

L'ENQUÊTE SUR LES DÉPENSES DE LA ZONE D'AMÉLIORATION COMMERCIALE DE MANOTICK



SEPTEMBRE 2023



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

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

Remerciements	1
Introduction	1
Renseignements généraux et contexte	1
Objectif et portée de l'enquête	2
Conclusion	3
Constatations et recommandations des vérificateurs	4
1. Examen des transactions de dépenses.....	4
1.1 Lacunes dans le contrôle du remboursement des dépenses	5
1.2 Il faut raffermir les contrôles exercés par la ZACM sur la petite caisse	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

Les pouvoirs de la vérificatrice générale

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. Les pouvoirs officiels de la vérificatrice générale s'appliquent aux conseils et commissions locaux de la Ville d'Ottawa (la Ville), dont les zones d'amélioration commerciale (ZAC). C'est pourquoi le BVG a mené une enquête pour expertiser ou réfuter les allégations portées à son attention.

Les zones d'amélioration commerciale

La *Loi de 2001 sur les municipalités* attribue aux municipalités locales le pouvoir de désigner les zones d'amélioration commerciale. La raison d'être de la ZAC consiste à :

- 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;
- 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.

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 gestion financière :

- le Règlement n° 2021-255 sur la gouvernance des conseils de gestion des ZAC (le *Règlement sur la gouvernance des ZAC*);
- le Règlement n° 2018-399 (Code de conduite des membres des conseils et commissions locaux);
- 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.

Objectif et portée 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.

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

Les travaux effectués ont mis en lumière la nécessité, pour la ZACM, de raffermir les contrôles exercés sur l'approbation et le remboursement des dépenses et sur la petite caisse. Dans plusieurs cas, il n'y avait pas de document suffisant et approprié pour confirmer que les dépenses engagées étaient raisonnables et se rapportaient directement aux activités de la ZACM. En outre, même si les transactions de petite caisse portaient sur des sommes faibles, on n'avait pas exercé les contrôles nécessaires sur les fonds de la petite caisse de la ZACM, et dans certains cas, nous n'avons pas pu confirmer que seules avaient été remboursées les dépenses engagées dans le cadre des activités normales.

En somme, la ZACM n'a pas mis au point de politique constituant une ligne de conduite suffisante sur les types recevables de dépenses et sur les attentes dans la surveillance des dépenses.

Nous avons aussi recensé les secteurs dans lesquels la Ville devrait jouer un rôle plus important en aidant les ZAC et en leur donnant les moyens d'agir. Cette information a été communiquée à la Ville dans un rapport distinct.

Constatations et recommandations des vérificateurs

1. Examen des transactions de dépenses

Nous croyons savoir que le mandat de la ZACM consiste à promouvoir le village de Manotick comme destination pour les emplettes, les restaurants et les lieux historiques et à attirer les consommateurs, les locataires commerciaux et les visiteurs. Pour pouvoir s'acquitter de son mandat, la ZACM participe à différentes activités comme la publicité et la promotion, l'embellissement, ainsi que l'organisation d'événements et l'aménagement d'attractions dans le village de Manotick.

Chaque année, le conseil de la ZACM prépare un budget annuel qui est approuvé par les membres de cette zone d'amélioration commerciale à l'occasion de son assemblée générale annuelle, ainsi que par le Conseil municipal. Dès que le budget annuel est approuvé par le conseil de gestion et par le Conseil municipal, on calcule le taux d'imposition de la ZAC afin de produire le montant des cotisations à prélever pour financer le budget annuel. Les cotisations sont prélevées par la Ville à même le relevé d'imposition des membres des ZAC et sont administrées par la Ville. Puisque la ZACM n'a pas de compte de banque, toutes les dépenses engagées et approuvées par cette zone sont réglées selon le processus standard de paiement de la Ville.

Les membres de la ZAC s'attendent à ce que les fonds perçus par la Ville soient dépensés conformément au budget annuel approuvé de la ZAC et soient consacrés aux dépenses se rapportant directement aux activités commerciales de la ZACM et dans l'intérêt commun de ses contribuables sur le territoire géographique de cette zone. C'est pourquoi il est important de mettre en place les contrôles voulus pour que les dépenses engagées soient soumises à un degré suffisant d'examen et veiller à ce qu'elles soient raisonnables, à ce qu'elles soient engagées dans le cadre des activités normales et à ce qu'elles respectent le budget.

Selon les seuils approuvés de la ZACM pour l'achat des biens et des services, et conformément au *Règlement sur la gouvernance des ZAC*, les dépenses doivent être approuvées comme suit.

Montant	Processus
De 0 \$ à 2 499 \$	À la discrétion du Comité de direction ou du directeur général
De 2 500 \$ à 4 999 \$	Approbation obligatoire du Comité de direction
5 000 \$ ou plus ou contrats	Au moins deux offres de prix obligatoires ou justification du recours à une entreprise selon le principe du fournisseur unique. Sélection des entreprises locales dans les cas raisonnables et efficaces. Vote du conseil de gestion.

La ZACM doit approuver toutes les factures et tous les reçus conformément aux seuils indiqués dans le tableau ci-dessus, avant de soumettre la demande de paiement à la Ville. Lorsqu'elle reçoit les factures à payer et les reçus à rembourser, la Ville examine les pièces justificatives pour s'assurer que les factures sont estampillées, que les coûts sont catégorisés, que les formulaires sont remplis en bonne et due forme et que les approbations voulues sont consignées par écrit. La Ville ne remet pas en cause la recevabilité des dépenses, puisque la ZACM a la responsabilité de les engager, de les revoir et de les approuver.

1.1 Lacunes dans le contrôle du remboursement des dépenses

Politique insuffisante sur les achats

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 à la ZACM les nouveaux documents obligatoires et lui 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.

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*. Du point de vue de la gestion des dépenses¹, le texte de ces politiques n'offre pas de directives suffisantes sur les types recevables de dépenses dans le cadre des activités normales, ce qui est nécessaire pour s'assurer que les dépenses sont judicieuses et que ces politiques permettent aux approbateurs de veiller à ce que les dépenses se rapportent directement aux activités de la ZACM et cadrent avec son budget. Ces politiques permettraient à la ZACM de surveiller efficacement les coûts.

Absence de pièces justificatives

Comme nous l'avons noté ci-dessus, la ZACM n'a pas de politiques complètes décrivant dans leurs grandes lignes la nature des dépenses recevables ni les pièces prévues pour justifier les dépenses engagées. Puisqu'il n'y avait pas de politiques décrivant clairement ce qui constituerait une dépense judicieuse, nous avons exercé notre jugement professionnel dans la conduite de nos travaux.

Nous avons examiné un total de 23 opérations d'achat des biens et des services d'après la nature des allégations qui ont été portées à notre attention. Dans 14 (61 %) dépenses examinées, il n'y avait pas suffisamment de pièces justificatives permettant de savoir si les dépenses se rapportaient directement aux activités commerciales de la ZACM. Par exemple, des reçus de restaurant n'indiquaient pas l'objet des dépenses ni les noms des participants, et il n'y avait pas d'information détaillée sur certains reçus de paiement par carte de crédit ou de débit. Nous avons aussi constaté qu'on avait fait des cadeaux à caractère personnel sans pièces justificatives suffisantes pour établir le lien avec les activités de la ZACM. Sans pièces justificatives appropriées, le BVG n'a pas pu savoir si les transactions cadraient avec l'esprit du *Règlement sur la gouvernance des ZAC* ou avec le mandat de la ZACM.

Cadeaux inappropriés

Dans le cadre de nos sondages, nous avons relevé des cas dans lesquels la ZACM a engagé des dépenses approuvées par son conseil et que nous aurions, en l'absence de définitions prescrites des dépenses appropriées, jugées inappropriées parce qu'elles ne semblaient pas cadrer avec la mission de la ZAC.

Par exemple, on avait donné, pour souligner un départ à la retraite, une carte-cadeau de 2 400 \$ qui avait été approuvée par le conseil de gestion pour un membre du

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.

personnel. Bien que la ZACM n'ait pas de lignes de conduite prescriptives précisant les types de dépenses recevables et les montants admissibles, en nous en remettant aux « Lignes directrices du Programme de reconnaissance des employés » de la Ville d'Ottawa, ce type de cadeau (soit la carte-cadeau) et sa valeur en dollars ne seraient pas recevables.

Nous avons relevé d'autres exemples, dont les dépenses engagées pour des fleurs et des accessoires d'esthétique et de spa donnés à des membres du conseil de gestion ou à des membres de leur famille pour des raisons de compassion. Bien que des représentants de la ZACM aient fait savoir que ces types de cadeaux sont offerts pour remercier des membres de la collectivité du concours apporté à la ZAC, selon notre opinion professionnelle, ces dépenses sont inappropriées et ne cadrent pas avec le mandat de la ZACM.

Il est important d'adopter une politique complète de gestion des dépenses qui définit les types recevables de dépenses, les limites en dollars et les pièces justificatives nécessaires. En gardant des relevés détaillés, on s'assure qu'on peut mettre à la disposition de l'approbateur des pièces justificatives suffisantes pour lui permettre de confirmer que les dépenses sont appropriées, raisonnables et qu'elles se rapportent directement aux activités de la ZACM avant de les soumettre à la Ville pour paiement.

RECOMMANDATION 1 – ÉTABLIR LES POLITIQUES

La directrice générale de la ZACM devrait établir des politiques sur la gestion des dépenses, dont celles qui sont consacrées à l'achat des biens et des services, pour définir clairement les dépenses recevables. Le conseil de gestion devrait ensuite approuver les politiques à jour et les faire suivre au personnel de la Ville.

RÉPONSE 1 DU CONSEIL DE GESTION

Le conseil de gestion est d'accord avec cette recommandation.

Il recommande de mettre sur pied un petit comité, qui serait constitué de cinq de ses membres et dirigé par le président du conseil de gestion et qui se consacrerait à l'élaboration, au raffermissement et à la mise à jour de toutes les politiques relatives à la gestion financière de la ZACM, à approuver par tout le conseil de gestion avant l'assemblée générale.

Les politiques seraient présentées à la fin du quatrième trimestre et approuvées en janvier 2024 pendant l'assemblée générale annuelle.

RECOMMANDATION 2 – RAFFERMIR LES CONTRÔLES EXERCÉS SUR LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES

Dans le cadre des politiques sur la gestion des dépenses, la directrice générale de la ZACM devrait décrire clairement :

- les fonctions et les attributions des membres du personnel et des membres du conseil de gestion relativement au remboursement des dépenses ainsi qu'à l'examen et aux approbations correspondants;
- la nature et les montants ou les limites en dollars des dépenses recevables;
- les pièces justificatives nécessaires pour toutes les dépenses.

RÉPONSE 2 DU CONSEIL DE GESTION

Le conseil de gestion est d'accord avec cette recommandation et demande à son nouveau comité de prendre la responsabilité de s'assurer que les nouvelles politiques permettront de raffermir la gestion financière de la ZACM, notamment :

les fonctions et les attributions des membres du personnel et des membres du conseil de gestion relativement au remboursement des dépenses ainsi qu'à l'examen et à l'approbation de ces dépenses;

la nature et les montants ou les limites en dollars des dépenses recevables.

Les pièces justificatives obligatoires pour toutes les dépenses seront révisées afin de s'assurer que chacune des dépenses est suffisamment bien décrite.

Les politiques seraient présentées à la fin du quatrième trimestre et approuvées en janvier 2024 pendant l'assemblée générale annuelle.

1.2 Il faut raffermir les contrôles exercés par la ZACM sur la petite caisse

La ZACM a un fonds de petite caisse de 1 000 \$, qui sert à rembourser les frais personnels engagés par la directrice générale ou par les membres du conseil de gestion. La directrice générale est la dépositaire de la petite caisse : elle est responsable de la garde physique et de l'administration de cette petite caisse. Les

reçus de restaurant, les frais d'affranchissement et les fournitures des événements promotionnels sont des exemples de dépenses remboursées grâce à la petite caisse.

Il est important d'exercer des contrôles sur la petite caisse afin de réduire le risque que les fonds soient utilisés à mauvais escient. Puisque la ZACM n'a qu'un seul employé à temps plein, la mise en œuvre de contrôles rigoureux sur les liquidités comporte des limitations inhérentes. Or, pour réduire une partie du risque, toutes les dépenses remboursables à même la petite caisse doivent être approuvées par la directrice générale et par un membre du Comité de direction du conseil de gestion avant de demander le paiement de la Ville pour reconstituer la petite caisse de la ZACM.

Dans le cadre du processus qu'elle a adopté pour la reconstitution de la petite caisse, la Ville vérifie que les dépenses à rembourser à même la petite caisse ont été approuvées et qu'elles sont justifiées par des reçus et des factures. La Ville ne vérifie pas l'à-propos des dépenses.

Nous croyons savoir que la ZACM est l'une des rares ZAC à toujours utiliser une petite caisse, puisque plusieurs autres ZAC locales adoptent des politiques interdisant le numéraire et qu'elles font plutôt appel à des cartes de crédit, qui prévoient certains contrôles intégrés.

D'après les résultats des sondages, nous avons constaté des lacunes dans la conservation des documents et dans la surveillance exercée par la ZACM relativement aux transactions portant sur la petite caisse. Un reçu que nous avons examiné portait sur des dépenses à caractère personnel (sans lien avec les activités de la ZACM) qui avaient été approuvées et remboursées dans le cadre du processus adopté par la Ville pour la reconstitution de la petite caisse. Toutefois, d'après les processus actuels de la ZACM pour la gestion de la petite caisse :

- on ne sait pas vraiment à qui on a versé les fonds de la petite caisse;
- on ne sait pas dans quelle mesure on revoit les reçus dans l'approbation des dépenses remboursées à même la petite caisse.

Il n'y avait ni pièces justificatives indiquant la date du remboursement à même les fonds de la petite caisse et le nom du destinataire de ces fonds, ni pièces confirmant que les fonds avaient été versés à leur destinataire. Il s'agit de contrôles importants pour suivre le mouvement des fonds.

RECOMMANDATION 3 – RAFFERMIR LES CONTRÔLES EXERCÉS SUR LA PETITE CAISSE

En établissant les politiques sur la gestion des dépenses, la directrice générale de la ZACM devrait raffermir les contrôles qu'elle exerce sur la petite caisse afin de s'assurer :

- qu'il y a des pièces justificatives adéquates pour tous les reçus et remboursements à même la petite caisse;
- que les limites en dollars de la petite caisse sont définies;
- que les fonctions et les attributions se rapportant à l'examen des reçus de la petite caisse sont claires et sont effectivement exercées.

RÉPONSE 3 DU CONSEIL DE GESTION

Le conseil de gestion est d'accord avec cette recommandation.

Il recommande d'éliminer la petite caisse et de la remplacer par une carte de crédit établie au nom de la ZACM et à confier à la directrice générale.

Le comité adoptera une politique et des explications définies pour les dépenses approuvées de la ZAC, ainsi que pour définir clairement les fonctions et les responsabilités dans la gestion de ces dépenses.

Cette démarche devrait être achevée d'ici la fin du quatrième trimestre.

RECOMMANDATION 4 – ENVISAGER D'ADOPTER UNE POLITIQUE INTERDISANT LE NUMÉRAIRE POUR CADRER AVEC D'AUTRES ZAC

Le conseil de la ZACM devrait envisager d'adopter une politique interdisant le numéraire et se servir d'une carte de crédit pour les dépenses commerciales dont la valeur en dollars est faible.

RÉPONSE 4 DU CONSEIL DE GESTION

Le conseil de gestion est d'accord avec cette recommandation.

Veuillez consulter la réponse apportée à la recommandation 3.

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)).