



**Bureau de la
vérificatrice générale**
Ville d'Ottawa

**L'ENQUÊTE SUR LES DÉPENSES DE
LA ZONE D'AMÉLIORATION
COMMERCIALE DE MANOTICK – LE
RÔLE DE LA VILLE D'OTTAWA**

SEPTEMBRE 2023

Remerciements

L'équipe chargée de cette enquête était constituée de Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc. (cabinet-conseil); cette équipe a travaillé sous la supervision de Joanne Gorenstein, vérificatrice générale adjointe, et sous mes ordres. Mes collègues et moi tenons à remercier ceux et celles qui ont participé à ce projet, en particulier les employés qui ont exprimé leurs avis et fait des commentaires dans le cadre de cette enquête.

Cordialement,



Nathalie Gougeon, CPA, CA, CIA, CRMA et B. Com.
Vérificatrice générale

Table des matières

Introduction	1
Renseignements généraux et contexte	1
La raison d'être et la structure des ZAC	1
Les règlements et les politiques de la Ville.....	2
Le rôle de la Ville d'Ottawa relativement aux ZAC	3
Objectif et portée de l'enquête	3
Conclusion	4
Constatations et recommandations des vérificateurs	6
1. Aide à apporter dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sur la gestion des dépenses des ZAC	6
2. Formation des membres du conseil et du personnel des ZAC dans la gestion des dépenses et la gouvernance	8
Appendice 1 – À propos de l'enquête.....	11

Introduction

Pour donner suite à un signalement sur la Ligne directe de fraude et d'abus (LDFA), le Bureau de la vérificatrice générale (BVG) a mené une enquête afin d'expertiser les motifs d'inquiétude liés aux dépenses engagées par la Zone d'amélioration commerciale de Manotick (ZACM).

Renseignements généraux et contexte

Le Bureau de la vérificatrice générale (BVG) s'est saisi des allégations déposées relativement à des dépenses qui auraient pu être engagées à mauvais escient par la ZACM. Il est important de noter que seule la ZACM est habilitée à acheter des biens et des services, de même qu'à les approuver. Le conseil de gestion (le « conseil ») de la ZACM est responsable de la gestion des activités de cette ZAC et doit respecter les exigences des règlements municipaux applicables et des politiques afférentes.

Nous avons soumis au conseil de la ZACM les résultats de notre enquête sur les dépenses de cette zone. Dans le cadre de cette enquête, nous avons cerné les points à améliorer pour la Ville en ce qui a trait à l'aide qu'elle apporte aux zones d'amélioration commerciale (ZAC). L'objectif de ce rapport consiste à communiquer nos constatations et nos recommandations.

La raison d'être et la structure des ZAC

La *Loi de 2001 sur les municipalités* attribue aux municipalités locales le pouvoir de désigner les zones d'amélioration commerciale (ZAC). La ZAC est une innovation « authentiquement ontarienne », qui permet aux entreprises ainsi qu'aux propriétaires et aux locataires des immeubles commerciaux de la localité (appelés collectivement les « membres de la ZAC ») de se fédérer pour organiser, financer et apporter des améliorations matérielles et pour promouvoir le développement économique de leur quartier (avec le concours de la municipalité). À l'heure actuelle, il y a à Ottawa 19 ZAC implantées dans les zones urbaines, de banlieue et rurales. La raison d'être des ZAC consiste à :

- a) surveiller les travaux d'aménagement, d'embellissement et d'entretien des biens-fonds, bâtiments et constructions du secteur qui appartiennent à la municipalité, à part ceux généralement exécutés aux frais de la municipalité;

- b) promouvoir le secteur comme secteur d'affaires ou secteur commercial afin d'attirer les résidents et les visiteurs.

Les ZAC tâchent de recenser et de mettre en œuvre des mesures pour étayer le développement économique et la croissance commerciale de leur secteur et d'attirer de nouvelles entreprises et de nouveaux commerces dans ce secteur.

Les ZAC participent à différentes activités pour pouvoir s'acquitter de leur mission, par exemple l'embellissement, la revitalisation et l'entretien, ainsi que le marketing et la promotion. Les améliorations apportées au paysage urbain comme les décorations saisonnières, le rehaussement du nettoyage des rues ou la mise en vitrine des boutiques et des services grâce à des activités de marketing et de promotion sont des exemples de mesures que peuvent adopter les ZAC pour s'acquitter de leur mission. Les ZAC peuvent aussi organiser des événements spéciaux comme des défilés et des festivals afin d'attirer les résidents et les visiteurs de la collectivité à découvrir le secteur.

En vertu du règlement qui les régit, les ZAC doivent se doter d'un conseil de gestion constitué d'au moins cinq (5) et d'au plus quinze (15) administrateurs, nommés par le Conseil municipal (ou par le directeur général de la Direction générale de la planification, de l'immobilier et du développement économique en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués). Le mandat du conseil est souvent mené de front avec celui du Conseil municipal qui en nomme les membres, soit pendant quatre (4) ans.

Les règlements et les politiques de la Ville

Font partie des règlements et des politiques de la municipalité et des ZAC qui régissent les conseils de gestion relativement à la gouvernance et à la gestion financière :

- a) le Règlement n° 2021-255 sur la gouvernance des conseils de gestion des ZAC (le *Règlement sur la gouvernance des ZAC*);
- b) le Règlement n° 2018-399 (Code de conduite des membres des conseils et commissions locaux);
- c) les politiques adoptées par les ZAC conformément au paragraphe 270 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* relativement à la vente et à la cession de terrains, au recrutement d'employés et à l'achat des biens et des services.

Le *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, qui prévoit les exigences normalisées de la gouvernance pour les conseils des ZAC porte entre autres sur la composition des conseils, leurs fonctions et leurs attributions, les fonctions et les attributions du directeur général, les exigences financières et les politiques à adopter.

Les règlements et politiques évoqués ci-dessus sont destinés à normaliser l'approche à adopter dans la gouvernance et les pratiques des ZAC.

Le rôle de la Ville d'Ottawa relativement aux ZAC

La Ville joue un rôle dans certains processus des ZAC, dont l'approbation des budgets annuels, la collecte des cotisations, le traitement des paiements correspondant aux dépenses des ZAC et les rapports financiers.

Chaque année, tous les conseils des ZAC préparent un budget annuel qui est approuvé par leurs membres à l'assemblée générale annuelle ainsi que par le Conseil municipal. Dès que le conseil de gestion et le Conseil municipal ont approuvé le budget annuel, on calcule le taux d'imposition des ZAC afin de produire le montant des cotisations nécessaires pour financer le budget annuel. Les cotisations sont perçues par la Ville à même le relevé d'imposition foncière des membres des ZAC et sont gérées par la Ville.

Toutes les dépenses engagées et approuvées par les ZAC sont acquittées dans le cadre du processus normalisé de paiement de la Ville.

La Ville prépare aussi des rapports financiers mensuels et gère la vérification annuelle de chacun des conseils des ZAC.

Objectif et portée de l'enquête

L'objectif de cette enquête consistait à revoir les transactions de dépenses par rapport aux inquiétudes exprimées dans le signalement sur la LDFA.

Pour donner suite aux inquiétudes exprimées dans le signalement sur la LDFA, nous avons examiné la documentation d'un échantillon de transactions de dépenses traitées en 2022 pour s'assurer qu'elles avaient été approuvées, qu'elles étaient accompagnées de pièces justificatives adéquates et qu'elles concordaient avec l'esprit du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*.

Les transactions de dépenses qui faisaient l'objet du signalement sur la LDFA portaient sur la période comprise entre 2018 et 2022. Il est important de noter que les états financiers de la ZACM sont vérifiés par Ernst & Young, le cabinet de vérificateurs

externes de la Ville. C'est pourquoi notre enquête s'est limitée à l'examen d'un échantillon de transactions de dépenses en 2022, puisque cet exercice financier n'avait pas encore été vérifié. Notre enquête a essentiellement porté sur les inquiétudes à caractère financier seulement. Nous ne nous sommes pas penchés, dans cette enquête, sur les autres inquiétudes exprimées dans le signalement sur la LDFA, puisqu'elles n'étaient pas du ressort de la vérificatrice générale.

Nous attirons l'attention du lecteur sur la distinction importante à faire entre l'enquête et la vérification. La vérification vise à donner un degré élevé d'assurance sur les constatations et comporte généralement des analyses et des sondages rigoureux. Bien que cette enquête se soit déroulée systématiquement et professionnellement, l'envergure des activités exercées par le BVG a été limitée par rapport à une vérification, et ces activités ont été consacrées exclusivement aux allégations portées à notre attention.

Conclusion

Même si le conseil de gestion est indépendant et qu'il est responsable de la gestion des activités de sa ZAC, notamment en répondant aux exigences des règlements municipaux applicables et des politiques afférentes, la Ville joue un rôle dans la collecte des fonds (cotisations) auprès des membres de la ZAC. C'est pourquoi la Ville assume une certaine responsabilité et qu'elle est le mieux en mesure d'aider les ZAC à s'acquitter efficacement de leurs obligations, notamment en adoptant les politiques voulues pour la gestion des dépenses¹.

Les résultats des travaux que nous avons consacrés à la ZACM ont permis de cerner les secteurs dans lesquels la Ville peut jouer un rôle plus important en aidant les ZAC et en leur donnant les moyens de renforcer la gestion de leurs dépenses et leur gouvernance, notamment :

- a) en leur donnant des lignes de conduite complètes pour leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre de vastes politiques sur la gestion des dépenses;

¹ Dans ce contexte, la gestion des dépenses se rapporte à l'achat des biens et des services, au décaissement des fonds disponibles et à la gestion de la petite caisse.

- b) en revoyant toutes les politiques que lui soumettent les ZAC sur la gestion des dépenses pour s'assurer qu'elles répondent aux attentes dans l'application des pratiques de saine gestion des dépenses;
- c) en veillant à offrir une formation obligatoire, pour leur intégration et l'actualisation de leurs connaissances, à tous les membres des conseils de gestion et employés des ZAC sur la gouvernance, sur leurs fonctions et attributions et sur la gestion des dépenses.

Constatations et recommandations des vérificateurs

1. Aide à apporter dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sur la gestion des dépenses des ZAC

Conformément au *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, les conseils de gestion sont responsables de la gestion des activités de leur ZAC et doivent répondre aux exigences de ce règlement ainsi que de tous les règlements municipaux applicables à la Ville d'Ottawa et des lois. Il s'agit entre autres d'adopter et de mettre à jour les politiques se rapportant à l'achat des biens et des services, au recrutement des employés, de même qu'à la vente et à la cession de terrains conformément au paragraphe 270 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

En [juin 2021](#), le Conseil municipal a demandé au conseil de chaque ZAC d'adopter et de soumettre au personnel de la Ville, au plus tard le 31 mars 2022, les documents de gouvernance obligatoires, dont les politiques relatives à l'achat des biens et des services. Conformément à la directive du Conseil municipal, le personnel de la Ville a fait connaître aux ZAC les nouveaux documents obligatoires et leur a fourni, dans une certaine mesure, des lignes de conduite et des modèles pour le libellé des politiques afin de pouvoir les mettre en œuvre.

Après avoir examiné les lignes de conduite données par la Ville aux ZAC, nous nous attendions à constater que la Ville avait donné de l'information plus complète afin d'aider les ZAC à mettre en œuvre les exigences obligatoires. Par exemple, on aurait pu leur fournir des lignes de conduite sur ce qu'il faut inclure, dans une politique efficace de gestion des dépenses, pour veiller à ce que les fonds soient utilisés judicieusement (par exemple les pratiques de remboursement des dépenses prévoyant les types de dépenses admissibles, les fonctions et les attributions, ainsi que les documents obligatoires attendus pour justifier les dépenses engagées).

S'agissant de la ZACM, nous avons noté que conformément aux exigences de la Ville, on avait monté le texte des politiques et qu'on le lui avait soumis relativement à la vente et à la cession de terrains, au recrutement des employés et à l'achat des biens et des services. Or, le texte de ces politiques ne comprenait que des exigences minimums à respecter conformément au *Règlement sur la gouvernance des ZAC*. Même si le texte des politiques répondait aux exigences minimums du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, il n'y avait pas, dans ces politiques, les éléments fondamentaux d'une politique sur la saine gestion des achats et des dépenses.

Dans le cadre de notre examen, nous avons sélectionné un échantillon d'autres ZAC pour savoir s'il existait des politiques complètes sur les achats (ou sur la gestion des dépenses). D'après notre examen, il n'y avait pas, dans 33 % de notre échantillon, de politique complète sur les achats en place. Conformément aux discussions qui ont eu lieu avec le personnel de la Ville, la responsabilité de cette dernière se limitait à obtenir et conserver des copies de toutes les politiques des ZAC et des modifications afférentes afin de respecter les exigences de l'article 58 du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*. On ne s'attendait pas du tout à ce que la Ville examine et commente ces politiques.

Il est essentiel que toutes les ZAC adoptent des politiques complètes sur la gestion de leurs dépenses afin de guider les pratiques financières satisfaisantes pour permettre aux ZAC de s'acquitter de leur mandat. Compte tenu de sa compétence dans l'élaboration des politiques financières, la Ville est une ressource utile pour donner aux ZAC les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre leurs politiques.

RECOMMANDATION 1 – DONNER DES LIGNES DE CONDUITE COMPLÈTES POUR PERMETTRE D'ÉLABORER DES POLITIQUES SUR LA SAINTE GESTION DES DÉPENSES DES ZAC

Le directeur du Développement économique et de la Planification à long terme devrait, de concert avec la trésorière municipale adjointe des Services des finances municipales, mettre au point des exemples de lignes de conduite et de politiques complètes afin d'aider les ZAC à mettre au point des politiques sur la saine gestion des dépenses qui cadrent avec l'esprit du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, avec la mission des ZAC et avec les pratiques de dépenses prévues de la Ville. Il pourrait s'agir de miser sur les politiques complètes établies par d'autres ZAC.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 1

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le personnel s'engage à travailler en collaboration avec la Coalition des zones d'amélioration commerciale d'Ottawa ([OCOBI](#)) pour miser sur les règles de l'art des ZAC en ce qui a trait aux politiques sur la saine gestion des achats et des dépenses et d'établir un document-cadre normalisé à l'intention des directeurs généraux et des conseils de gestion afin de leur offrir les outils et les modèles nécessaires pour permettre à chacune des ZAC de se doter d'une politique complète sur la gestion des dépenses.

Le personnel consultera aussi l'[Ontario Business Improvement Area Association \(OBIAA\)](#) pour connaître les outils et les modèles pertinents qui l'aideront à mettre au point la documentation sur les lignes de conduite.

Cette recommandation sera appliquée d'ici le deuxième trimestre de 2024.

RECOMMANDATION 2 – REVOIR LES POLITIQUES SUR LES ACHATS POUR TOUTES LES ZAC

Le directeur du Développement économique et de la Planification à long terme devrait, de concert avec la trésorière municipale adjointe des Services des finances municipales, revoir les politiques sur la gestion des dépenses adoptées par chacune des ZAC afin de s'assurer qu'elles cadrent avec l'esprit du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, avec le mandat des ZAC et avec les pratiques de dépenses prévues de la Ville.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 2

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le personnel passera en revue la politique sur la gestion des achats adoptée par chacune des ZAC dans le cadre du *Règlement sur la gouvernance des ZAC* afin de s'assurer que cette politique répond aux attentes de la Ville dans les pratiques de gestion des dépenses des ZAC.

Cette recommandation sera appliquée d'ici le deuxième trimestre de 2024.

2. Formation des membres du conseil et du personnel des ZAC dans la gestion des dépenses et la gouvernance

Pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions et de leurs attributions, on s'attend à ce que les membres du conseil et le personnel des ZAC connaissent la structure organisationnelle, les règlements municipaux, les politiques et les principaux processus pertinents et se familiarisent avec les principes de la gestion des dépenses.

D'après nos discussions avec le personnel de la Ville, nous croyons savoir que la Coalition des zones d'amélioration commerciale d'Ottawa (OCOBIA)² assure l'orientation des nouveaux membres du conseil des ZAC pour leur donner une vue d'ensemble des ZAC, dont les règlements et politiques pertinents, ainsi que les fonctions et les attributions des conseils de gestion. La Ville n'assure pas l'intégration ni la formation formelle des nouveaux membres des conseils ou des nouveaux employés des ZAC relativement au rôle de la Ville et aux attentes des ZAC et des membres de leur conseil de gestion. Toutefois, le personnel de la Ville nous a appris qu'on offre aux membres différentes ressources (dont les règlements municipaux, les rapports et l'aide de l'OCOBIA).

En sachant que l'ensemble des compétences et de l'expérience des membres et du personnel des conseils de gestion est appelé à varier, la Ville a adopté une approche de portes ouvertes pour donner des lignes de conduite aux ZAC qui le demandent. Ces lignes de conduite peuvent se rapporter à la gouvernance ou à des questions financières comme la budgétisation, les rapports financiers et d'autres processus financiers (comme le traitement des paiements). Les Services de développement économique et la Direction de la comptabilité de la Ville assurent la liaison entre cette dernière et chaque ZAC.

La formation formelle offre l'occasion d'adresser des messages normalisés sur les principes de la gouvernance, sur la gestion des dépenses, sur les fonctions et les attributions, de même que sur les principaux processus de la Ville relatifs à la gestion des ZAC. La formation complète offerte dans l'intégration et dans l'actualisation des connaissances, si elle est formalisée et adaptée au public cible, permet d'assurer une transition harmonieuse, en plus d'encadrer et de gérer efficacement les ZAC.

² L'OCOBIA est le porte-parole des 19 zones d'amélioration commerciale dans les zones urbaines, de banlieue et rurales d'Ottawa : elle représente plus de 6 400 entreprises et commerces et leurs 128 000 employés. Source : <https://ocobia.org/fr/home-page-francais/>.

RECOMMANDATION 3 – OFFRIR UNE FORMATION OBLIGATOIRE DANS L'INTÉGRATION ET UNE FORMATION PÉRIODIQUE DANS L'ACTUALISATION DES CONNAISSANCES

Le directeur du Développement économique et de la Planification à long terme devrait, de concert avec la trésorière municipale adjointe des Services des finances municipales, s'assurer que la Ville ou des sous-traitants offrent périodiquement une formation obligatoire dans l'intégration et dans l'actualisation des connaissances à tous les membres des conseils et employés des ZAC pour veiller au minimum à ce qu'ils connaissent comme il se doit leurs fonctions et leurs attributions dans la gestion des dépenses, la gouvernance et l'achat des biens.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 3

La direction est d'accord avec cette recommandation. La formation dans l'intégration sera offerte tous les quatre ans pour cadrer avec les élections municipales et les élections des conseils de gestion des ZAC. La formation dans l'actualisation des connaissances pourra être offerte en milieu de mandat. Le personnel travaillera en collaboration avec l'OCOBIA pour coordonner la formation dans l'intégration et dans l'actualisation des connaissances offertes à toutes les ZAC en faisant appel au dossier d'intégration des conseils de gestion des ZAC, ainsi qu'à la nouvelle version ou à la version améliorée des lignes de conduite, des outils et des modèles de gestion des dépenses. Tous les directeurs généraux des ZAC devront participer à cette formation pour leur intégration et l'actualisation de leurs connaissances. En outre, les ZAC qui ont à leur service des employés chargés des finances et de la comptabilité devront mener un examen complet de toutes les politiques nouvelles sur la gestion des achats, de même que sur les outils et les modèles mis au point avec ces employés pour assurer la cohésion parmi toutes les ZAC.

La direction est en train d'appliquer cette recommandation. On reverra, mettra à jour et offrira en continu la formation pour l'intégration et l'actualisation des connaissances selon les modalités indiquées dans la réponse de la direction. Pour ce mandat du Conseil municipal, la formation des membres des conseils de gestion des ZAC sera donnée d'ici le quatrième trimestre de 2024.

Appendice 1 – À propos de l'enquête

Objectif de l'enquête

L'objectif de cette enquête consistait à revoir les transactions de dépenses par rapport aux inquiétudes exprimées dans un signalement sur la LDFA.

Portée

Pour donner suite aux inquiétudes exprimées dans le signalement sur la LDFA, nous avons examiné des documents correspondant à un échantillon de transactions de dépenses en 2022 afin de s'assurer qu'elles avaient été approuvées, qu'elles étaient accompagnées des pièces justificatives voulues et qu'elles cadraient avec l'esprit du *Règlement sur la gouvernance des ZAC*.

Les transactions de dépenses visées dans le signalement sur la LDFA portaient sur la période comprise entre 2018 et 2022. Il est important de noter que les états financiers de la ZACM sont vérifiés par Ernst & Young, le cabinet de vérificateurs externes de la Ville. C'est pourquoi notre enquête s'est limitée à l'examen d'un échantillon de transactions de dépenses en 2022, puisque cet exercice financier n'avait pas encore été vérifié.

Notre enquête a essentiellement porté sur les inquiétudes à caractère financier exclusivement. Nous ne nous sommes pas penchés, dans cette enquête, sur les autres inquiétudes exprimées dans le signalement sur la LDFA, puisqu'elles ne relevaient pas de la compétence de la vérificatrice générale.

Approche et méthodologie de l'enquête

Pour expertiser le bien-fondé des inquiétudes exprimées sur la LDFA, nous avons :

examiné l'information et la documentation : nous avons entre autres procédé à un examen détaillé du signalement sur la LDFA, ainsi que des règlements, des politiques et des dossiers financiers pertinents extraits de SAP, soit le système financier de la Ville;

mené des entrevues et des discussions et déposé des demandes de renseignements : ces entrevues et discussions se sont déroulées avec d'anciens et de nouveaux membres des conseils, des employés de la ZACM, des membres du personnel de la municipalité et du cabinet de vérificateurs externes de la Ville, et ces demandes de renseignements leur ont été adressées;

procédé à des sondages détaillés : nous avons analysé un échantillon de dépenses, notamment en examinant les pièces justificatives;

examiné d'autres renseignements pertinents : il s'agit entre autres des rapports des comités de la Ville, des états financiers, ainsi que des procès-verbaux des réunions des conseils de gestion.

La **Ligne directe de fraude et d'abus** est un service confidentiel et anonyme, grâce auquel les employés de la Ville d'Ottawa et le grand public peuvent signaler les cas présumés ou constatés de fraude ou d'abus à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept.

www.ottawa.FraudWaste-FraudeAbus.ca / 1-866-959-9309

Visitez-nous en ligne (www.BVGOttawa.ca) et suivez-nous sur Twitter ([@BVGOttawa](https://twitter.com/BVGOttawa)).