre de gouvernance et d'imputabilité. Sa politique-cadre de gouvernance et d'imputabilité devrait:

1. *Affirmer que la mission d'une société paramunicipale 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.*
2. *Rendre le conseil d'administration d'une société externe responsable des aspects suivants de sa gouvernance:*
 - s'assurer de la conformité à sa mission et aux valeurs de gouvernance publique de la Ville;
 - approuver le plan stratégique, les prévisions budgétaires et le budget annuel, le plan d'investissement, les états financiers et le rapport annuel; et en rendre compte à la Ville;
 - adopter et approuver des règles de gouvernance;
 - approuver le code d'éthique applicable à ses membres et au personnel;
 - définir le profil de compétence et d'expérience requises pour la nomination de ses membres;
 - proposer la nomination formelle au Comité exécutif des candidats pour les postes d'administrateurs au conseil en tenant compte du profil de compétence convenu et des attentes du Comité exécutif;
 - préserver l'indépendance de ses membres;
 - convenir avec le premier dirigeant des objectifs à atteindre, fixer sa rémunération et déterminer les modalités de son évaluation;
 - s'assurer de la gestion efficace des ressources humaines, techniques, matérielles et financières de la société; évaluer ses résultats et sa performance;
 - suivre la situation financière, analyser les risques;

- pouvoir, par règlement, à sa régie interne;
- instaurer et gérer un processus de reddition de compte périodique, incluant la diffusion publique de l'information pertinente sur le site internet de la société;
- nommer le directeur général de la société après consultation du Comité exécutif après avoir tenu des consultations préalables sur les attentes du Comité exécutif
- déléguer certaines fonctions au comité d'audit comme la recommandation du choix du vérificateur (à moins qu'il ne soit désigné d'office), de l'approbation du plan de vérification, de la recommandation des états financiers, de la mise en place d'un processus de gestion des risques, de sa contribution à la préparation du plan de vérification interne, de l'approbation du plan de vérification interne, du suivi des recommandations qui en découle;
- de plus, il faudra définir le niveau de responsabilité du conseil d'administration dans les décisions d'investissement, de partenariat, d'emprunt, de vente ou d'aliénation d'actif, de dotation et autres décisions spécifiques ayant un impact sur la réalisation de la mission de la société. Ces responsabilités spécifiques reviennent habituellement au conseil d'administration qui par la suite peut en déléguer certaines à la direction de la société. Cependant, plusieurs conseils d'administration de sociétés paramunicipales se voient retirer cette responsabilité en vertu du principe d'imputabilité des élus. Un arbitrage devrait donc être fait par la nouvelle Direction ou Secrétariat à la gouvernance (voir huitième recommandation à la page 22) afin de bien clarifier dans la politique-cadre la responsabilité du conseil d'administration vis-à-vis ces éléments.

3. Affirmer le principe que des administrateurs indépendants (c.-à-d. qui ne sont ni des élus, ni des fonctionnaires, ni fournisseur en possible conflit d'intérêts) et crédibles composeront la majorité des membres d'un conseil d'administration.

Un bon conseil d'administration se compose de personnes aux profils complémentaires ayant une expérience diversifiée en gestion, en finance ou dans une discipline pertinente à la mission de la société, et rompues au fonctionnement d'un conseil d'administration. Des administrateurs indépendants sont habituellement plus à l'aise d'interpeller la direction et d'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; si leur présence est jugée utile, elle devrait être limitée en nombre et en portée dans la mesure où il n'est pas souhaitable qu'ils occupent aussi des postes de commande (ex. président, vice-président, secrétaire, etc.).

4. *Affirmer que des fonctionnaires municipaux ne pourront siéger comme administrateurs de sociétés paramunicipales.*

La présence de cadres ou de gestionnaires municipaux devrait être circonscrite à un rôle de liaison avec les services municipaux répondants. En aucun cas ne devraient-ils se trouver dans un rapport, réel ou apparent, d'employeur/employé avec un ou des membres (élus municipaux) du conseil d'administration.

5. *Décrire dans une politique municipale les devoirs et responsabilités des personnes que la Ville délègue, nomme ou recommande; déterminer la durée de leur mandat et le nombre des renouvellements de mandats auxquels elles sont éligibles.*

Dans certaines sociétés externes, les noms des mêmes personnes dans les mêmes fonctions reviennent depuis plusieurs années sans qu'il y ait eu un effort apparent de renouvellement. Aucun administrateur n'a de mandat à vie...

6. *Adopter un code des valeurs ou un code de déontologie auquel toute personne déléguée, nommée ou recommandée par la Ville doit adhérer et se conformer.*

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

7. *Renforcer le rôle du Conseil municipal et de ses élus en matière de surveillance des sociétés mandataires de la Ville.*

Et à cette fin, instituer une Commission permanente du Conseil chargée de recevoir les rapports annuels et financiers des sociétés, de revoir périodiquement leur constitution, leurs attributions et leur rendement en regard de leur mandat, de leur mission et des attentes de la Ville; ladite commission devrait être formée d'élus qui ne sont pas eux-mêmes membres d'un conseil d'administration.

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

Le Secrétariat pourrait agir en soutien aux sociétés externes, proposer des formations pour tous les administrateurs délégués en matière d'éthique, de gouvernance et de reddition de compte, etc. Également, la Secrétaire devrait établir un calendrier pour le processus de nomination de candidats pour les conseils d'administration, etc.)

9. *Élaborer ou remettre à jour une convention entre la Ville et une société paramunicipale afin de préciser, entre autres, dans quelles circonstances une autorisation préalable de l'administration municipale est requise (ex. budget de dépenses en capital; rémunération des dirigeants, incluant la rémunération incitative; engagements financiers, etc.) et à quelles conditions une société paramunicipale doit ou peut utiliser les services professionnels municipaux (ex. avocats ou notaires, vérificateurs, agents financiers, techniciens, etc.).*

Dans quelques sociétés paramunicipales, le Vérificateur agit comme auditeur indépendant et comme vérificateur de la Ville. Cette pratique peut être perçue comme étant commode et économe, mais elle demeure peu souhaitable, car le second doit être en mesure de donner une opinion distincte et indépendante du premier.

10. *Exiger que les sociétés paramunicipales produisent chaque année, outre un rapport financier, un rapport d'activité et qu'elles le transmettent à la Commission permanente de la gouvernance du Conseil municipal.*

Il appartient toujours à la Ville de Laval de déterminer en quelles circonstances elle préfère déléguer des missions publiques à l'extérieur de l'administration municipale. Mais dans tous les cas, sa responsabilité publique demeurant entière, elle doit mieux encadrer les délégations et exiger une reddition de compte franche, claire et complète.

Deuxième partie

Étude sur les sociétés paramunicipales de Laval

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

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

Dans le but de faciliter la lecture et la compréhension, nous avons regroupé les sociétés externes par grandes missions: sociétés publiques mixtes, sociétés de services communautaires et récréatifs, sociétés de développement économique, sociétés du domaine agricole, sociétés d'équipements urbains.

Chapitre 7 – Les sociétés publiques mixtes

Ce groupe des sociétés publiques mixtes se compose de l'Office municipal d'habitation de Laval (OMHL) et de la Société de transport de Laval (STL). Leur cadre de gouvernance et d'imputabilité et leur mode opératoire découlent en bonne part d'une loi de l'Assemblée nationale et des politiques sectorielles du gouvernement québécois.

La Ville de Laval est partie prenante dans ces deux sociétés et exerce à leur égard une autorité partagée et balisée avec le législateur provincial. Cela implique donc que la Ville doit s'entendre avec le gouvernement du Québec si elle souhaite des changements substantiels dans leur gouvernance.

7.1 Office municipal d'habitation de Laval (OMHL)

L'Office Municipal d'Habitation de Laval est une corporation sans but lucratif créée en vertu de l'article 55 de la loi de la Société d'habitation du Québec. Elle a obtenu ses lettres patentes en 1979 et les a modifiées en 1999.

La gouvernance de la société est encadrée par la Société d'habitation du Québec (SHQ) tant au niveau financier qu'opérationnel.

L'OMHL compte huit membres qui agissent aussi comme ses administrateurs: six d'entre eux sont nommés par la Ville de Laval et deux sont élus par les locataires.

7.1.1 Mission

À sa fondation, l'OMHL avait pour mandat de gérer des immeubles appartenant à la SHQ. Sa mission consistait alors à offrir des logements à prix abordable à des personnes seules et à des familles à faible revenu ou revenu modéré.

Son rôle a évolué pour devenir non seulement un gestionnaire pour la SHQ, mais un gestionnaire d'immeubles construits et/ou détenus par des organisations agissant par différents programmes de subventions accordées à l'habitation sociale.

Ainsi, de nos jours sa mission est de voir à la gestion de logements sociaux pour personnes et familles à faible revenu et modéré, d'offrir des services adaptés aux besoins de la clientèle et de voir au développement de nouveaux logements sociaux.

7.1.2 Mandats

Les mandats de l'OMHL :

- gestionnaires des immeubles de la SHQ;
- gestionnaires des programmes de supplément au loyer de la SHQ;
- gestionnaire des immeubles Val-Martin et Habitation Palerme;
- gestionnaire de l'habitation Raymond-Goyer pour la Corporation d'habitation Laval;
- promoteur et propriétaire de projets réalisés sous le programme Logement abordable et accès logis Québec;
- promoteur d'un projet de 208 unités dans le projet de régénération des Immeubles Val-Martin;
- participer et signer des ententes avec des organismes communautaires et des services sociaux pour fournir des services aux locataires.

7.1.3 Activités de l'organisme en 2014

Les orientations stratégiques de l'organisme tiennent dans une liste d'actions ou d'objectifs opérationnels qui décrivent les activités. On y retrouve :

- réfection d'immeubles, régénération d'un ensemble, recherche de terrains pour projet futur et signature de nouveaux partenariats;
- objectifs administratifs tels la mise en place de guichet unique, la consolidation des services communautaires, la fusions d'unités syndicales, et le développement de moyens de communications plus efficaces et de stratégie de positionnement relié au leadership dans l'accomplissement de la mission.

7.1.4 Liens avec les priorités et orientations de la ville

La Ville a besoin de l'OMHL pour bénéficier des programmes d'habitation sociale de la SHQ- SCHL.

L'OMHL, à titre de gestionnaire des programmes provinciaux d'habitation assume un rôle incontournable dans le développement de l'habitation sociale à Laval.

La décentralisation prévue à l'article 55 de la loi de la SHQ, permet à la municipalité de coordonner la réalisation des programmes avec les besoins sociaux et de l'environnement urbain, et de voir à ce que les services aux locataires des immeubles soient assurés par des gestionnaires de proximité.

7.1.5 Aperçu de la gouvernance actuelle

- Taille du conseil : huit membres
- Élus : trois élus
- Fonctionnaires : un fonctionnaire
- Membres externes/indépendants : deux locataires élus par leurs pairs et deux membres d'organismes sociaux économiques nommés par la Ville
- Comité exécutif : président, vice-président, trésorier et secrétaire
- Comité d'audit/vérification: non
- Comité de gouvernance : non
- Comité des ressources humaines : non
- Rémunération des administrateurs: possible, mais non confirmé
- Deux comités spéciaux du conseil: Comité des services et Comité pour l'acceptation des ordres de changements pour le projet de 86 logements

7.1.6 Gouvernance financière

- L'OMHL n'étant pas propriétaire des immeubles qu'elle gère, les actifs et passifs de son bilan sont portés à son nom en vertu des conventions de gestion. Ainsi, les états financiers de l'OMHL sont préparés selon les prescriptions de la SHQ qui est propriétaire et assume une part importante des déficits d'exploitation et supervise les opérations.
- Sources de financement : les déficits d'exploitation sont assumés par la SCHL (55%), la SHQ (35%) et la Communauté métropolitaine de Montréal (10%). Ces ententes sont gérées par la SHQ.
- Rapport financier: audit par le vérificateur de la Ville. Un questionnaire complété et signé par le vérificateur comprenant les sujets suivants : le système comptable, les contrôles internes, les procès-verbaux, les remises des retenues des salaires,

les contrôles des revenus, les remboursements TPS/ TVQ, le nombre de logements vacants et le nombre total de mois des vacances.

7.1.7 Gouvernance publique

- Rapport annuel : pas de rapports annuels, mais un questionnaire très détaillé est soumis à la SHQ dans le cadre de la déclaration des administrateurs
- Budget : approuvé par le conseil d'administration puis soumis et approuvé par le SHQ
- Rémunération des dirigeants : information dans le rapport à la SHQ
- Règlements généraux : oui
- Code d'éthique : non
- Procès-verbaux : oui, composés principalement d'un cahier de résolutions
- Plan stratégique et plan d'action: oui, un document d'orientations stratégiques décrit les principales activités et les objectifs
- Politique de gestion contractuelle : non, mais la SHQ en fournit une dans son contrat de gestion
- Organigramme : oui
- Liste des dirigeants : oui
- Liste des administrateurs : oui avec les dates d'échéances des mandats de trois ans

7.1.8 Conclusion générale

La SHQ encadre la gouvernance de l'OMHL (art. 55 de la loi de la SHQ): ententes SHQ/OMHL, mécanismes de révision et processus de vérification tant dans les opérations que dans les projets de développement.

Si la Ville de Laval prenait l'initiative d'un changement dans la structure ou dans la culture de gouvernance, elle devrait persuader le gouvernement du Québec et la SHQ de la justesse de son point de vue.

Les règlements de l'organisme datent d'une quinzaine d'années. Les connaissances et les pratiques en matière de gouvernance et d'imputabilité ont bien évolué depuis. Le temps ne serait-il pas venu de revoir ces règlements pour en valider la pertinence et l'actualité ?

7.1.9 Recommandations

La présence d'autant de fonctionnaires et d'élus dans un même conseil d'administration n'est pas souhaitable même dans les cas où l'encadrement de la gouvernance est prescrit par le législateur provincial.

Nous recommandons à la Ville de faire plus de place à des administrateurs indépendants réputés pour leur intégrité, leur compétence et leur expérience.

À notre avis, le conseil d'administration n'a pas besoin d'un comité exécutif, mais il serait utile de former un comité d'audit chargé de la politique de vérification interne et de diverses autres politiques telle la politique de l'approvisionnement et des achats. De plus, les éléments mentionnés au deuxième point du chapitre 6 concernant la délégation d'autorité du conseil d'administration vers le comité d'audit devraient eux aussi être sous la responsabilité du comité d'audit de l'OMHL.

7.2 Société de transport de Laval (STL)

Société publique constituée en vertu de la Loi sur les sociétés de transport en commun (juin 2001).

La loi de 2001 a remplacé la loi de 1984 sur la STL, laquelle remplaçait la loi de 1971 instituant la Commission de transport de la Ville de Laval; auparavant, trois sociétés privées assuraient le transport en commun dans l'île Jésus.

En 2012, la STL employait 851 personnes et possédait un parc de 260 autobus. Son achalandage a dépassé les 20,6 millions de passagers.

7.2.1 Mission

Sa mission première n'a guère variée et s'énonce comme suit: offrir et développer à Laval un service de transport collectif de qualité et performant, promouvoir la mobilité durable et s'assurer que les modes de transport collectif soient bien intégrés. La STL doit aussi offrir un service de transport adapté.

La STL réalise sa mission en exploitant un réseau d'autobus et de transport adapté et en scellant des partenariats et des ententes avec divers organismes et sociétés. Elle

participe à la planification métropolitaine du transport public et à la stratégie collective des transporteurs en matière d'achat de véhicules et autres équipements.

Elle a l'ambition de devenir chef de file en mobilité durable et d'accroître sa clientèle de 60 % d'ici 2031.

7.2.2 Structure de gouvernance actuelle

- Conseil d'administration : sept administrateurs. Le CA nomme (art 61) le directeur général (mandat d'au plus cinq ans, renouvelable), administre les affaires de la société, adopte les politiques de gestion (ex. plan d'effectifs, plan de service, ententes de service avec des tiers, etc.), adjuge les marchés d'approvisionnement et de construction, et nomme sur recommandation du directeur général les principaux cadres de la société (trésorier, secrétaire corporatif).
- Le conseil d'administration a constitué deux comités mixtes (élus et membres du directoire), l'un sur les finances, l'autre sur la planification. Le président et le vice-président en sont membres statutaires. Ces comités se rapportent au conseil d'administration.
- Composition du conseil: la Ville de Laval nomme cinq administrateurs de la STL choisis parmi les conseillers municipaux et deux résidents/usagers des services (dont l'un provient du secteur transport adapté). Durée de leur mandat: quatre ans, renouvelable. Un président et un vice-président dirigent le conseil d'administration. Le secrétaire de la société agit aussi comme secrétaire du conseil.

7.2.3 Reddition et imputabilité

- La STL rend compte de son budget et/ou de ses plans d'opération au Conseil municipal et au Comité exécutif de Laval, aux ministres des Affaires municipales et des Transports, au Conseil de métropolitain de Montréal, l'Agence métropolitaine de Transport.
- Dernier rapport annuel: rapport d'activité 2012, sous-titré *Un avenir durable*. Co-signé par le président du conseil et le directeur général. Il s'agit d'un document public déposé au Conseil municipal.
- La STL est une société publique de la Ville de Laval qui se rapporte au Conseil municipal. La liaison entre le transporteur et l'appareil administratif revient au président du CA de la STL qui est aussi le vice-président du Comité exécutif de la Ville.

7.2.4 Code de conduite

- Les administrateurs étant en majorité des élus municipaux, leur code de conduite est le code applicable à leur fonction d'élu.
- Le code d'éthique des employés (cadres, gestionnaires et employés): revu et modernisé en 2011, approuvé par résolution du conseil d'administration; remplace la version de 1995.

7.2.5 Gouvernance financière

- États financiers 2012 produits par un auditeur indépendant privé (RCGT) et par le Vérificateur de la Ville. L'exercice financier coïncide avec l'année de calendrier.
- Opinion des vérificateurs: sans réserve.
- Principales sources de revenus: Ville de Laval 55,5 M\$ (46,4%), exploitation 33,8 M\$ (28,5%), gouvernement du Québec 14,8 M\$ (12,5 %), AMT 14,1 M\$ (11,9 %). Plus un apport de 15,8 M\$ du Québec au titre de l'investissement.
- Règlement CA-12 (janvier 2008) sur le contrôle, le suivi et les engagements budgétaires. Obligation d'aller en appel public d'offres pour les marchés de 100,000 \$ et plus et sur invitation pour les marchés de 25 000 à 100,000 \$.
- Le Conseil municipal doit approuver et adopter le budget d'exploitation, le programme d'investissement, le programme d'emprunt, la disposition des excédents le cas échéant.
- Le conseil d'administration effectue le suivi budgétaire en cours d'exercice.
- Tous les biens de la société font partie du domaine municipal (art 112).
- La Ville est garante des obligations et engagements financiers de la STL.

7.2.6 Plan de développement

- Plan stratégique de mobilité durable 2011-2031; plan stratégique 2013-2022 duquel découle le plan d'affaires triennal 2013-2015. Le plan d'affaires détermine, entre autres, des cibles d'achalandage et des indicateurs de performance sur trois ans.
- Pour prendre effet, le plan stratégique doit être approuvé par la Ville de Laval et la CMM. Il est revu tous les cinq ans.

- Activités prévues en 2014: deuxième année du plan triennal d'affaires 2013-2015; l'objectif visé: une croissance de 11 % de l'achalandage d'ici à la fin de 2015.

7.2.7 Gouvernance publique

- Séance publique du conseil d'administration et période de questions: oui.
- Publication de l'information budgétaire et financière, suivi périodique.
- Gestion contractuelle: avant d'adjuger un marché sur appel d'offres, la CA doit approuver les critères et la grille d'évaluation des soumissions, la formation d'un comité de sélection et mandater le directeur du service concerné pour agir comme secrétaire dudit comité.
- Les changements et ajouts, les dépassements de coûts doivent être communiqués et approuvés par le CA.
- Organigramme: identification des membres du directoire dans le rapport d'activité. L'information sur l'organisation de la STL, ses activités et sa prestation de service est généralement communiquée au public sur le site de la STL et dans les médias.

7.2.8 Conclusion

La politique et les pratiques de gouvernance de la STL découlent des lois du Québec sur les municipalités et les sociétés de transport en commun. La STL rend ses comptes à plusieurs autorités publiques pour la totalité de son activité ou pour certaines activités stratégiques.

Le statut hybride de la STL confère à son conseil d'administration une double dimension : il agit à la fois comme conseil d'administration d'une société publique et comme une commission du Conseil municipal, la Ville exerçant surtout sa responsabilité et son rôle de surveillance par l'entremise des élus qu'elle délègue au CA de la société.

La superposition de ses deux dimensions s'incarne dans le rapport annuel lorsque le président du conseil et le directeur général le cosignent. Il s'agit d'une particularité puisque dans les rapports des sociétés publiques et privées où la présidence du conseil est distincte de la direction, les titulaires de ces fonctions font habituellement chacun leur rapport. Dans les rapports annuels des autres sociétés publiques de transport, la STM et du RTL par exemple, le président du conseil et le directeur général signent chacun leur rapport.

7.2.9 Recommandations

L'indépendance et la compétence des administrateurs doivent être renforcées de manière à ce que le conseil d'administration puisse interpeller davantage la direction de la société sur ses orientations, ses propositions et ses plans d'action.

Nous recommandons de porter de sept à neuf le nombre des administrateurs de manière à faire une place à des administrateurs indépendants (c.-à-d. qui ne sont ni des élus, ni des fonctionnaires) qui sont crédibles et reconnus pour leur intégrité, leur compétence et leur expérience.

La Ville de Laval devrait promouvoir auprès du gouvernement québécois une reconfiguration complète de la gouvernance de la STL selon les deux axes suivants : un conseil d'administration composé d'une majorité d'administrateurs indépendants et crédibles, et une commission du Conseil municipal (soit une commission du transport public, soit la commission de la gouvernance) chargée de revoir les orientations, la performance et la gouvernance de la STL.

Le gouvernement du Québec a annoncé son intention de revoir le cadre financier du transport en commun d'ici à 2015 et de revoir le cadre de gouvernance du transport public dans la région de Montréal.

Le périmètre de la Ville de Laval dans la gouvernance de la STL est déterminé par son encadrement juridique; son évolution dépendra sans doute de la conclusion de ces deux initiatives gouvernementales.

Chapitre 8 – Les sociétés de services communautaires et récréatifs

Dans ce groupe de sociétés se trouvent la Place des aînés (PDA), la Fondation du Centre de la nature, le Complexe Multi-Sports de Laval et le Cosmodôme.

Avec la participation du milieu associatif, la Ville de Laval a confié à ces organismes externes des missions d'animation de programmes d'activités et d'exploitation à cette fin d'équipements ou de lieux publics.

8.1 Place des aînés de Laval

Organisme de bienfaisance (OSBL) qui reçoit et administre des dons, organise des activités et gère un complexe immobilier multidisciplinaire à cette fin. Ses lettres patentes ont été émises en 1990, amendées en 1991 et ont été modifiées à nouveau en 2011.

À la fin de l'exercice 2012-2013, PDA comptait 6 447 membres, en hausse de 1,5 % sur l'année précédente; un peu plus de 62 % des membres sont des femmes; la moyenne d'âge des membres est de 70 ans.

8.1.1 Mission

L'énoncé de mission actuel se lit ainsi: « PDA est un lieu de rencontre visant l'épanouissement, l'engagement dans la communauté et le développement d'un sentiment d'appartenance des personnes de 50 ans et plus, grâce à une programmation socioculturelle et sportive accessible et variée...».

PDA a formulé sa mission dans ses règlements généraux et ses valeurs (intégrité, loyauté, respect, engagement et humanisme) dans un code de conduite; l'organisme a aussi adopté un code d'éthique pour ses administrateurs, son personnel et ses bénévoles.

8.1.2 Éléments de gouvernance actuelle

- Conseil d'administration: 15 personnes, dont sept administrateurs élus par l'assemblée générale des membres.
- Représentation municipale: huit administrateurs désignés par la Ville de Laval (deux élus municipaux, un fonctionnaire, quatre personnes du milieu d'affaires et une du milieu affinitaire).

- Comité exécutif: formé de six administrateurs: président, vice-président et un représentant par comité du conseil.
- Comités statutaires: quatre comités (finances, gouvernance, vigie et relations avec la communauté).

8.1.3 Information financière

- Engagements financiers: PDA s'est engagée envers la Ville de Laval par un bail emphytéotique relatif à l'utilisation de son immeuble pour 30 ans à partir de 1994. Aucune redevance n'est payable à la Ville aussi longtemps que PDA demeure un OSBL. Le Comité exécutif de la Ville approuve les subventions et les contrats touchant l'entretien et la rénovation de la propriété.
- Financement et budget: pour l'exercice terminé le 31 mars 2013, les revenus de PDA s'élevaient à 1 689 325 \$ dont 43 % proviennent de ses activités, 23 % d'une contribution de la Ville et 10% des cotisations de ses membres. PDA rembourse un emprunt hypothécaire et un billet à terme qui échoient tous deux en 2014. Les versements estimatifs sur la dette à long terme sont de 175 123 \$ en 2014 et de 117 484 \$ en 2015.

8.1.4 Gouvernance financière

- Le Comité des finances et le comité exécutif examinent les comptes de l'organisme à leur réunion mensuelle; l'assemblée générale reçoit le budget annuel et les états financiers de l'organisme.
- L'organisme entre dans le périmètre comptable de la Ville de Laval ; le Vérificateur général de la Ville fait aussi office d'auditeur indépendant. Pour le dernier exercice, il a émis une opinion avec réserve puisqu'il a été incapable de vérifier l'intégralité des montants des produits d'activités à sa satisfaction.
- L'organisme de reddition: assemblée générale des membres.

8.1.5 Gouvernance publique

- Plan de développement pluriannuel: plan stratégique 2013-2015

Pour chacune des ambitions ou enjeux, le plan stratégique définit des actions, détermine des échéanciers et identifie un responsable; au total, le plan énonce 18 actions à réaliser pendant la période.

- Dernier rapport annuel produit : 2012-1013
- Dernier rapport financier produit: exercice 2012-1013 au 31 mars 2013; les résultats de l'organisme font état d'un surplus d'exploitation de 85 034 \$
- Code conduite des dirigeants, cadres et employés: oui
- Organigramme: oui dans le rapport annuel et sur le site web
- Liste des administrateurs et durée de leur mandat, liste des principaux cadres et gestionnaires: oui ; la durée des mandats est prévue dans les règlements généraux.

8.1.6 Conclusion

PDA est une association privée dédiée aux personnes retraitées ou préretraitées autonomes. Depuis sa fondation, elle entretient avec l'administration municipale des rapports que l'on pourrait assimiler à une délégation publique pour l'administration d'un centre communautaire spécialisé.

L'analyse des politiques et des pratiques de gouvernance de PDA porte à conclure que ses administrateurs s'acquittent de leurs responsabilités avec prudence et prévoyance; mais s'agissant d'un organisme privé, ils rendent leurs comptes à leurs membres.

8.1.7 Recommandations

- La présence simultanée d'élus municipaux et d'un cadre du Service de la Vie communautaire et de la culture à titre d'administrateur de plein droit n'est pas souhaitable; le rôle de ce dernier devrait se limiter à celui d'assurer une bonne liaison avec les services municipaux.
- Le conseil d'administration devrait s'assurer que son rapport financier et son rapport d'activité sont communiqués aux conseillers municipaux et déposés formellement à la Commission permanente de la gouvernance du Conseil municipal

8.2 Fondation du Centre de la nature de Laval

Dans une lettre du 7 novembre 1989 aux administrateurs de la Fondation, à laquelle étaient jointes des lettres patentes supplémentaires, les avocats de la Ville précisent que... « malgré que le nom de la corporation contienne le terme de Fondation, il ne s'agit pas d'une véritable fondation». Pour qu'elle le soit, il aurait fallu qu'elle soit accréditée au sens de la Loi sur l'impôt. « ...il apparaît qu'il n'était pas nécessaire que la Fondation du Centre de la nature de Laval soit une véritable Fondation», écrivent encore les avocats.

La Fondation est un OSBL dont les premières lettres patentes remontent à 1982; elles ont été modifiées en 1989 et amendées à nouveau en 2000.

8.2.1 Mission et mandat

La Fondation tient son mandat de la Ville de Laval; elle administre des équipements et un programme d'activités au Centre de la nature, propriété de la Ville de Laval, en collaboration avec le service Vie communautaire et Culture.

Le Centre de la nature est un parc urbain de récréation, d'initiation et d'éveil au plein air, aux sciences naturelles et au patrimoine lavallois. Son public cible est la famille.

Les fins pour lesquelles la Fondation a été instituée ont évolué au cours des ans. À l'origine, la Fondation devait solliciter et recevoir des donations, des legs et autres souscriptions dans le but de créer un fond dont les revenus serviraient à promouvoir et à développer les activités de plein air au Centre de la nature.

En 2000, des lettres patentes supplémentaires étendent les attributions de la Fondation afin «d'assurer, en tout ou en partie, l'administration, l'exploitation, le développement de la gestion du Centre de la nature de Laval» et en particulier de gérer le parc de stationnement tarifé.

8.2.2 Gouvernance actuelle

- Taille du conseil: la Fondation se compose de neuf membres qui forment son conseil d'administration. Le conseil d'administration se réunit au moins quatre fois l'an.
- Composition: les administrateurs sont deux conseillers municipaux, des fonctionnaires et des citoyens proposés par le Comité exécutif de la Ville.
- Comité exécutif: un président et un vice-président, tous deux élus municipaux, un trésorier et un secrétaire.

- Comités statutaires: un comité de coordination avec le service Vie communautaire et culture.
- Protocole d'entente: Laval et la Fondation ont scellé un protocole d'entente dans lequel elles définissent leur collaboration et leurs responsabilités respectives.

La Fondation doit déposer au plus tard le 1^{er} octobre de l'année ses prévisions budgétaires au service Vie communautaire et Culture; il prend effet lorsque le Comité exécutif de la Ville l'approuve. Le Comité exécutif de Laval doit approuver la grille tarifaire.

- La Fondation peut en outre conclure des contrats de concession pour l'animation, l'exploitation et la prestation de certains services dans le parc.
- Plan de développement: dernière planification stratégique citée: février 2003.

8.2.3 Gouvernance financière

- Dernier rapport annuel produit: un aperçu des activités à même le rapport annuel du Service Vie communautaire, des communications et de la culture, publié dans le rapport annuel des services municipaux 2012. Le service prépare en outre un tableau de la fréquentation du Centre de la nature selon les saisons. La Fondation elle-même ne produit pas un rapport distinct de ses activités.
- Dernier rapport financier produit: au 31 décembre 2012. La Fondation du Centre de la nature entre dans le périmètre comptable de la Ville. Les résultats de l'exercice 2012 font état d'un modeste excédent de 23 488 \$ sur des produits de 474 719 \$ et des charges de 451 231 \$; l'année précédente, la Fondation avait terminé l'exercice avec un léger déficit d'exploitation. Les principales sources de revenus: activités (38,6%), stationnement (28,5%) et Ville de Laval (14,3 % ou 22,8% si on compte aussi un apport de Laval en fleurs).
- États financiers vérifiés: le vérificateur général de Laval agit aussi comme auditeur indépendant. Il a émis une opinion avec réserve, le vérificateur ayant été incapable d'auditer l'intégralité des diverses sources de revenus de l'organisme.
- Politique de revenus: la Fondation utilise tous les revenus des activités dont elle est responsable, et surtout les recettes du stationnement.

8.2.4 Gouvernance publique

- Séances publiques du conseil d'administration et période de questions: non
- Organigramme: non
- Rémunération des administrateurs : non

8.2.5 Conclusion

En matière de gouvernance des organismes publics, l'identité des acteurs et leurs responsabilités doivent être claires. Or la Fondation du Centre de la nature n'en est pas vraiment une comme le rappellent les avocats de la Ville en 1989. Rien dans la documentation disponible ne permet de discerner une activité de collecte de fonds comme on s'attendrait à le voir dans le bilan de toute fondation dédiée à une fin sociale ou caritative. Par exemple, les fondations liées à des hôpitaux ne gèrent pas l'établissement, mais font des collectes de fonds pour acquérir des équipements, soutenir l'action bénévole et améliorer le quotidien des malades.

Or, au fil des ans, la Fondation est devenue une entité cogestionnaire d'un équipement public; tous les revenus qu'elle génère servent au financement de ses activités dans le Centre de la nature. Les amendements aux lettres patentes et le protocole intervenu entre la Ville et la Fondation l'ont confirmé.

Un exercice de planification stratégique fait en 2003 (*Rapport RCGT, Compte-rendu de l'atelier 2, Orientations stratégiques et plans d'action, février 2003*) avait recommandé de confirmer la Fondation dans ses fonctions de concertation, d'orientation et de recherche de financement. Manifestement, cette recommandation n'a pas eu de suite. La valeur ajoutée stratégique, logistique ou financière de la Fondation n'apparaît guère s'il en est. Plusieurs instruments de la bonne gouvernance publique lui manquent: plan de développement, plan d'investissement, plan financier, etc.

Lorsque, en 1982, la Ville de Laval a pris l'initiative d'instituer une fondation pour promouvoir et financer le Centre de la nature, elle confirmait la vocation du lieu et le dotait d'un instrument pour en assurer la pérennité active, à l'écart des contraintes administratives propres à une jeune ville en pleine expansion, et à l'abri des inévitables arbitrages budgétaires et financiers d'une administration publique. Une fondation pouvait peut-être mieux se concentrer sur la vocation éducative et récréative de cet équipement public unique à bien des égards et lui procurer un apport financier hors du champ fiscal de la Ville.

L'évolution historique de la Fondation montre que son rôle s'est éloigné des objets généralement associés à une fondation et s'est rapproché de plus en plus de celui d'un service municipal.

8.2.6 Recommandations

La Ville de Laval possède un grand parc urbain dont elle a confié l'administration à deux entités qui doivent se coordonner, l'une interne (Vie communautaire et culture), l'autre externe (Fondation du Centre de la nature).

Le modèle de gouvernance du grand parc public administré et exploité dans une structure distincte de celui de l'entité propriétaire est fort répandu. À New York, par exemple, l'administration et l'exploitation du Central Park ont été confiées à un organisme public et privé, le Central Park Conservancy. Grâce à des fondations, des legs, des dons et ses activités, l'organisme atteint une autosuffisance de 75 % (sur un budget annuel de l'ordre de 59 M\$ US).

D'autres modèles de gouvernance: la Ville de Vancouver a renouvelé le mandat du Pacific National Exhibition, un organisme parapublic chargé de l'exploitation du parc Hastings qui est à la fois un parc d'attractions, un parc d'expositions et un parc urbain. À Québec, la Ville a institué ExpoCité pour administrer son parc d'expositions et de foires. Dans la même ville, le gouvernement fédéral, lui, a mandaté une agence, la Commission des champs de bataille nationaux, pour administrer le parc des plaines d'Abraham. À Montréal, la Ville administre elle-même le Parc du Mont-Royal, mais confie à une société paramunicipale l'exploitation du parc Jean-Drapeau où l'activité commerciale y est plus importante (La Ronde, Grand Prix, Casino, etc.).

Les modèles de gouvernance sont nombreux et variés; en général, ils évitent les directions bicéphales et tendent à l'unité de gouvernance.

Nous recommandons à la Ville de Laval:

- de confirmer la vocation de grand parc urbain à des fins éducatives et récréatives du Centre de la nature en l'intégrant au service Vie communautaire et culture;
- d'envisager de confier à un organisme externe, par exemple Les Amis du Centre de la nature, le mandat de proposer des orientations de développement et d'aménagement, et d'animer et mettre en valeur ses attraits, planifier son financement et lever des fonds;
- ladite association devrait être dirigée par un conseil d'administration d'au plus neuf personnes dont la majorité seront des administrateurs indépendants, y

- compris son président; si la Ville tient à y déléguer des élus municipaux, leur nombre ne devrait pas excéder deux représentants;
- de s'assurer que sa politique de gouvernance et son cadre d'imputabilité s'appliqueront.

8.3 Complexe Multi-Sports de Laval

Le Complexe Multi-Sports de Laval Inc. est une société à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies du Québec. Ses lettres patentes datent de juin 2004.

Elle a pour mission de promouvoir les activités sportives organisées et compétitives en offrant des infrastructures sportives de calibre international aux organismes directement impliqués dans leur discipline.

La société gère et administre des installations sportives et publiques principalement pour la population de Laval. Elle a la responsabilité de plusieurs immeubles et plateaux sportifs en vertu de baux emphytéotiques de 30 ans de la Ville de Laval.

8.3.1 Mission initiale et historique

Une première société portant le même nom avait été constituée le 13 juin 2001; elle fut radiée d'office le 1^{er} juin 2004 lorsqu'elle s'est fusionnée avec la Corporation du soccer de Laval, elle aussi société sans but lucratif constituée en novembre 1996 en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies du Québec.

Les objets de la société sont :

- construire, établir et posséder à Ville Laval, un ou plusieurs complexes sportifs;
- gérer et entretenir des plateaux sportifs;
- fournir des services de toute nature et réaliser toute autre action jugée nécessaire pour favoriser la réalisation des objets susmentionnés;
- à ces fins, lever des fonds et obtenir des financements par des subventions, des souscriptions publiques, dons, legs, et autres contributions de même nature et de toute autre manière.

La société poursuivra ses activités sans aucune fin de gain pécuniaire pour ses membres et tous profits ou autres gains de semblable nature qu'elle pourrait faire seront utilisés uniquement pour la poursuite de ses objets.

8.3.2 Aperçu de la gouvernance actuelle

La société se compose de cinq membres acceptés par le conseil d'administration. Ils sont choisis à même quatre listes fournies par :

- le Comité exécutif de la Ville de Laval pour 2 membres;
- le Comité exécutif de la Conférence régionale des Élus de Laval (CRÉ de Laval) pour un membre;
- le conseil d'administration de la Fédération de Soccer du Québec pour un membre;
- le conseil d'administration de l'Association Régionale de Soccer de Laval pour un membre.

Les règlements généraux (règlement no 2004-1) ont été adoptés le 11 mars 2004.

Le conseil d'administration se compose de cinq administrateurs, tous membres de la corporation.

Quoique prévu aux statuts de la compagnie, il n'y a pas de comité exécutif constitué.

8.3.3 Mandat, valeurs

La société définit son mandat ainsi:

- maintenir et développer des infrastructures ultramodernes et multisports par un autofinancement lui permettant de répondre aux besoins de la communauté lavalloise, provinciale et nationale;
- assurer la visibilité des sports, de leurs organisations régionales, du Complexe Multi-Sports de Laval Inc. et de la Ville de Laval.

La société définit ses valeurs ainsi:

- en tant que fournisseur de services : qualité et propreté des installations sportives et connexes; excellence de la prestation des services; respect de la clientèle et de ses besoins;

- en tant qu'employeur : implication entière de chaque employé dans son travail auprès du client; contribution de chacun au rendement de son équipe; honnêteté et la transparence; respect des employés;
- en tant qu'organisme communautaire : respect de la clientèle, disponibilité et compétence des intervenants, compréhension des besoins de la clientèle et protection de l'intérêt communautaire.

8.3.4 Aperçu de la gouvernance actuelle

- Taille du conseil : cinq membres
- Élus : aucun
- Fonctionnaires : deux membres
- Membres externes/indépendants : trois membres externes
- Profil de compétences : non disponible
- Officiers : président, secrétaire-trésorier et deux vice-présidents¹
- Comité exécutif : non
- Comité d'audit/vérification : non
- Comité de gouvernance : non
- Comité des ressources humaines : non
- Rémunération des administrateurs : aucune

8.3.5 Gouvernance financière

- Rapport financier: le bilan présente une situation financière en bonne santé. Le fonds de roulement est bien garni (près de \$900 000 d'encaisse) avec des surplus accumulés de plus de 1.5 million de dollars.
- État des revenus et dépenses : au cours des deux dernières années, les opérations ont dégagé de légers excédents.

¹ Source : Registraire des entreprises

- Sources de financement : les terrains et bâtiments sont détenus en vertu de baux emphytéotiques de 30 ans auprès de la Ville de Laval. Les immobilisations sont financées par des emprunts bancaires à moyen terme garantis par des hypothèques; certaines sont cautionnées par la Ville de Laval.

Environ 30% de ces dettes à moyen terme sont remboursables à même des subventions de la Ville de Laval ou du Gouvernement du Québec. Notons que tous ces prêts viennent à échéance dans moins de cinq ans.

8.3.6 Gouvernance publique

- Rapport annuel : aucun
- États financiers vérifiés : oui
- Rémunération des dirigeants : aucune information
- Règlements généraux : ceux fournis ont dix ans
- Code d'éthique : un article (87) des règlements généraux de 2001 traitait des conflits d'intérêts. Celui-ci ne se retrouve pas dans ceux de 2004
- Procès-verbaux : les procès-verbaux des réunions de 2012 et 2013 furent fournis (à l'exception de celui du 8 août). Ils sont constitués principalement des résolutions
- Plan stratégique et plan d'action : les documents fournis datent de 2006
- Politique de gestion contractuelle : une politique d'allocation de contrats est incluse dans un document intitulé politique de gestion financière. Celle-ci est la même que celle du Camp Spatial
- Organigramme : non disponible
- Liste des dirigeants : aucune information
- Liste des administrateurs : la liste publiée dans le Registraire des entreprises est à jour

8.3.7 Orientation et activité

L'énoncé des orientations stratégiques date de 2006. Elles étaient les suivantes :

- autonomie financière;
- partenariat avec les organismes sportifs;
- attraction d'événements spéciaux sportifs d'envergure;
- développement à moyen et long terme des infrastructures.

Les activités planifiées se concentrent sur deux pôles:

- le complexe Bois-de-Boulogne comporte un stade de 5000 places et des terrains intérieurs abrités par des structures gonflables, des espaces sportifs intérieurs avec bureau, boutique et restaurants;
- le Centre Val des Arbres, centre consacré au skateboard, escalade, basketball, etc.

L'organisme exploite également six surfaces synthétiques dans six districts.

8.3.8 Imputabilité

- Reddition de comptes : aucun mécanisme n'est prévu. On semble référer les dossiers litigieux aux services municipaux concernés (déficiences de la protection incendies, relations avec la Commission municipale) ou au Comité exécutif (litige avec la fédération de Badminton).
- Liens avec l'administration municipale: un protocole avec la Ville de Laval approuvé le 25 mars 2013 ne nous a pas été soumis. Jusqu'en mars 2012, le secrétariat corporatif était assumé par le conseiller juridique de la corporation et ses honoraires étaient payés par la Ville de Laval.

8.3.9 Conclusion

Le conseil d'administration se réunit trois ou quatre fois par année. Il fait un suivi des opérations, des résultats budgétaires et des dossiers litigieux, mais ne semble avoir aucune action stratégique.

Aucun plan d'action et objectifs pour la direction n'y est discuté, aucun rapport annuel d'activité n'y est présenté. Il n'y a pas non plus de gestion de risques (ex. le risque d'augmentation des taux sur la dette, dont chaque tranche, vient à renouvellement dans

moins de cinq ans, risque relié aux déficiences en matière de sécurité d'incendie, risque relié au litige avec les clients, etc.).

L'information de direction et d'administration est incomplète ou insuffisante: le plan stratégique date de 2006, le budget de 2012 n'a pas été approuvé et l'approbation de celui de 2013 a été reportée au mieux au mois d'août (nous n'avons pas le procès-verbal de cette réunion).

Par contre, les chèques doivent être signés par deux membres de conseil d'administration selon le processus de reddition de comptes et la résolution du 21 janvier 2013.

En outre, il y a un certain roulement dans la représentation de la Fédération de Soccer : quatre personnes différentes ont siégé au conseil depuis le début de 2012, dont une qui n'a siégé qu'une fois.

La société obtient de bons résultats opérationnels, mais ne semble pas avoir une vision claire de sa mission au-delà des opérations. Par exemple, elle ne semble pas active dans deux de ses rôles : organisation d'événements et collecte de fonds.

Sa gouvernance ne se conforme guère aux prescriptions actuelles d'un conseil d'administration d'une entité publique quant au nombre de membres, la structure de décision (comité du conseil, délégation d'autorité), le calendrier de réunions, l'implication du conseil d'administration dans les affaires stratégiques, la gestion de plans d'affaires et les modalités d'encadrement de la direction, la gestion des risques, la reddition de comptes et la transparence.

À cet égard, le conseil d'administration ressemble davantage à un comité d'opération d'une division qu'à celui d'une société autonome.

8.3.10 Recommandations

La Ville de Laval peut avoir de bonnes raisons d'impartir l'exploitation et l'entretien des installations sportives à un tiers, ne serait-ce que pour faciliter ou simplifier la liaison fonctionnelle avec les fédérations sportives et les clients.

Le Complexe Multi-Sports de Laval se décrit comme un fournisseur de services de la Ville, chargé d'exploiter et de maintenir en bon état des plateaux sportifs disponibles à des fédérations sportives, à des associations et à des équipes.

Si la Ville de Laval partage ce point de vue, alors ni ses fonctionnaires et encore moins ses élus n'ont d'affaire dans le conseil d'administration d'un fournisseur de services. Sa

relation devrait alors être contractuelle et comporter des exigences claires sur les services attendus, les prix convenus et les engagements financiers réciproques.

La Ville de Laval demeure toujours responsable de la planification et du développement de l'offre de plateaux sportifs de compétition et de loisirs et de leur financement public, quelle que soit la source publique des fonds.

Rien ne s'oppose ensuite à ce qu'elle sous-traite le modus operandi des installations à une société externe d'une part, et qu'elle s'assure de l'adéquation de son offre aux besoins des fédérations sportives en ayant avec elles une plate-forme de liaison et consultation, d'autre part.

Nous recommandons à la Ville de Laval :

1. de confier à un service municipal la planification du développement de l'offre de plateaux sportifs de compétition avec le concours des fédérations sportives;
2. d'impartir l'exploitation et l'entretien des installations à une société externe selon un devis et un cahier de charge (qualité des installations, sécurité, accessibilité, etc.).

8.4 Camp spatial /Cosmodôme

Dans le périmètre du Cosmodôme, on trouve deux organismes: la Corporation du Camp Spatial et la Fondation du Cosmodôme

8.4.1 La Corporation du Camp Spatial

La Corporation du Camp Spatial est une société à but non lucratif constituée en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Ses lettres patentes furent émises le 4 novembre 1991.

Il y a trois catégories de membres de la Corporation : les membres Partenaires (à l'origine : la Ville de Laval, les Gouvernements du Canada et du Québec ainsi que la Banque Nationale), les membres Associés (toute société intéressée aux buts et activités de la Corporation, tels des commanditaires répondant aux normes établies par le conseil d'administration) et les membres actifs qui sont les personnes physiques désignées par les membres associés et partenaires et confirmées par le conseil d'administration.

Les règlements généraux ont été plusieurs fois modifiés au cours des années. Les dernières datent de 2007 et ont été approuvées par l'assemblée générale. Les principaux

changements aux règlements généraux confirmaient le retrait des gouvernements du Québec et du Canada du partenariat et modifiaient le nombre de représentants ainsi que le nombre de membres du conseil d'administration.

En 1991, US Space Camp a accordé une franchise à Camp spatial Canada, une société formée à l'initiative de la Corporation de développement économique de Laval et de SPAR Aérospatiale Ltée. La société Camp spatial Canada s'installe à Laval et débute ses activités d'expositions et de formation en 1994.

8.4.2 La Fondation du Cosmodôme

La Fondation du Cosmodôme est un organisme à but non lucratif constitué en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies du Québec. Ses lettres patentes originales furent déposées au registre le 17 mars 2003 puis révisées le 5 novembre 2009.

Les règlements généraux de la société, approuvés le 28 octobre 2004, prévoient trois catégories de membres : les membres actifs, les membres corporatifs et les membres honoraires.

La société fonctionne en groupe restreint : le quorum de l'assemblée des membres est de quatre membres actifs, et celui du conseil d'administration est de quatre administrateurs sur les sept qui le composent; or en 2012 et 2013, une assemblée annuelle a réuni trois membres seulement et plusieurs séances du conseil d'administration ont été tenues avec deux membres.

Il existe toujours une fondation du Camp Spatial Canada constituée en 1995 sous le numéro 3146928 qui semble inactive car aucun dépôt annuel n'a été produit à Corporation Canada depuis au moins 2010.

8.4.3 Le Cosmodôme aujourd'hui

En 2009, le Cosmodôme a fait peau neuve grâce à un apport financier de 7 M\$ du gouvernement du Québec et de 3,5 M\$ de Ville de Laval. En décembre 2011, le Cosmodôme lance un tout nouveau concept audiovisuel et interactif en ayant pour cible les jeunes et les familles.

Le Cosmodôme de Laval est la seule institution muséale au Canada entièrement consacrée à l'astronautique et à l'exploration de l'espace. Il fait partie des équipements à caractère métropolitain de la CMM au même titre, par exemple, que le Jardin botanique de Montréal.

8.4.4 Mission

Selon le rapport d'activité, les buts sont:

- exploiter la franchise « Space Camp » de la United States Camp Foundation;
- mise à jour de programmes académiques pour vulgariser et promouvoir les sciences et mathématiques auprès des jeunes de 9 à 15 ans;
- offrir les programmes académiques dans les deux langues officielles;
- promouvoir des carrières dans les techniques et professions des secteurs de l'aérospatial pour en assurer la relève;
- promouvoir les activités et participations canadiennes dans les domaines de l'aéronautique et de l'aérospatial;
- contribuer au noyau industriel en haute technologie;
- développer et animer un attrait touristique unique au Canada;
- le plan de développement de 2014 décrit les valeurs organisationnelles de la façon suivante : innovation et la créativité dans l'élaboration de l'offre de services, engagement dans la communauté, valoriser l'espace client et la probité et la transparence.

8.4.5 Gouvernance financière

- La situation financière de la société est difficile, mais certes pas catastrophique compte tenu de sa mission. Elle est pratiquement autonome sur le plan financier. Son bilan fait état d'un déficit accumulé de \$134 000 sur un actif total de \$14 600 000. La situation de son fonds de roulement est aussi délicate, car son déficit de près de \$100 000 est soutenu par des revenus différés de \$188 000.
- Son déficit opérationnel est de \$231 934 soit 11,6% de ses coûts d'opération de \$1 992 564. Après revenus extraordinaires, son déficit en 2013 est de \$38 284 soit moins de 2% de ses coûts.
- Financement de l'exploitation: la société compte sur une subvention de Ressources humaines Canada de \$9 787 et de revenus extraordinaires provenant de la CRÉ (37 625 \$) et de la Ville de Laval (156 025 \$).

- Le Cosmodôme étant un équipement à caractère métropolitain, la Ville de Laval peut partager avec les autres villes de la métropole une partie du déficit de l'établissement . Dans ses prévisions budgétaires 2014, la CMM répartit ainsi une quote-part de 456 000 \$ aux villes de Montréal, Longueuil et des villes des couronnes nord et sud.
- Financement des investissements: 7 M\$ du MAMROT pour l'aménagement de la Cité de l'astronautique (laquelle subvention est versée sur sept ans à raison de \$1M par an; le capital fut prêté par la Banque Nationale avec une garantie de la Ville de Laval).
- Commandites: l'obtention de partenariat ou de commandite est difficile. Aucun revenu n'a été perçu en 2013 alors que le budget prévoyait \$60 000 de revenu de partenariat.

8.4.6. Gouvernance actuelle

- Taille du conseil : treize membres
- Élus : un
- Membres externes/indépendants : neuf membres représentant des membres associés
- Fonctionnaires : trois membres sont des employés de la Ville
- Effectif: selon l'organigramme, 29 employés dans quatre services
- Directoire : directeur général, directeur associé scientifique et formation, directeur des services administratifs plus un responsable des ventes et du marketing
- Comité exécutif : quatre membres, dont deux indépendants
- Comité d'audit/vérification : aucun
- Comité de gouvernance : aucun
- Comité des ressources humaines : aucun
- Rémunération des administrateurs : aucune

8.4.7 Gouvernance publique

- Aucune information corporative ne semble être rendue publique.
- Le site internet du Camp spatial fournit des renseignements sur les programmes, les activités et autres informations visant les visiteurs, mais aucune information corporative n'est dévoilée si ce n'est qu'un bref historique.
- Rapport annuel : un rapport d'activité incluant historique, mission, produit et services, partenaires et une description des activités de l'an dernier avec l'achalandage. Le rapport contient aussi des renseignements sur l'organigramme, la liste des employés et les membres du conseil d'administration.

Dans la documentation qui nous a été remise, on retrouve les états financiers vérifiés 2011 et 2012 et ceux non vérifiés de 2013, les règlements généraux, de nombreux procès-verbaux du conseil d'administration, du comité exécutif et de la Fondation, le plan de développement pour 2014, un organigramme sans nom, la liste des administrateurs et une politique d'allocation de contrats dans un document intitulé politique de gestion financière.

8.4.8 Imputabilité

- Reddition de comptes : aucune information
- Mécanismes de contrôle par l'appareil municipal: aucune information à cet égard; cependant, les employés membres du conseil d'administration sont susceptibles de rendre des comptes à l'intérieur de la structure administrative de la Ville.

De la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration et de son comité exécutif, des deux dernières années, se dégagent les constats suivants:

- le conseil d'administration se réunit quatre ou cinq fois par an pour exécuter les fonctions minimales établies par règlements;
- le comité exécutif se réunit environ dix fois par an;
- le conseil d'administration effectue le suivi des opérations et des finances et approuve certaines décisions opérationnelles non déléguées;
- aucune démarche stratégique n'est apparue dans les procès-verbaux;

- le comité exécutif est très opérationnel et approuve même les déboursés sur des contrats déjà autorisés et est très impliqué dans les procédures d’achat;
- le nombre de représentants des partenaires au conseil est inférieur aux prescriptions des règlements (quatre plutôt que six pour Laval et aucun pour la Banque Nationale);
- les règlements prévoient sept membres au comité exécutif, pourtant seulement quatre membres ont été désignés;
- pour trois réunions de l’automne 2013 (26 août, 16 septembre et 21 novembre) seulement deux membres étaient présents;
- les règlements généraux prévoient la constitution d’un bureau des gouverneurs, mais nous n'en avons aucune trace.

8.4.9 Politique d'achats

La politique de gestion financière comprend une procédure d’achat. Elle prévoit que tous les appels d’offres sur invitation, de plus de \$10 000, doivent tenir compte des fournisseurs régionaux :

- en outre, pour les appels de soumissions de moins de \$10 000, la connaissance du marché et l’expérience du fournisseur prévaudront;
- il est également prévu que chaque dossier d’appel d’offres sur invitation (\$1500 et plus) doit être soumis au comité Exécutif avec la liste des fournisseurs sélectionnés par la direction.

Les services de vérificateurs externes et de conseillers juridiques sont également mandatés par le comité exécutif (dont la majorité est désignée par la ville de Laval).

8.4.10 Conclusion générale

Camp Spatial Canada est une société à but non lucratif autonome constituée selon les lois fédérales canadiennes.

Dans les faits, les statuts de la société font en sorte que dès l’origine et malgré le fait qu’il y avait trois autres partenaires dont les gouvernements du Canada et du Québec, la Ville de Laval pouvait par sa majorité de représentants, exercer un contrôle effectif tant au conseil d’administration qu’au comité exécutif. Ce contrôle s’est affermi lorsque les deux gouvernements ont cessé d’en être les partenaires; la Banque Nationale n’y délègue plus de représentant.

La faible participation au comité exécutif, des manquements aux exigences de transparence et la rareté de la documentation d'information corporative sont préoccupants et indicateurs d'un certain flou dans la gouvernance.

La politique d'achat, insérée dans la politique de gestion financière, en dit peu sur les critères de sélection ou sur le processus d'examen par des personnes indépendantes.

Par contre, le Camp spatial paraît un beau succès. En effet, peu d'organisations muséales financent près de 90% de leurs frais à même leurs revenus autonomes. L'achalandage est également important ainsi que la qualité des expositions et expériences virtuelles. La culture de collaboration semble également produire des événements à large portée et s'intégrer de manière efficace aux autres organisations scolaires et culturelles.

L'activité de la Fondation, elle, n'apparaît pas déterminante ; elle ne semble pas avoir réussi à recueillir suffisamment de contributions en donation, commandites ou partenariats pour justifier son existence. Le peu d'adhérents, sa gouvernance déficiente et son fonctionnement en marge des opérations du Cosmodôme font en sorte que sa pertinence est à ce point marginale qu'elle devrait être dissoute.

Bien encadrée par un conseil efficace et soutenue par les acteurs actifs du Camp Spatial, la direction devrait pouvoir assumer avec plus d'efficacité ses fonctions de recherche de commandites, partenariats et donations.

8.4.11 Recommandations

La nature spécifique du Camp spatial et du Cosmodôme font en sorte qu'il y a peu de synergies à attendre d'une intégration à l'administration municipale. Les activités les rapprochent davantage des établissements scolaires, des centres de recherches du milieu aéronautique, des autres musées que d'une administration municipale.

Cependant, la Ville de Laval, partie prenante depuis le début, a un intérêt indéniable dans la réussite de cet équipement public unique en son genre. Il apporte une notoriété pancanadienne à la Ville et à la métropole, et il contribue à la stratégie de pénétration de la grappe aérospatiale du grand Montréal.

Nous recommandons à la Ville de Laval:

- de clarifier et de préciser la situation de cet équipement public à caractère métropolitain en lui conférant un statut de société externe autonome liée à la Ville de Laval ;
- de confier à un conseil d'administration dûment constitué sa gouverne, son développement et son administration en conformité de la politique de gouvernance et du cadre d'imputabilité de la Ville;
- de communiquer ses attentes et de préciser ses engagements financiers à court et à long terme.

La base d'une société sans but lucratif réside dans son «membership», lequel dépend de l'intérêt du milieu.

Or, le Camp spatial a suscité l'intérêt de plusieurs organismes, institutions d'enseignement et entreprises pour le Cosmodôme, notamment le club des astronomes de Laval, la Commission Scolaire de Laval, l'ÉTS de Montréal, l'observatoire du Mont Mégantic de l'Université de Montréal, le CÉGEP Montmorency, les cadets de l'air du Québec, Vidéotron, Bell Média, Industrie CAE et L-3 com.

Il y a donc un capital de sympathie et d'intérêt autour duquel pourrait s'établir un parrainage actif pour créer une société autonome dont la mission et le mandat seront clairs.

Chapitre 9 – Les sociétés de développement économique

Ce groupe de sociétés externes constitue l'arsenal lavallois de soutien au développement économique dans la ville. Il se compose de Laval Technopole, du Centre local de Développement (CLD), du Fonds Soutien Laval Inc. et de Gestion du Fonds Soutien Laval Inc.

La multiplicité des sociétés à vocation économique et des fonds de capitaux de sources publiques produit un écheveau de liens de services, de délégations et d'impartitions qui ne rend pas leur gouvernance générale aisément lisible.

9.1. Laval Technopole

Laval Technopole, constitué en OSBL, a succédé en 1995 à la Corporation de développement économique de Laval (CODEL). La Ville de Laval lui a confié la mission de promouvoir et de stimuler le développement économique.

9.1.1 Mandat

Le mandat de Laval Technopole consiste à :

- organiser et gérer des activités d'initiative industrielle, scientifique, technologique, commerciale, touristique et agricole;
- mettre en valeur le territoire de Laval, notamment les terrains industriels municipaux;
- élaborer et articuler une stratégie de développement économique fondée sur des axes d'excellence et la haute technologie;
- promouvoir Laval comme espace économique de premier plan;
- à susciter des investissements sur le territoire de Laval et donc à prospecter tout investissement industriel scientifique, technologique, commercial, touristique, agricole.

Laval Technopole a identifié cinq pôles d'action: Agropôle, Biopôle, e-Pôle, Pôle industriel et Pôle récréo-touristique.

La société offre des services dans les domaines suivants: internationalisation, développement immobilier, financement, commercialisation, services-conseils, réseautage, formation et outils d'information.

9.1.2 Structure de gouvernance

- Conseil d'administration: 20 personnes
- Composition du conseil d'administration: deux élus municipaux, une personne de la Chambre de commerce et d'industrie de Laval et 17 autres personnes des milieux d'affaires, professionnels et institutionnels.
- Comité exécutif: cinq personnes; le président du conseil et du comité exécutif est le vice-président du Comité exécutif de la Ville de Laval.
- Assemblée générale annuelle des membres

9.1.3 Gouvernance publique

- Rapport annuel: la société publie sous ce titre un bilan de l'économie et des investissements, mais cette information ne renseigne pas sur l'usage de ses ressources et la portée de son action
- États financiers : audit du Vérificateur général de la Ville
- Organigramme: un président-directeur général et deux vice-présidents, l'un au développement, investissement et immobilier, l'autre à la stratégie d'affaires et au financement responsable, entre autres, du Centre affaires internationales et de la gestion des services impartis du CLD
- Budget annuel: le conseil d'administration adopte un budget sur recommandation du Comité risques et vérification et du comité exécutif, puis le dépose pour adoption, avant le 15 octobre de chaque année, au Comité exécutif de la Ville pour approbation
- Code d'éthique et de déontologie: oui
- Politique de gestion des approvisionnements: oui
- La Ville de Laval et Laval Technopole ont une convention de gestion de trois ans de 2013 à 2016

9.1.4 Conclusion

Laval Technopole a pour mission de soutenir le développement des entreprises et d'en attirer de nouvelles et à cette fin offre une gamme étendue de services, y compris en matière de gestion de certains fonds de capitaux de développement dont la gestion lui a été déléguée.

Il y a ici confusion des genres entre le soutien et l'accompagnement d'une part, le financement d'autre part. Plusieurs observateurs font remarquer que le même organisme ne peut donner des conseils, appuyer et encourager l'entreprise d'un côté et de l'autre négocier des ententes financières où s'installe alors un tout autre rapport de force.

Laval Technopole emploie 44 personnes dont une bonne trentaine se répartit à peu près également entre deux grandes unités d'affaires chapeautées par un vice-président; l'une de ses vice-présidences consacre l'essentiel de ses ressources humaines à la gestion des services du CLD.

Un enjeu important est apparu récemment : le mandat confié à Laval Technopole pour les activités du CLD est devenu sujet à la taxe TPS et TVQ. Il s'agit d'une somme importante que les contribuables lavallois doivent éviter.

Elle gère les investissements de Québec et de Laval pour le développement entrepreneurial; elles assument également la gestion des sommes confiées au FIER local (budget total d'investissement de 3 millions\$). LE FIER cessera normalement ses activités en 2015.

9.1.5 Recommandations

La MRC de Laval devrait envisager de revenir à la structure traditionnelle du CLD en matière de financement avec un conseil d'administration de neuf personnes des milieux d'affaires reconnues pour leur expérience, un effectif d'au plus 18 personnes, et un cadre de gouvernance et d'imputabilité conforme à celui de la Ville.

Le rôle des élus à titre d'administrateurs non-votants devrait être recadré dans une structure à caractère consultatif. En matière d'orientation stratégique, le conseil d'administration pourrait s'obliger à les consulter et à leur rendre compte de l'avancement du plan stratégique d'action.

Ainsi, la Ville de Laval pourrait alors envisager d'intégrer le reste de l'effectif dans une direction municipale du Développement économique. Ces services de promotion industrielle doivent de toute façon travailler étroitement avec les autres unités de la ville pour attirer de nouveaux investisseurs, faciliter le cheminement administratif (permis,

zonage, etc.) dans les services municipaux.

L'IGOPP considère que la création d'une direction municipale du Développement économique afin d'intégrer Laval Technopole au sein de l'appareil municipal est l'option à privilégier.

9.2 Centre local de développement (CLD)

Le CLD de Laval est un OSBL constitué en conformité de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. La municipalité régionale de comté de Laval lui a confié une mission de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat.

9.2.1 Mandat

Le CLD a pour mandat de mobiliser les acteurs locaux et sceller des partenariats avec divers organismes privés et publics pour favoriser l'emploi et le développement de l'entrepreneuriat.

Le CLD a conclu des ententes de collaboration avec la Chambre de commerce et d'industrie à titre de partenaire du Gala Dunamis, et avec la Conférence régionale des élus pour la mise en œuvre de programmes en économie sociale, en persévérance scolaire, en mobilité internationale, etc.

Il a aussi conclu une entente de gestion avec Laval Technopole dans le but de lui confier la prestation des services au public, la gestion de certains fonds (Fonds local d'investissement, Fonds jeunes promoteurs, Fonds d'économie sociale) de sa trésorerie, et certaines de ses obligations à l'égard du Fonds Soutien Laval et Fonds Gestion du Fonds soutien Laval.

9.2.2 Gouvernance actuelle

Conseil d'administration:

- 17 membres dont neuf avec droit de vote sont délégués par la MRC de Laval; parmi ceux-ci, trois sont des élus municipaux et six des administrateurs provenant des milieux socio-économiques;
- les autres membres sans droit de vote sont les six députés de Laval à l'Assemblée nationale, le directeur général du CLD et le directeur général du Centre local d'emploi (CLE);

- comité exécutif: quatre membres (président, vice-président, secrétaire, trésorier et le préfet de la MRC s'il est aussi membre du CA du CLD);
- le CLD ayant imparti une bonne partie de son fonctionnement, son conseil d'administration n'a pas formé ni comité de gouvernance, ni comité d'audit/vérification, ni comité des ressources humaines;
- plan d'action: le CLD a déterminé une grille détaillée de principes, d'attentes et de cibles à atteindre dans un plan d'action de développement de l'entrepreneuriat dont il rend compte au moins une fois l'an à la Ville de Laval et au MAMROT.

9.2.3 Gouvernance publique

- Rapport annuel: rapport d'activités publié et accessible sur le site internet. Le rapport fait état succinctement de la dotation des fonds et décrit les divers partenariats convenus avec la CRÉ et autres partenaires
- États financiers: conjointement avec un auditeur indépendant (Deloitte) et le Vérificateur général de la Ville
- Liste des dirigeants et des administrateurs: oui et accessible par l'internet

9.2.4. Conclusion

Le CLD de Laval fonctionne selon un modèle unique: il a confié sa direction générale à la Conférence régionale des élus et l'administration de ses services à Laval Technopole. Son conseil d'administration continue d'agir et de faire le bilan des divers fonds dont il a, ultimement, la responsabilité.

Tout changement dans la structure et le mode opératoire du CLD doit s'envisager en étroite relation avec un changement dans Laval Technopole et en collaboration avec le gouvernement québécois.

Il est important de bien mesurer l'efficacité des ressources dans le calcul des frais de gestion par rapport aux montants avancés aux entrepreneurs. Certains CLD au Québec consacrent près de 50% de leur budget aux salaires des employés et finalement, les entreprises et entrepreneurs ne touchent qu'une partie du budget alloué au démarrage d'entreprises.

9.2.5 Recommandation

La Ville de Laval et les autres parties prenantes qui œuvrent avec elle au développement économique devraient entreprendre une réflexion approfondie sur leur stratégie commune d'action en visant à réduire les structures et les lourdeurs des fonctionnements croisés et surtout à maximiser les fonds disponibles; la majorité des budgets alloués devrait l'être aux entrepreneurs. Elles auront besoin d'un bon cadre de gouvernance où la responsabilité et l'imputabilité seront claires et seront aisément lisibles.

9.3 Fonds de soutien Laval et Gestion Fonds de soutien Laval

Fonds Soutien Laval s.e.c. est une société en commandite régie par une convention intervenue en 2005 entre la Ville de Laval, Investissement Québec Fier Inc. et Gestion du Fonds Soutien Laval. Elle a pour objet d'investir dans des entreprises en démarrage, en développement, en redressement ou en processus de relève, sous forme d'équité ou de quasi-équité.

Gestion du Fonds Soutien Laval (GFSL) est un associé commandité du Fonds Soutien Laval s.e.c.. Selon la convention de société en commandite, le commandité se voit accorder les pleins droits et pouvoirs d'exploiter, de gérer et de contrôler les affaires de la société en commandite.

9.3.1 Aperçu de la gouvernance

- Conseil d'administration: sept personnes. Selon la convention entre les actionnaires, le conseil d'administration se compose d'un minimum de trois personnes et d'un maximum de sept personnes dont au moins une est désignée par la Conférence régionale des élus.
- Assemblée des actionnaires: au moins une fois l'an pour recevoir et approuver le rapport d'activité, le rapport financier et les états financiers dûment vérifiés par le Vérificateur de la Ville.
- Délégation: GFSL a délégué la direction générale des activités de commandites à la CRÉ et l'administration des dossiers au CLD.

Le rapport annuel de la CRÉ pour l'année 2012-2013 comporte la mention suivante: «Au cours de l'année 2012, six séances du conseil d'administration ont été tenues. Soulignons

qu'aucune aide financière n'a été consentie au cours de l'année dans le contexte où le Fonds vient à échéance le 31 décembre 2015».

À moins que le gouvernement du Québec et les fonds partenaires ne prolongent leur vie, il y aurait lieu de fermer les livres et de céder les placements au CLD.

9.3.2 Conclusion

Investissement Québec et ses partenaires (Fonds de solidarité, Fondation et Capital coopératif et régional Desjardins) ont institué le programme des Fonds d'intervention économique régional dans le but de procurer un financement aux entreprises naissantes ou en profonde mutation.

Fallait-il pour autant monter une infrastructure corporative distincte avec toutes les exigences habituelles de son mode décisionnel ? Une bonne convention prescrivant le cadre de gouvernance et d'imputabilité entre les promoteurs du programme et ses exécutants régionaux n'aurait-elle pas satisfait toutes les parties prenantes? Mais ceci relève du passé.

Il est peu probable que le programme FIER soit prolongé. Si tel est le cas, les deux organismes devraient passer rapidement en mode liquidation par la cession des placements restants en portefeuilles au CLD ou à des tiers. Il ne sert à rien d'attendre l'échéance de décembre 2015.

9.4 Conclusion générale du Chapitre 9

En conclusion générale du chapitre sur les sociétés externes vouées au développement économique, nous recommandons à la Ville de Laval de repenser son approche au développement économique selon deux axes principaux: développement, accompagnement des entrepreneurs et promotion de la ville, d'une part, financement et accès à des capitaux de risque d'autre part.

Chapitre 10 – Les sociétés du domaine agricole

Le domaine agricole occupe environ 30 % du territoire de la Ville de Laval. Quelque 150 producteurs agricoles le cultivent; la vaste majorité d'entre eux y pratiquent l'horticulture, une spécialité qui vaut à Laval un titre enviable de capitale horticole du Québec. Il s'agit à la fois d'un enjeu d'aménagement du territoire municipal et d'un atout économique.

Trois sociétés externes lavalloises s'identifient ou œuvrent au domaine agricole et horticole de la ville: Agriculture Laval, le Centre d'expositions horticoles et commerciales et Laval en fleurs.

10.1 Agriculture Laval (A.G.R.I.L.)

Agriculture Laval est un OSBL constitué en 1992 dans le but de promouvoir l'agriculture sur le territoire de la Ville de Laval, de promouvoir la conservation des ressources et de venir en aide à l'agriculture et aux agriculteurs.

10.1.1 Rôle et Mandat

AGRIL concentre son activité sur la réhabilitation à des fins agricoles de lots morcelés et inexploités dans la zone agricole de la ville.

La Ville de Laval a mandaté AGRIL pour mettre en œuvre une politique de remembrement des terres agricoles et de remise en culture ; à cette fin, elle peut acquérir et revendre des terrains agricoles, servir d'intermédiaire entre vendeurs et acheteurs, conseiller l'administration municipale sur l'utilisation de la banque de terrains et du fonds réservé et mener des campagnes d'information et de promotion.

AGRIL a fait chaque année un rapport de ses activités dans lequel la société fait état du résultat de ses actions et de ses objectifs dans les zones ciblées. Sa mission et sa vision sont énoncées dans sa constitution.

10.1.2 Gouvernance actuelle

- Conseil d'administration: le nombre des administrateurs a varié entre sept et neuf au fil des ans; il est actuellement de sept membres. Le Conseil se compose aujourd'hui de six personnes, un siège est vacant.

- Représentativité : AGRIL choisit ses administrateurs parmi une liste de personnes établie par le Comité exécutif de la Ville. Ses membres proviennent des milieux agricoles et d'affaires; aucun élu municipal ni fonctionnaire.
- En outre, l'administration municipale désigne un fonctionnaire comme personne ressource qui doit être convoquée à toutes les réunions, qui a le droit de parole, mais sans droit de vote.
- Comité exécutif: un président, un vice-président et un secrétaire-trésorier, choisis parmi les administrateurs.
- Conventions de gestion : la société utilise les ressources professionnelles de la Ville telles le contentieux, les finances ou encore le service de l'urbanisme et la direction générale.

10.1.3 Activités de l'organisme

La société a déterminé les zones prioritaires d'intervention et les cibles qu'elle veut atteindre. Les opérations de remembrement sont parfois complexes et longues de telle sorte que la société ne détermine pas d'échéancier de réalisation.

Depuis 1998, la société et la Ville ont acquis 2 441 lots portant sur des superficies de 30,1 millions de pieds carrés, soit un peu moins de 280 ha.

En 2013, AGRIL a effectué deux acquisitions portant sur des superficies de 42 753 pi².

10.1.4 Gouvernance financière

La société entre dans le périmètre comptable de la Ville. Chaque année en août, elle doit remettre pour approbation au Comité exécutif de la Ville son projet de budget pour l'année suivante.

- Dernier rapport financier produit: au 31 décembre 2012.
- États financiers vérifiés: le Vérificateur général de la Ville de Laval agit comme vérificateur d'AGRIL. Il a émis une opinion sans réserve.
- Reddition et approbation: le Comité exécutif reçoit et approuve le budget annuel, les rapports financiers et a mandaté le greffe et le contentieux pour agir à titre instrumentant dans les transactions.

10.1.5 Gouvernance publique

- Dernier rapport annuel produit: rapport d'activités 2012.
- Publication de l'information budgétaire et financière : AGRIL dépose son rapport financier annuel au Comité exécutif de la Ville.
- Le rapport financier de la Ville montre que le Fonds cumulé par les revenus de la surtaxe sur les terres non cultivées était en 2012 de l'ordre de 3,3 M\$; le budget 2014 de l'administration municipale prévoit des revenus de l'ordre de 300 000 \$ à ce titre.
- Code de conduite des dirigeants, cadres et employés: prescription générale dans les règlements de la société.
- Politique de rémunération des administrateurs: le règlement no 4 de la société permet de rémunérer des administrateurs. Le rapport financier de l'exercice 2012 indique que des jetons de présence de 1 297 \$ ont été payés.
- Assemblée générale: l'assemblée générale annuelle dure moins d'une heure: elle est saisie du rapport financier vérifié, du rapport d'activités et elle ratifie rétroactivement toutes les actions de la dernière année. Le CA se réunit immédiatement après afin d'élire son président, son vice-président et son secrétaire-trésorier, ratifier les dépenses de la dernière année et s'informer des intentions de la Ville dans les divers dossiers en cours.

10.1.6 Conclusion

En 1992, on estimait à environ 810 hectares la superficie des terres morcelées de la zone agricole de Laval qui en faisait alors 7136 ha; en 2013, AGRIL et la Ville de Laval ont récupéré 280 ha à des fins de remembrement et de services publics.

Le gouvernement du Québec a permis à Laval et d'autres villes, Longueuil par exemple (arr. de Saint-Hubert), d'imposer une surtaxe sur les terres morcelées et inexploitées et d'en utiliser les revenus pour constituer un fonds réservé au remembrement; une ville peut aussi constituer une banque de terrains destinés à l'agriculture par acquisition ou par récupération des terres abandonnées ou en défaut de paiement des taxes municipales.

La Ville de Laval a eu recours à l'instrument d'une société paramunicipale. Au moment où Laval a créé AGRIL, l'encadrement juridique et réglementaire des terres agricoles en

périphérie des quartiers urbains n'était pas aussi étendu ni aussi contraignant qu'il l'est de nos jours.

En 2014, la société paramunicipale constitue l'un des instruments institutionnels à la disposition de la Ville pour intervenir dans la protection et le développement de son domaine agricole. Cependant, les données sur les opérations indiquent que l'activité d'AGRIL a beaucoup ralenti entre 2007 et 2013 (295 transactions ou 12 %) par rapport à la période 1998-2006 (2 146 transactions ou 88 %). Laval aurait récupéré pour des fins de remembrement environ le tiers de la superficie identifiée près de 20 ans auparavant.

Au budget 2014 de la Ville, le revenu de la surtaxe apparaît modeste, voire marginal. Les constatations (publiées en 2011) du Conseil régional de l'environnement donnent à penser que l'outil fiscal à la disposition de la Ville n'a pas eu l'effet dissuasif escompté: environ la moitié des terres de la zone agricole n'appartiennent pas à des agriculteurs, mais à des milliers de propriétaires.

La Ville de Laval doit donc évaluer la pertinence de l'instrument institutionnel et de l'arme fiscale dont elle dispose en regard du plan de développement de l'agglomération métropolitaine, de son propre schéma d'aménagement et de ses ambitions en matière de mise en valeur de son domaine agricole à des fins de développement économique et de développement de la qualité de vie de ses citoyens.

10.1.7 Recommandation

La Ville de Laval peut sans doute s'acquitter de ses obligations et atteindre les objectifs de la planification territoriale sans l'aide d'une société paramunicipale. Son conseil d'administration ne semble pas jouer un rôle réel dans les orientations de la société et dans le contrôle de ses opérations puisque, selon la documentation disponible, il se réunit une fois l'an pour expédier toutes ses affaires; il adopte même des résolutions tenant lieu de réunion du conseil d'administration... sa valeur ajoutée n'est pas manifeste. En fait, il n'y a rien de ce que la société accomplit qui ne puisse l'être par un service municipal compétent et intègre.

Si l'administration municipale souhaite connaître le pouls des milieux agricoles en matière de remembrement et de protection de son domaine cultivable, elle peut très bien le faire en s'obligeant à le consulter et en s'engageant avec lui à remettre à jour la politique municipale de développement du domaine agricole lavallois.

10.2 Centre d'expositions horticoles et commerciales

Les origines de cet OSBL ne sont ni agricoles ni horticoles. En 1994, la Ville de Laval avait demandé des lettres patentes pour la Société de l'amphithéâtre de Laval dont les buts étaient alors de développer et promouvoir les activités de sports, de divertissements et de culture.

En 2001, la Ville de Laval a modifié sa dénomination sociale: la société devient le Centre d'expositions horticoles et commerciales de Laval. Cette nouvelle raison sociale couvre deux objectifs: doter la ville d'un centre de foires, créer un événement vitrine majeur pour le secteur horticole.

Trois ans plus tard, en septembre 2003, la Ville précise les objets: promouvoir et organiser des événements de nature économique dans le domaine de l'horticulture, du commerce et de l'industrie, faciliter la tenue d'événements majeurs dans ces domaines.

10.2.1 Rôle et mandat

La société a les mêmes objets depuis septembre 2003, mais le mandat de promouvoir la construction à Laval d'un centre de foires a été pris en charge à la Ville, à la CRÉ et à Laval Technopole.

10.2.2. Gouvernance actuelle

- Conseil d'administration: sept administrateurs dont cinq sont des cadres supérieurs de l'administration municipale et deux des cadres de la CRÉ. Aucun élu municipal.
- Comité exécutif ou officiers: le conseil d'administration choisit parmi ses membres un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier.
- Les membres et les administrateurs, qui sont les mêmes personnes, se réunissent une fois l'an pour recevoir un rapport verbal du président sur l'avancement du projet, un rapport financier du vérificateur et pour avaliser a posteriori les décisions et gestes posés par la présidence depuis la dernière réunion. D'après les procès-verbaux, ces réunions durent environ une heure.
- En 2012, les administrateurs ont adopté des résolutions «pour tenir lieu d'une réunion du CA». Ces résolutions avaient pour but d'approuver les procès-verbaux des réunions du 27 mars 2012.
- L'organisme n'a publié aucun rapport annuel depuis plusieurs années.

10.2.3 Gouvernance financière

- Le Vérificateur de la Ville agit aussi comme vérificateur de la société.
- La société entre dans le périmètre comptable de la Ville.
- Le Vérificateur a émis une opinion sans réserve au sujet du rapport financier de l'organisme pour l'exercice 2012.
- La société n'a reçu aucun apport financier de la Ville en 2012. Elle a terminé l'année avec un déficit d'exploitation de 5 876 \$ et une encaisse de 48 041\$.
- L'évolution du projet: la construction d'un centre des expositions horticoles et commerciales constitue l'un des projets identifiés dans le plan du quartier de l'Agora. Les derniers renseignements publics disponibles font état de démarches de la Ville de Laval afin d'obtenir un financement de 3P Canada, un organisme du gouvernement fédéral chargé de soutenir des projets de partenariats publics et privés.

10.2.4 Gouvernance publique

Aucune information. La société existe, mais n'a pas d'activité.

10.2.5 Conclusion

La Ville de Laval a institué la société du Centre des expositions horticoles et commerciales en 2001 en changeant la vocation d'une société déjà constituée, la Société de l'amphithéâtre.

Cette mutation intervient dans un contexte où plusieurs villes québécoises pressent le gouvernement du Québec de les soutenir financièrement dans la construction d'un centre de foires. Laval, Gatineau, Québec, Longueuil et Montréal ont alors tous des projets sur la planche à dessin.

Laval et Montréal se concurrencent et échafaudent des projets de plusieurs dizaines de millions de dollars. La bataille d'opinion est vive et très médiatisée au point où, en 2002, le gouvernement du Québec charge Tourisme Montréal d'analyser le marché des foires commerciales au Québec et les besoins en installations à cette fin. Dans son rapport de 2003, Tourisme Montréal recommande la construction d'un centre de portée régionale à Laval et un centre de portée nationale et internationale à Montréal.

La proposition n'a pas eu de suite. Bien que la société lavalloise ait obtenu des appuis financiers pour mener des études préparatoires, elle n'est pas parvenue à mettre en chantier ce projet.

10.2.6 Recommandation

La Ville de Laval doit d'abord statuer sur la poursuite de ce projet et, le cas échéant, l'ampleur (régionale ou métropolitaine?) qu'elle souhaite lui donner. Si elle entend poursuivre ce projet, elle devra alors décider des moyens qu'elle mettra en œuvre pour sa gouvernance.

L'expérience canadienne est très variée. Quelques exemples:

- équipement municipal : le Centre de foires de Québec, l'unique installation de ce genre au Québec, est sous la responsabilité opérationnelle d'ExpoCité, un service de la Ville de Québec (Direction du développement culturel, touristique, sportif et social) et chapeauté par un conseil d'administration formé d'élus municipaux;
- une société privée: le International Trade Centre de Toronto appartient et est exploité par une société commerciale privée;
- une association bénévole: Edmonton Expo appartient à la société Edmonton Northland, un OSBL associative bénévole chargée de l'administration d'un parc public où se tiennent plusieurs événements d'affaires;
- une société de tourisme: Tourism Abbotsford Society est une société de commercialisation du tourisme, dirigée par des entrepreneurs et gens d'affaires de l'industrie, et mandatée par la Ville d'Abbotsford pour gérer et commercialiser Tradex, le centre d'expositions commerciales de la vallée du Fraser en Colombie-Britannique;
- une société du gouvernement provincial: le Palais des congrès de Montréal, une société du gouvernement du Québec, fait office de centre de foires; la Régie des installations olympiques, autre société du gouvernement du Québec, lorgne aussi ce champ d'activité.

Quelles que soient les intentions de l'administration municipale, Ville de Laval n'a plus aucune raison de soutenir encore une société qu'elle n'utilise plus. Elle n'en retire aucun avantage politique, stratégique ou financier. Elle devrait donc l'abolir.

Dans l'hypothèse où l'administration envisagerait l'installation d'un centre de foires et en ferait un projet prioritaire, elle peut confier à un service municipal le mandat de constituer et mettre à jour le dossier.

Les orientations et les décisions sur le cadre de gouvernance d'un tel équipement d'intérêt public peuvent attendre que le projet se précise. La Ville de Laval devrait le déterminer lorsqu'elle connaîtra les partenaires privés, publics et institutionnels, selon le cas, avec lesquels elle aura scellé des accords.

10.3 Laval en fleurs

La société Laval en fleurs est un OSBL constitué en 1988 dans le but de promouvoir l'horticulture et l'agriculture, favoriser et organiser des activités horticoles et agricoles.

En 1995, ses lettres patentes ont précisé ses objets: promotion de l'industrie horticole et embellissement de la ville.

À la fin de 2012, les activités de cette société ont été transférées au Centre de la nature.

Le rapport du Vérificateur général de la Ville pour l'exercice 2012 indique que l'auditeur indépendant n'avait pu mener à la mission d'examen des états financiers pour l'année 2011 en raison de graves lacunes dans les comptes de Laval en fleurs.

En 2012, le Vérificateur général de la Ville n'a pu dresser les états financiers n'ayant pas reçu en temps utile tous les renseignements et rapports d'enquête.

L'absence d'une information à jour et suffisante sur cette société de même que le fait que ce dossier est maintenant judiciairisé nous empêchent de mener une étude sur sa gouvernance.

Chapitre 11 – Les sociétés d'équipements urbains

Par sa population de plus de 400 000 habitants, la Ville de Laval est la seconde en importance dans la région métropolitaine. Dans le voisinage de la ligne de métro qui la relie à Montréal, l'administration municipale a planifié l'installation d'équipements publics à portée métropolitaine tels un amphithéâtre sportif et un centre universitaire.

Les mandats de deux sociétés externes de la Ville de Laval correspondent à deux équipements publics de cette nature: la Cité de la culture et du sport de Laval et la Cité du savoir.

11.1 Cité de la culture et du sport de Laval

La Cité de la culture et du sport de Laval (la Cité) est un OSBL créé 2009.

La société est composée de cinq membres choisis à même des listes fournies par : la Ville de Laval (deux), la corporation de la salle André-Mathieu (deux) et la Corporation du Complexe Sports de Glace Laval Inc (une). Ces deux dernières ont remplacé la Fondation de soutien aux arts de Laval et la Fondation des Sports de Laval (novembre 2019) et la Chambre du commerce et de l'industrie de Laval (mai 2011).

11.1.1 Mission et mandat

Mission : construire, établir et posséder un complexe multifonctionnel culturel et sportif à Laval.

Les objets de la Société sont :

- construire un complexe multifonctionnel culturel et sportif à Laval;
- doter la région de Laval d'infrastructures multifonctionnelles modernes et adéquates notamment pour la présentation d'événements artistiques, culturels et sportifs en tous genres;
- promouvoir la venue d'événements artistiques et sportifs à Laval, favoriser la pratique des sports de glace;
- promouvoir la pratique des sports de glace auprès de la population lavalloise;
- fournir les services et réaliser toute action pour favoriser la réalisation des objets ci-haut décrits;

- pour ces fins, solliciter, recueillir et amasser de l'argent ou tout autre bien par voie de subventions, souscriptions publiques, legs et autres contributions de même nature et de toute manière.

11.1.2 Valeurs de gouvernance

Les valeurs de la Cité sont décrites de la façon suivante : collaboration avec les parties prenantes, participation des organismes communautaires culturels et sportifs de Laval, intégrité, impartialité et transparence.

11.1.3 Activités de l'organisme en 2014

Poursuivre la planification du projet : suite à l'appel de qualifications, finaliser l'appel de propositions et négocier un contrat clés en main.

Le rapport du MAMROT de juillet 2013 nous informe que des modifications furent apportées à certains documents d'appel de propositions.

Le 9 septembre 2013, le conseil d'administration a approuvé le guide de processus de l'appel de propositions clés en main et a délégué au comité directeur la gestion du processus de sélection.

11.1.4 Liens avec la Ville

La Ville désigne deux représentants sur cinq.

Par un protocole d'entente avec la Ville, la Cité doit entre autres:

- soumettre tout projet de construction ou d'implantation sur le site ainsi que les noms identifiants le complexe, les glaces et places et espaces publics;
- présenter chaque année au Comité exécutif de la Ville, ses budgets d'exploitation et d'immobilisations, ses états financiers annuels vérifiés, son rapport d'activité et toute autre information demandée.

En vertu du bail emphytéotique, la société doit entre autres:

- obtenir l'approbation de la Ville pour tout projet de construction, ainsi que toutes modifications à y être apportées;
- respecter la politique de gestion contractuelle de la Ville;
- donner durant l'hiver, priorité aux organismes de Laval pour la location des glaces;

- respecter les tarifs de locations prévus au bail.

11.1. 5 Gouvernance actuelle

La Cité a trois organes de décision et de supervision: un conseil d'administration, un comité aviseur et un comité directeur.

- Comité aviseur : chargé de veiller à la planification du projet, et à la mise en œuvre des mesures requises par le gouvernement du Québec, et de rendre compte au conseil d'administration de la Cité et au MAMROT.
- Comité directeur qui agit comme une instance décisionnelle sur toute question technique et composé du conseil d'administration de la Cité et un représentant d'Infrastructure Québec, demandeur de ce comité.
- Taille du conseil : cinq membres
- Élus : un
- Fonctionnaires : un fonctionnaire de la Ville, le directeur général adjoint
- Employés : aucun, un représentant de la société, une avocate assiste au conseil
- Membres externes/indépendants : un membre désigné par la Ville, deux membres désignés par la Corporation Salle André Mathieu, un membre désigné par le complexe Multi-Sports de Laval
- Profil de compétences : aucun
- Comité exécutif : aucun
- Comité d'audit/vérification : aucun
- Comité de gouvernance : aucun
- Comité des ressources humaines : aucun
- Rémunération des administrateurs : aucune

11.1.6 Gouvernance publique

Le site internet de la Cité, remis à jour en continu, renseigne sur ses valeurs de gouvernance, son fonctionnement et l'état général de ses finances, et l'état d'avancement du projet d'amphithéâtre.

Les engagements des parties prenantes sont décrits dans divers documents publics et accessibles au site internet, notamment:

- les lettres patentes de 2009 et les modifications de 2011;
- protocole d'entente et avenant avec le MAMROT et la Société d'infrastructure du Québec;
- protocole d'entente avec Ville de Laval;
- convention de partenariat avec Aréna des Canadiens pour la gestion l'exploitation de l'amphithéâtre;
- assemblée générale: les procès-verbaux sont publics; elle se réunit brièvement pour approuver les états financiers vérifiés par un auditeur indépendant;
- Conseil d'administration: les procès-verbaux, publics, contiennent les résolutions et approbations sans autre forme de renseignements;
- rapport annuel : aucune information; celui-ci devrait être déposé annuellement au Comité exécutif de la Ville;
- budget: le budget soumis est l'équivalent d'un budget de caisse. On y donne une information sur les coûts à être déboursés en cours d'années. Aucune information sur les coûts prévus avant la décision finale de mettre en chantier, ni budget pro forma d'opérations des cinq premières années, lesquels sont essentiels à la décision de démarrer le projet;
- états financiers vérifiés: oui pour les années 2009 à 2012. Notons que les états financiers de 2009 et 2010 ont été audités le 8 mars 2012 soit plus de 14 et 26 mois après la fin des exercices financiers, que ceux de 2011 ont été audités le 14 décembre 2012 soit 11 mois après la fin de l'exercice alors que ceux de 2012 ont été audités le 14 mai 2013 soit 4 ½ mois après la fin de l'exercice; un délai normal serait de 90 jours, soit trois mois après la fin de l'exercice;
- rémunération des dirigeants : aucune;
- code d'éthique : oui, un code d'éthique a été approuvé par les membres le 3 juin 2013. Ce code semble avoir été rédigé et approuvé suite à une revue opérationnelle du MAMROT qui, dans son rapport de juillet 2013 indique l'absence de celui-ci. Cette politique vient compléter l'article 10 des règlements généraux traitant des conflits d'intérêts;

- procès-verbaux : les documents soumis incluent les procès-verbaux des assemblées annuelles des membres de 2009 à 2013, les procès-verbaux du conseil d’administration de 2013 jusqu’au mois de septembre et un procès-verbal du comité directeur du 22 mars 2013. Ces procès-verbaux ne sont pas des procès-verbaux des réunions, mais simplement un cahier des résolutions du conseil d’administration;
- plan stratégique et plan d’actions : aucune information de ce type;
- politique de gestion contractuelle : la Cité doit adopter la politique de la Ville. Cependant le processus d’obtention du bien par appel de qualifications puis propositions clés en main semble être celui déterminé par le MAMROT et Infrastructure Québec;
- organigramme : un organigramme fonctionnel fut transmis, mais il n’y a pas de personnel au sein de la société. La comptabilité est faite par des employés de la Ville. Et les représentants de la société au conseil sont des professionnels contractuels, dont des avocats;
- liste des administrateurs: les noms des administrateurs et de certains observateurs d'office sont publiés au site internet.

11.1.7 Reddition de comptes et mécanismes de contrôle par l’appareil municipal

- Reddition de comptes : une reddition de comptes est prévue dans l’entente Cité-Ville. Aucune information à ce sujet.
- Mécanismes de contrôle par l’appareil municipal : la présence du directeur adjoint de la Ville au conseil permet à celui-ci d’effectuer un suivi des activités de la société en fonction des besoins de l’appareil municipal. Le personnel de la ville étant responsable des opérations de comptabilité accentue le suivi administratif sur la société. Par contre, la délégation d’autorité au comité directeur et à des sous-comités pourrait compromettre la capacité du conseil et de ses membres à jouer leur rôle de suivi des opérations et du processus de réalisation de l’ouvrage principal.
- De plus, le directeur du bureau des grands projets de la Ville participe à certaines réunions du conseil d’administration.

11.1.8 Gouvernance financière

Le bilan est constitué d'encaisse, de dette à long terme et d'un fonds de roulement.

L'état des revenus et dépenses montre les subventions et les dépenses d'honoraires professionnels (lesquels ne pouvant pas être immobilisés pour l'instant) reliées à la planification du projet.

Le financement à ce jour provient de la Ville. L'entente de financement avec le MAMROT couvre 40 % des coûts plus intérêts. Cette subvention sera versée à compter de la mise en service (2017) de l'ouvrage sur une période de 20 ans.

Les derniers renseignements sur le financement du projet font état d'un coût de l'ordre de 200 M\$, en hausse de 44 M\$ sur les coûts annoncés en décembre 2012. La Ville de Laval a demandé au gouvernement du Québec de hausser son engagement financier à 50 % du projet, le reste devant être assumé par la Ville de Laval et Bell/Evenko.

11.1.9 Conclusion

Le processus de réalisation de ce projet est complexe. Pour bien le comprendre, il est utile que l'on qualifie le rôle de chacun.

Le propriétaire effectif du complexe est la Ville. L'administration municipale a défini le programme architectural, fournit un financement de \$74M et un terrain cédé par un bail emphytéotique à \$1 par an, pour 40 ans.

La Cité, mandataire de la Ville, détient les actifs à ce titre, assume tous les risques reliés à la réalisation et à l'exploitation de l'ouvrage.

La gestion du projet de construction est assumée par Infrastructure Québec, agissant selon un protocole d'entente comme conseiller et accompagnateur.

La conception et la construction de l'ouvrage seront confiées à consortium de construction à la suite d'un appel de propositions clés en main.

Le financier externe est le MAMROT qui fournit au moins \$46 M en subventions et exerce un suivi et un contrôle de toute l'opération.

L'exploitation de l'amphithéâtre est impartie par contrat à Bell/Evenko qui intervient dans la conception et le cahier des charges de l'ouvrage.

Alors qui est responsable et qui fait quoi?

La Ville de Laval est la responsable ultime. C'est elle qui en cas de problèmes reprendra les actifs avec toutes les obligations qui en découlent. Elle a formulé ses attentes et préparé le programme fonctionnel et technique qui en découle puis a confié la maîtrise d'œuvre de l'ouvrage à un OSBL (La Cité).

La Cité détient l'ouvrage et en est le maître d'œuvre. Or elle n'a pas de personnel expérimenté à temps plein responsable, mais un conseil d'administration, dont les membres, ont tous une assurance responsabilité de directeur. Dans leurs délibérations, ils se font accompagner par un représentant de la corporation qui est une avocate.

Leur principale responsabilité est de produire (en collaboration avec Infrastructure Québec) le dossier d'affaires en fonction des performances exigées par la ville et le programme fonctionnel et technique requis par la Ville puis de le soumettre à Infrastructure Québec. Il doit mettre en place un comité aviseur et approuve toute la documentation contractuelle requise y compris les processus et contrats et réclamations

Infrastructure Québec agit à titre d'expert-conseil dans la préparation du dossier d'affaires, coordonne et gère le processus d'acquisition de l'ouvrage, et participe à la négociation du contrat clés en main. Notons que l'intervention d'Infrastructure Québec fut requise par le MAMROT et que celui-ci doit consulter le Ministère des Finances sur les hypothèses et variables économiques et financières, soumettre le dossier au Conseil du Trésor pour effectuer une vérification diligente et soumettre le dossier à son conseil d'administration.

La Cité dépend donc entièrement d'Infrastructure Québec pour l'expertise dont elle a besoin pour assumer sa responsabilité de maître d'ouvrage. Étant donné le fait que la Cité n'a pas choisi ce conseiller/gérant et qu'elle n'as pas d'expertise interne ou indépendante pour créer un équilibre avec son fournisseur, elle a peu de leviers pour juger de la qualité des services reçus, de leurs coûts, ni de leur échéancier. (Infrastructure Québec a mis 27 et 42 jours pour contresigner les ententes signées par la Cité). L'équipe de projet interne est composée du personnel de la Ville et de consultants ou professionnels externes.

La question qui se pose donc: a-t-elle une capacité réelle d'assumer ses responsabilités?

11.1.10 Recommandations

Le statu quo représente un risque qui mérite une analyse plus approfondie tant pour la Cité que pour la Ville.

Tous les intervenants externes à la société (MAMROT, Infrastructure Québec, Ministère des Finances, Conseil du Trésor, entrepreneur général y compris les architectes et

ingénieurs du projet, équipe des grands projets de la Ville) sont impliqués dans la conception, l'analyse, la revue et la réalisation du projet et jouent en même temps un rôle de surveillance et de contrôle des processus, des plans et devis, et de la réalisation de l'ouvrage et de la gestion opérationnelle.

La Cité n'a pas une expertise propre ni la capacité contractuelle de diriger la réalisation en fonction de ses intérêts et ceux de la Ville qui lui a confié le mandat. Les intérêts de tous ces intervenants (individus et institutions) pouvant ne pas être parfaitement alignés avec ceux des propriétaires publics, il sera très difficile pour la Cité de faire valoir ses intérêts dans le contexte public où elle œuvre.

Deux solutions sont envisageables :

1. la société se dote d'une petite équipe de gestion de projet qui la représente et assume au jour le jour le suivi des propositions, la négociation des contrats, l'élaboration des plans et devis, le suivi de la construction et des contrats, la négociation des changements, l'autorisation des paiements, le suivi des engagements et des budgets ainsi que l'acceptation des ouvrages et à la mise en opération de ceux-ci.

Ce représentant des propriétaires (qui pourrait être un employé municipal prêté à la Cité) dirigerait cette petite équipe; le Conseil lui déléguerait alors les autorités requises pour faire son travail sur une base quotidienne. Il rendrait ses comptes au conseil d'administration de telle sorte que la Cité puisse faire une reddition complète et efficace au Comité exécutif et au Conseil municipal de la Ville. Dans cette perspective, il y aurait lieu d'ajuster le mandat d'accompagnement d'Infrastructure Québec.

2. Si l'on ne fournit pas à la Cité ses propres outils de gestion, il serait préférable que la Cité soit intégrée à l'appareil municipal qui a les ressources opérationnelles lui permettant d'assumer, sans intermédiaires son rôle de suivi et de gestion du projet.

Au-delà de la construction, plusieurs autres fonctions corporatives devront être mises en place :

- la structure de financement de la subvention du MAMROT étalée sur 20 ans après la livraison de l'ouvrage nécessitera une opération de financement tant à court terme (prêt de construction) qu'à long terme;
- le plan opérationnel pour la gestion des glaces et des plages horaires réservées destinées au grand public ou aux associations sportives et le suivi de l'entente Bell/Evenko nécessiteront une équipe de gestion complète .

Si l'intention est de maintenir la Cité de la culture et du sport comme un véhicule de détention sans ressources propres, il n'y aura pas lieu d'en prolonger l'existence au-delà de la livraison de l'ouvrage. L'administration municipale est parfaitement habilitée à gérer elle-même ses baux emphytéotiques et, si elle le juge souhaitable, impartir à un tiers externe la gestion des plateaux sportifs disponibles aux Lavallois.

11.2 La Cité du savoir

La Cité du Savoir est un OSBL pour favoriser l'installation à Laval de composantes universitaires d'enseignement et de formation professionnelle.

Elle a obtenu ses lettres patentes en 2005; depuis, elles ont été modifiées en 2006 et en 2007.

11.2.1 Mission

Les objets de la société sont :

- promouvoir le développement d'activités d'enseignement et favoriser l'implantation d'institutions d'enseignement, de culture et de savoir dans le centre-ville de Ville de Laval;
- construire, établir, maintenir des infrastructures et des équipements modernes pour que s'y établissent des institutions d'enseignement, de culture et de savoir;
- créer un environnement susceptible de générer à la Ville de Laval une activité intellectuelle et, conséquemment favoriser la création d'emplois en ce sens dans ce domaine;
- favoriser la participation d'institutions d'enseignement de Ville de Laval dans des partenariats nationaux et internationaux dans le domaine de l'enseignement, de la culture et du savoir;
- solliciter recueillir et lever des fonds pour ces fins.

La mission de la Cité du Savoir est clairement décrite dans le protocole avec la Ville de Laval: elle vise la promotion, la construction, l'établissement et le maintien, à Laval, d'infrastructures et principalement d'équipements modernes pour accueillir des institutions d'enseignement, de culture et de savoir.

11.2.2 Rôle et mandat de l'organisme en 2014

- Aucune information sur ce sujet sinon que le conseil d'administration, à sa réunion du 19 septembre 2013, a reporté au début de l'année 2014, une décision sur l'option de l'Université de Montréal de porter, en une ou plusieurs phases, l'espace qu'elle occupe à un maximum de 80 000 m².
- Activité : aucune information sur le plan d'activité de la société.

N'ayant pas d'employés ni de plan d'activités approuvé par le conseil d'administration, il semble bien que la société ne prévoit pas solliciter, promouvoir ou rendre quelque autre service que ce soit comme le laisse entendre ses lettres patentes.

11.2.3 Liens avec la Ville

La relation entre la Ville et la Cité du Savoir est encadrée dans une entente Ville /Cité du Savoir, signée le 28 décembre 2006.

En bref, dans cette entente, la Ville de Laval s'engage envers la Cité du Savoir à lui céder des terrains, planifier les plans d'occupation de ceux-ci, prévoir et réaliser les infrastructures requises, adopter les règlements et autorisations nécessaires, accompagner et appuyer La Cité du Savoir et s'assurer de la participation des délégués de la Ville au conseil d'administration de la Cité.

La Cité du Savoir s'engage envers la Ville à collaborer à l'élaboration du plan d'ensemble, planifier la construction d'immeubles, construire ou faire construire les immeubles et espaces requis, offrir en location à l'université des locaux en bas de la valeur marchande (la composante du coût de terrain étant nulle), et investir une valeur minimale de 100 millions \$ sur 15 ans.

Les parties ont modifié leur entente en octobre 2009, afin de réduire la durée du bail emphytéotique à 30 ans, permettre à la Cité d'inclure dans son contrat clés en main certaines infrastructures dont la Ville avait la responsabilité et de se faire rembourser les coûts par celle-ci.

11.2.4 Gouvernance actuelle

La société se compose de cinq membres choisis par:

- le Comité exécutif de la Ville de Laval pour deux membres;
- le conseil d'administration de l'Université de Montréal pour deux membres;

- le Comité exécutif de la Chambre de commerce et d'industrie de Laval pour un membre.

Le deuxième membre de l'Université de Montréal était à l'origine réservé à l'École des HEC (2005) puis à différentes institutions universitaires œuvrant dans Laval (2006).

Les règlements généraux correspondant aux lettres patentes de 2005 de la Cité du Savoir ont été adoptés le 29 mai 2006. Ceux-ci sont presque identiques à ceux de la Cité de la Culture et du Sport de Laval.

- Taille du conseil : cinq membres
- Élus : aucun
- Fonctionnaires : un, le directeur général- adjoint
- Employés : aucun
- Membres externes/indépendants : aucun
- Profil de compétences : aucun
- Comité exécutif : non
- Comité d'audit/vérification : non
- Comité de gouvernance : non
- Comité des ressources humaines : non
- Rémunération des administrateurs : aucun

11.2.5 Gouvernance publique

- Rapport annuel : aucun
- Budget: aucun
- États financiers vérifiés : oui, ceux de 2011 furent approuvés par l'assemblée des membres le 14 février 2013; ceux de 2012, le 25 avril 2013
- Rémunération des dirigeants : aucune
- Règlements généraux : oui

- Code d'éthique : non
- Procès-verbaux : peu de procès-verbaux fournis. Ceux-ci se lisent presque comme un cahier de résolutions
- Plan stratégique et plan d'actions : aucun
- Politique de gestion contractuelle : aucun
- Organigramme : aucun
- Liste des dirigeants : aucun, même si des employés de la Ville exécutent des tâches pour la Cité du Savoir;
- Liste des administrateurs : oui, mais pas de liste des besoins ni de profils professionnels.

11.2.6 Gouvernance financière

- Bilan : la société possède uniquement un fonds de roulement composé de \$37 847 d'encaisse et un compte à payer de \$6300.
- État des revenus et dépenses : revenus d'intérêt et paiement d'honoraires professionnels sont les seules activités de 2012 pour un déficit de moins de \$3000.
- Sources de financement : aucune source de financement en 2012, mais elle a perçu \$50 000 d'honoraires de gestion en 2011.
- En 2010, la société a perçu \$200 000 en honoraires de gestion pour payer \$208 732 en honoraires professionnels.
- Reddition de comptes : aucune information à ce sujet. Nous présumons qu'il n'y a pas de reddition formelle, car il n'y a pas de rapport annuel, peu de nouvelle activité, pas d'employés et très peu d'actifs et opérations stratégiques depuis le bail d'octobre 2009.
- Mécanismes de contrôle par l'appareil municipal : toutes les opérations immobilières de la Cité du Savoir ont été faites par contrat avec la Ville qui avait la capacité, étant donné le fait que des officiers de la Ville ont participé à la rédaction et la signature des contrats, de s'assurer du respect des conditions imposées par la Ville.

De plus, toutes les activités de la Cité du Savoir, (secrétariat, conseil juridique, comptabilité, communications, etc.) sont accomplies par des employés de la Ville supervisés par un membre du conseil d'administration qui est le directeur général adjoint de la Ville.

Cependant, dans ses opérations quotidiennes, la société n'a pas de structure de reddition de comptes formelle avec le Comité exécutif et les élus de la Ville. Elle ne dépose ni budget ni rapport annuel.

11.2.7 Conclusion

La Cité du Savoir a réussi à attirer l'Université de Montréal au centre-ville de Laval par un processus complexe :

1. la Ville a cédé un terrain du centre-ville de Laval (à proximité et lié à la station de métro Montmorency) à la Cité du Savoir par un bail emphytéotique de 30 ans;
2. la Cité du Savoir a cédé à son tour ledit terrain par un bail emphytéotique (qui reprend les conditions du premier) à un OSBL contrôlé par le groupe Pomerleau;
3. l'Université de Montréal, suite à un appel de propositions, a conclu un bail de location de 30 ans avec le Groupe Pomerleau portant sur la construction et la location de l'Immeuble;
4. de son côté, l'Université de Montréal, dont le loyer est de 10,5 M\$ a obtenu de la Ville une option d'achat des espaces construits à l'échéance de son bail, lequel coïncide avec la fin des deux baux emphytéotiques et la rétrocession de l'ouvrage à la Ville et ce aux conditions suivantes : l'Université devra avoir occupé les lieux pendant 30 ans et s'engager à y demeurer pendant un autre dix ans après l'achat.

Elle a dû prendre à sa charge une partie des coûts de l'appel d'offres et de la mise en place de la structure de gouvernance de la Cité, dès la signature de l'entente.

Si on analyse la gouvernance de la Cité du Savoir, on y trouve plusieurs manquements par rapport à ce que l'on devrait voir dans un cadre de gouvernance d'une société active tant dans la composition du conseil et de ses comités que dans l'organisation des fonctions habituelles d'une entreprise tels : le suivi, la planification, gestion des résultats, la gestion financière et opérationnelle, la gestion des ressources humaines, les communications, la gestion des risques, etc.

Il est difficile de parler de gouvernance lorsque la société traitée n'est qu'en réalité qu'un conduit juridique de détention ou de transit pour faciliter des opérations immobilières et institutionnelles.

La Cité du Savoir n'a pas de personnel et a une autonomie de moyens minimale. En effet, toutes ses activités dépendent de la Ville de Laval, son mandant et parrain.

Il faut donc voir sa gouvernance dans celle de l'entité qui délègue ou mandate, en l'occurrence l'administration municipale. Les employés municipaux qui agissent au nom de l'entité se trouvent dans un cadre externe à celui de la Ville et pourraient donc passer sous le radar de ses politiques et processus de suivi, de contrôle et de vérification.

Si la mission et le mandat de cette société ne peuvent être repris par un service municipal pour des raisons d'affaires claires et transparentes, l'entité externe devrait alors être assujettie à la politique de gouvernance et au cadre d'imputabilité de la Ville, c.-à-d. avoir une structure et des politiques de gouvernance interne, un dispositif de planification et de reddition, etc. comme doit le faire toute société chargée d'une délégation publique.

La Ville de Laval peut atteindre ses objectifs de développement sans qu'il lui faille recourir à des sociétés-coquilles. Elle a déjà démontré qu'elle pouvait parfaitement administrer ses baux emphytéotiques et tenir ses engagements dans des conventions et des ententes de services par ses propres ressources.

À moins qu'elle juge utile de redéfinir la mission de la Cité du savoir et de lui confier des moyens importants de réaliser ses mandats à l'extérieur de son administration, en conformité de sa politique de gouvernance et de son cadre d'imputabilité, il n'y a pas lieu prolonger l'existence de cette entité externe.

Bibliographie

Ensemble des documents fournis par la ville de Laval sur le site FTP, consulté en mars, avril et mai 2014, <ftp://ftp.ville.laval.qc.ca/>

Références supplémentaires:

City of New York: *Central Park Conservancy, Governance Review*, consulté en mai 2014 www.centralpkny.org

City of Ottawa: Accountability Framework, sept 2012

City of Toronto: Administrative Structure, Agencies and Corporation , The Relationship Framework for City of Toronto, Code of Conduct for Members of Locas Boards, consulté sur www.toronto.ca, avril 2014

Communauté métropolitaine de Montréal: budget 2014

Côté, André: *The Fault Lines at City Hall*, Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, 2013

Les Affaires: *Gouvernance: huit principes à respecter*. Entrevue avec Richard Drouin, 17-03-2014

Registraire des entreprises : <http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/fr/default.aspx> , consulté en mars, avril et mai 2014

TransLink : *TransLink Governance Review*, March 2013, www.translink.ca, consulté en mai 2014

TransLink: *Governance Model*, 2007-11-30, consulté sur www.Translink.ca , consulté en mai 2014

Ville de Québec: Rapport du groupe de travail sur la gouvernance, mai 2009

Ville de Québec: Rapports du Vérificateur de la ville de Québec, 2011 et 2012

Ville de Laval: rapport du Vérificateur de Laval, 2012

Ville de Laval: budget 2014

Ville de Laval: rapports financiers, 2011 et 2012

Ville de Laval: rapport d'activité des services municipaux 2012

À propos de l'IGOPP

La référence en gouvernance

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

Présidé par le professeur Yvan Allaire, figure bien connue du monde des affaires, le conseil d'administration de l'Institut réunit 15 leaders provenant de différents milieux, soit des chefs de grandes et petites entreprises, d'investisseurs institutionnels, des dirigeants d'organismes publics et parapublics, des chercheurs universitaires et des experts en matière de réglementation.

Notre mission

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

Nos activités

Les activités de l'Institut portent sur les quatre domaines suivants:

- les prises de position
- la formation
- la recherche
- la diffusion des connaissances