



Bureau du vérificateur général

**Examen du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and
Drama**

Résumé

Déposé devant le Comité de la vérification le 12 mars 2015

Table des matières

1.1	Introduction.....	5
1.2	Contexte.....	5
1.3	Objectif et portée.....	5
1.4	Constatations.....	5
1.4.1	Subventions et prêts accordés par l'intermédiaire des Services culturels de la Ville.....	5
1.4.2	Versement à l'OSSD conformément à l'article 41 de la Loi sur l'aménagement du territoire.....	7
1.5	Conclusion.....	9
1.6	Recommandations et réponses de la direction.....	9
1.7	Remerciements.....	12

1.1 Introduction

Le présent examen fait suite à une plainte déposée en février 2014 à la Ligne directe de fraude et d'abus relativement au financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama (OSSD).

1.2 Contexte

L'OSSD a reçu des subventions et des prêts de la Ville au cours des dernières années. Le 7 février 2014, l'OSSD a cessé ses activités, tel qu'indiqué dans l'avis de fermeture diffusé sur son site Web. L'OSSD comportait aussi une filiale, l'Ottawa Theatre School (OTS), qui, selon nos connaissances, offrait un programme collégial reconnu par le gouvernement provincial et avait fermé ses portes le 6 janvier 2014 en raison de difficultés financières.

1.3 Objectif et portée

L'objectif du présent examen était d'évaluer si les processus d'attribution de subventions et de prêts de la Ville ont été adéquatement suivis dans le dossier de l'OSSD. Il portait exclusivement sur les processus de la Ville.

1.4 Constatations

1.4.1 Subventions et prêts accordés par l'intermédiaire des Services culturels de la Ville

Le Tableau 1 détaille les 287 202 \$ versés à l'OSSD par la Ville à titre de subventions et de financement de contribution, de 2010 à février 2014, par l'intermédiaire des programmes de financement approuvés par le Conseil municipal.

Tableau 1 : Financement de la Ville à l'OSSD de 2010 à février 2014

Année	Programme de financement des arts – 3 ans d'exploitation	Autres sources de financement culturel	Autres sources de financement de la Ville (programmes de financement communautaire non renouvelable)	Total des subventions et du financement de contribution
2010	53 500 \$	12 021 \$	0	65 521 \$
2011	65 000 \$	3 689 \$	10 780 \$	79 469 \$
2012	66 300 \$	1 200 \$	886	68 386 \$
2013	67 626 \$	6 200 \$	0	73 826 \$
2014	0	0	0	0
Total	252 426 \$	23 110 \$	11 666 \$	287 202 \$

En août 2010, puis en janvier 2011, l'OSSD a obtenu, par l'intermédiaire de la Section du soutien au financement culturel, des prêts à court terme de 10 000 \$ dans le cadre

du programme des prêts à court terme approuvés par le Conseil municipal. Les deux prêts ont été remboursés dans les trois mois, comme prévu.

Le Tableau 2 montre que la Ville a aussi avancé des fonds à l'OSSD; cette avance a été rapportée au Conseil municipal le 24 mai 2011 (N° de réf. : ASC2011-CMR-CPS-0009). Il reste un solde de 15 000 \$ correspondant au remboursement prévu en 2014.

Tableau 2 : Prêt et avance transigés entre la Ville et l'OSSD de 2011 à février 2014

Année	Prêt ou avance à l'OSSD	Remboursement du prêt ou de l'avance par l'OSSD	Solde du prêt ou de l'avance payable à la Ville
2011	40 000 \$	0	40 000 \$
2012	0	- 10 000 \$	30 000 \$
2013	0	- 15 000 \$	15 000 \$
2014	0	0	15 000 \$
Total	40 000 \$	- 25 000 \$	

L'entente de prêt précise que le remboursement final de 15 000 \$ devait être soustrait de l'allocation de 2014 du Programme de financement des arts et devait être versé au plus tard le 31 juillet 2014.

La Section du soutien au financement culturel a précisé qu'elle ne savait pas que, en juillet 2013, la majorité des membres du conseil avaient donné leur démission, puisque l'OSSD n'en a pas avisé la Ville. La Section du soutien au financement culturel a ajouté que ce n'est qu'en octobre 2013 qu'elle a constaté l'incapacité de l'OSSD à payer ses enseignants et dit avoir discuté de la situation avec les Services juridiques, qui ont affirmé que la Ville ne peut pas intervenir dans ce genre de différends. Une demande de financement d'urgence de l'OSSD en octobre 2013 a été refusée par la direction. La direction a précisé que cette demande n'a pas été soumise au Conseil municipal.

Les états financiers vérifiés au 31 août 2012 fournis par l'OSSD à la Ville dans le cadre de sa demande de financement pour 2013 montrent que l'OSSD cumulait un déficit équivalant à 17 % de son budget total. La Ville exige un plan de réduction du déficit quand le déficit accumulé est supérieur à 10 % du budget total de l'organisme. L'OSSD a fourni un plan de réduction du déficit à la demande du personnel de la Section du soutien au financement culturel de la Ville. La direction de l'OSSD a précisé que d'autres sources de financement (p. ex. la Fondation Trillium de l'Ontario et la Fondation communautaire d'Ottawa) ne fournissent pas de fonds quand le déficit accumulé est supérieur à 10 % du budget total.

L'OSSD n'a pas fait de demande de financement pour 2014 et n'a pas soumis d'états financiers pour 2013. Les *Modalités et conditions* du programme de subventions de fonctionnement pour les arts de la Ville d'Ottawa stipulent ce qui suit : « Le bénéficiaire doit présenter un rapport final ou intérimaire, selon la forme requise par la Ville, douze mois après l'octroi de la subvention ou lors d'une demande subséquente, selon la première date. Le rapport doit contenir tous les détails demandés par la Ville. »

Le 7 février 2014, on pouvait lire dans les journaux que l'OSSD avait subitement fermé ses portes, les articles faisant référence à l'avis de fermeture immédiate sur le site Web de l'organisme.

L'OSSD avait alors un prêt en souffrance auprès de la Ville et un important déficit accumulé. Des rapports d'examen et des progrès quant au plan de réduction du déficit plus rigoureux pendant l'exercice auraient pu alerter plus rapidement la Ville quant à la gravité de la situation.

La Ville doit prendre les mesures nécessaires pour récupérer les 15 000 \$ impayés. Si ce n'est pas possible, elle doit prendre des mesures pour que ce prêt soit radié du bilan à titre de somme irrécouvrable, dont en aviser le Conseil municipal.

1.4.2 Versement à l'OSSD conformément à l'article 41 de la Loi sur l'aménagement du territoire

La *Loi sur l'aménagement du territoire* permet aux conseils des municipalités d'adopter des règlements municipaux de zonage pour autoriser une augmentation en hauteur et en densité de l'aménagement en échange de recevoir les installations, services ou autres avantages précisés dans le règlement municipal. C'est ce qu'on appelle couramment les avantages pour la collectivité ou les ententes selon l'article 37; ils sont abordés dans la Partie 19 du *Règlement de zonage 2008-250* de la Ville.

Avant l'application de l'article 37, aux environs de septembre 2012, le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance négociait le transfert de certaines propositions d'aménagement majeures à titre d'avantages pour la collectivité comme condition à l'approbation du plan d'implantation. Les conditions applicables à l'approbation du plan d'implantation sont précisées à l'article 41 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. La direction a précisé que, même si les avantages pour la collectivité ne sont pas cités à l'article 41 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* comme un élément que les conseils des municipalités peuvent exiger du promoteur dans le cadre d'une entente de plan d'implantation, ces conditions peuvent faire partie de ladite entente si les parties négocient lesdits avantages et s'entendent sur leur inclusion.

Le rapport n° 32A du Comité de l'urbanisme, approuvé par le Conseil municipal le 27 juin 2012, a trait à une modification de zonage liée à la hauteur et à la densité au 99, rue Parkdale. Le rapport souligne que le Service a recommandé l'adoption d'une désignation d'utilisation différée pour la propriété afin d'assurer l'obtention d'avantages pour la collectivité au moment de l'approbation du plan d'implantation. À l'époque, la Ville a effectué la transaction conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, comme approbation du plan d'implantation, avant l'application de l'article 37.

La demande de réglementation du plan d'implantation a été approuvée par le Conseil municipal en avril 2013, en vertu des pouvoirs délégués, à condition que l'entente correspondante soit conclue au plus tard en avril 2014, sans quoi elle serait caduque, à moins d'une prolongation. La direction a souligné qu'une demande de prolongation du

délai de conclusion d'une entente de plan d'implantation et de mise à jour ou de modification de certaines conditions a été soumise en mars 2014, avant la fin de la période allouée, et qu'elle est en cours d'approbation. Parmi les conditions approuvées du plan d'implantation devant figurer dans l'entente, on trouvait une section sur les avantages pour la collectivité, qui font référence à 5 points (monétaires et autres), entre autres un don de 50 000 \$ à verser à l'OSSD.

La direction a expliqué que, une fois les conditions remplies, ce qui comprend aussi les titres correspondant aux avantages pour la collectivité, et l'entente signée, l'entente de plan d'implantation est enregistrée sur le titre. Bien qu'approuvée, la demande de réglementation du plan d'implantation pour le 99, rue Parkdale, n'a pas été signée par le promoteur, et les titres n'ont pas été publiés. Ainsi, l'entente n'est pas enregistrée. Lorsque le promoteur voudra aller de l'avant, il devra respecter les conditions de l'entente, publier les titres et enregistrer l'entente. Si, à ce moment, le promoteur respecte certaines conditions, dont le règlement de ses obligations en matière d'avantages pour la collectivité, il devra fournir à la Ville la preuve que ces conditions sont bel et bien remplies. Pendant le présent examen, le gestionnaire de l'Examen des projets d'aménagement, Services urbains, n'a pas pu confirmer le délai de versement des 50 000 \$ par le promoteur à l'OSSD. Tant ce gestionnaire que l'urbaniste III assigné au dossier ont précisé qu'ils n'en savaient rien, jusqu'à ce que l'urbaniste III soit avisé, au début de 2014, par le promoteur et le conseiller municipal que le promoteur avait versé les 50 000 \$ directement à l'OSSD. La direction a dit ne pas savoir quand le versement des 50 000 \$ a été fait par le promoteur directement à l'OSSD, car la transaction n'a pas été traitée selon les procédures standard de la Ville en matière de titres et de paiements effectués par l'intermédiaire du processus d'approbation du plan d'implantation. Comme le promoteur n'a pas encore signé l'entente, il n'a pas encore soumis de preuve de respect de ces conditions, mais il devra le faire au cours du processus de traitement de l'entente par la Ville. La direction a fourni une liste de suivi des emplacements visés par l'article 37, à jour au 10 février 2014, qu'elle est en train de compléter afin de surveiller et d'assurer le suivi des sommes associées aux avantages pour la collectivité selon l'article 37 et les ententes de plan d'implantation. Les avantages pour la collectivité associés à la demande de réglementation du plan d'implantation pour le 99, rue Parkdale, se chiffrent à 203 800 \$, et combinent des fonds et des avantages.

La liste complète de suivi selon l'article 37 comprend 18 ententes (dont 2 en attente d'approbation), pour une contribution totale de 6 668 462 \$, ce qui comprend tant les fonds que les autres avantages pour la collectivité. La valeur des contributions varie de 0 dans 2 cas à 1 150 700 \$ dans un autre. Au cours du présent examen, la direction a affirmé qu'un représentant d'Examen des projets d'aménagement et un autre du Service des finances participeront au suivi de ces dossiers.

Le Bureau du vérificateur général n'a pas vérifié la liste de suivi selon l'article 37 et n'a pas établi l'exhaustivité ni l'exactitude des transactions associées à l'article 37 et aux plans d'implantation mentionnés. La Ville devrait prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que tous les aspects de ces transactions soient traités adéquatement, ce qui

pourrait comprendre l'inclusion d'une clause de vérification appropriée dans les ententes.

1.5 Conclusion

La demande de réglementation du plan d'implantation pour le 99, rue Parkdale, approuvée par le Conseil municipal en avril 2013 comprenait une section sur les avantages pour la collectivité, qui fait référence à un don de 50 000 \$ devant être versé par un promoteur directement à l'OSSD. La direction a déclaré qu'elle n'a su qu'au début de 2014 que le don avait déjà été versé à l'organisme par le promoteur, quand l'urbaniste a été avisé de la chose par le promoteur et le conseiller municipal à l'occasion d'une rencontre. La direction a indiqué ne pas savoir quand le versement de 50 000 \$ a été fait par le promoteur, puisque ce dernier a versé la contribution directement à l'OSSD et que la transaction n'a pas été traitée selon les procédures standard de la Ville en matière de publication des titres et de versement des paiements par l'intermédiaire du processus d'approbation de plan d'implantation.

En outre, la Ville a accordé des prêts et des avances de l'ordre de 60 000 \$ à l'OSSD. De cette somme, l'OSSD doit encore 15 000 \$ à la Ville. Ainsi, la Ville devrait prendre les mesures nécessaires pour récupérer cet argent ou radier les montants en souffrance de son bilan.

Bien que l'OSSD ait eu un prêt en souffrance et que son déficit ait été important, il n'y a pas eu de rapports d'étape assez fréquents quant à la concrétisation du plan de réduction du déficit ni d'examen plus serré.

1.6 Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 1

Que la direction veille à ce qu'il y ait des politiques, procédures et processus adéquats ayant trait aux ententes selon les articles 37 et 41, et à ce qu'ils tiennent compte de l'admissibilité et des délais des versements applicables aux avantages pour la collectivité.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation et l'a déjà mise en œuvre.

Des politiques, procédures et processus ayant trait aux ententes selon l'article 41 sont en place depuis longtemps, alors que d'autres ayant trait aux ententes selon l'article 37 ont été mis en œuvre par l'intermédiaire des lignes directrices et protocoles approuvés par le Conseil municipal en mars 2012. (N^o de réf. : ACS2012-ICS-PGM-0010).

Les détails quant aux façons de veiller à ce que les paiements soient versés adéquatement aux bonnes instances et au bon moment, selon ces mesures de contrôle, sont abordés dans la réponse de la direction à la recommandation 2 (améliorations aux systèmes de suivi de la Ville et introduction d'un mécanisme de vérification).

Ententes selon l'article 41 : Dans la foulée de l'approbation, le 28 mars 2012, par le Conseil municipal des lignes directrices et protocoles pour la mise en œuvre des ententes selon l'article 37, le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance ne convient plus d'avantages pour la collectivité par l'intermédiaire d'ententes selon l'article 41. Dans le cas des ententes selon l'article 41 existantes, le Service a des processus en place pour leur enregistrement avant l'émission de permis, de même que pour l'inspection et la libération des titres de sorte à assurer le respect des obligations établies dans les ententes selon l'article 41. Comme ces ententes sont enregistrées sur les titres, la Ville peut aussi appliquer les dispositions des ententes selon l'article 41 par l'intermédiaire des voies juridiques, avec le chef du contentieux.

Ententes selon l'article 37 : L'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* permet aux conseils des municipalités de bénéficier de la valeur accrue qui peut découler d'une demande d'augmentation en hauteur et en densité d'un projet d'aménagement. Il leur permet d'adopter des règlements municipaux établissant les avantages pour la collectivité à fournir et les délais dans lesquels les fournir et les autorise à conclure une entente enregistrée sur le titre leur permettant d'obtenir ces avantages. Ces ententes sont applicables au titre et lient les propriétaires futurs. Les délais d'obtention des avantages pour la collectivité peuvent aussi varier beaucoup selon leur nature. Les détails sont clairement établis dans l'entente selon l'article 37 enregistrée sur le titre.

Conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le *Plan officiel* de la Ville comporte une politique qui permet la négociation d'avantages pour la collectivité dans le cadre d'ententes par l'intermédiaire du processus d'examen des demandes d'aménagement, en consultation avec le conseiller municipal et la collectivité.

Recommandation 2

Que la direction veuille à ce que les ententes selon les articles 37 et 41 soient conclues et fassent l'objet d'une surveillance et d'un suivi et de rapports au Comité et au Conseil municipal de façon adéquate, ce qui devrait comprendre l'inclusion d'une clause de vérification appropriée.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

Le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance a conçu un système de suivi qui précise les avantages pour la collectivité correspondant aux emplacements pour lesquels on a approuvé une hauteur et une densité accrues conformément à l'article 37 et visés par une entente selon l'article 41 conclue avant l'adoption des lignes directrices relatives à l'article 37, en mars 2012. Le Service des finances a aussi mis en place un système de suivi pour les contributions en argent payables à la Ville à titre d'avantages pour la collectivité.

Le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance et le Service des finances procèdent actuellement à la fusion des deux systèmes de suivi afin de

n'en avoir qu'un englobant tous les aspects des approbations et ententes selon l'article 37, établissant les avantages pour la collectivité et précisant s'il s'agit de contributions en argent ou d'avantages à fournir dans le cadre d'un aménagement, précisant quand ces avantages sont exigés et quand ils ont été fournis, et enregistrant le numéro d'instrument et la date des ententes enregistrées sur les titres. Ce système sera géré par le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance et le Services des finance et fonctionnel d'ici la fin du quatrième trimestre de 2014.

Le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance concevra un mécanisme de vérification permettant de confirmer l'obtention des avantages pour la collectivité approuvés dans le cadre d'ententes selon l'article 37. Ce mécanisme doit être élaboré d'ici la fin du quatrième trimestre de 2014.

Le Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance doit faire rapport sur l'évaluation du processus relatif à l'article 37 au Conseil municipal au début de 2015. Ce rapport doit citer toutes les ententes existantes et les avantages pour la collectivité, ainsi que leur statut selon l'article 37.

En ce qui a trait aux ententes selon l'article 41, le conseiller municipal et le gestionnaire, Examen des projets d'aménagement, concerné en vertu des pouvoirs délégués, doivent s'entendre sur les conditions applicables à une demande, qui sont ensuite mises en œuvre par l'intermédiaire d'une entente de plan d'implantation selon l'article 41, qui est par la suite enregistrée sur le titre. Le volume des demandes de réglementation de plan d'implantation est rapporté tous les ans dans le rapport annuel sur la délégation de pouvoirs du Service de l'urbanisme et de la gestion de la croissance.

Recommandation 3

Que la direction veuille à ce que les ententes relatives aux organismes qui ont obtenu un prêt ou une subvention soient conclues et surveillées, et fassent l'objet d'un suivi et de rapports au Comité et au Conseil municipal de façon adéquate. Dans le cas d'organismes ayant cumulé un déficit important ou qui sont en défaut de paiement ou de prestation de services, cela comprendrait un examen plus rigoureux, des rapports d'étape plus fréquents et la prise de mesures pertinentes pour récupérer cet argent ou radier les montants en souffrance de son bilan.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

Les subventions sont actuellement rapportées au Comité et au Conseil municipal sous forme de rapports sur la délégation de pouvoirs. Désormais, la direction inclura les prêts à court terme dans ses rapports. De plus, les organismes qui affichent un déficit supérieur à 10 % de leur budget total seront cernés et avisés de l'obligation d'établir un plan de réduction du déficit. Ils devront aussi soumettre des rapports d'étape trimestriels quant à leur plan de réduction du déficit.

On a modifié les lignes directrices et le formulaire de demande pour du financement de projet et du financement de fonctionnement annuel dans le cadre des programmes de financement culturel afin d'y inclure la clause suivante en matière de déficit :

« Les demandeurs affichant un déficit accumulé supérieur à 10 % du revenu de fonctionnement total doivent soumettre un plan de réduction du déficit réaliste. Ce plan doit comprendre objectifs, échéanciers et responsabilités. Veuillez communiquer avec votre agent de financement pour obtenir un modèle de plan de réduction du déficit [...] »

Le personnel responsable du financement culturel a été avisé de cette modification et des attentes quant au suivi trimestriel rigoureux des organismes affichant un déficit. De même, le modèle standard utilisé par le personnel pour encadrer ceux-ci dans la création d'un plan de réduction du déficit sera modifié d'ici le quatrième trimestre de 2014 afin d'exiger des rapports des progrès trimestriels.

Pour ce qui est de récupérer ou de radier du bilan les sommes dues à la Ville, la direction continuera d'inclure dans les ententes des clauses permettant de soustraire du financement annuel versé à tout organisme les sommes dues à la Ville et collaborera avec les Services juridiques et le Service des finances afin de cerner et de recouvrer les sommes dues qui sont à risque afin de faire des demandes de paiement plus rapidement ou des réclamations auprès des organismes en faillite dans l'éventualité où on pourrait récupérer une partie des sommes auprès d'un syndic. Enfin, la direction déterminera les sommes dues pour lesquelles toutes les possibilités de recouvrement ont été vaines et collaborera avec le Service des finances pour les radier du bilan. Les lignes directrices en matière de financement culturel seront modifiées afin de comprendre des clauses sur les organismes qui doivent de l'argent à la Ville, et le personnel responsable du financement culturel recevra des directives sur celles-ci d'ici le quatrième trimestre de 2014.

1.7 Remerciements

L'équipe d'examen souhaite remercier la direction pour sa collaboration et son aide.