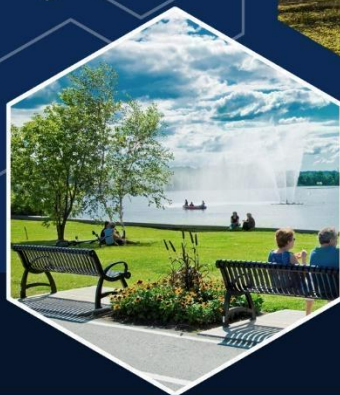
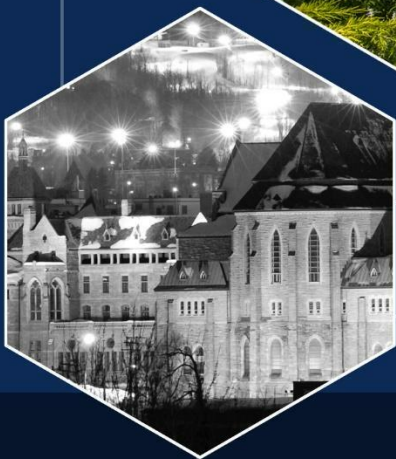


Juin 2022

Rapport

# **GOVERNANCE ET CADRE DE GESTION DE LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE**



AUDIT DE  
PERFORMANCE

Ville de  
**Sherbrooke**

Bureau de la vérificatrice  
générale



# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. VUE D'ENSEMBLE .....</b>	<b>5</b>
1.1 APERÇU DU SUJET .....	5
1.2 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE (CDAS).....	5
1.3 PROJET ULYS – DESSERTE AÉRIENNE VERS MONTRÉAL .....	6
<b>2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT .....</b>	<b>8</b>
2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE .....	8
<b>3. RÉSULTATS DE L'AUDIT .....</b>	<b>9</b>
3.1 RÈGLES DE GOUVERNANCE .....	9
3.2 OUTILS ET PROCESSUS DE SURVEILLANCE .....	14
3.3 INFORMATION FINANCIÈRE LIÉE AU PROJET ULYS .....	20
3.4 CADRE DE CONTRÔLE MIS EN PLACE PAR LA VILLE .....	21
<b>ANNEXE 1 OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION .....</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE 2 ORGANIGRAMME DE LA CDAS .....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE 3 MISSION, VISION ET VALEURS DE LA CDAS .....</b>	<b>26</b>



# 1. VUE D'ENSEMBLE

## 1.1 APERÇU DU SUJET

Les citoyens confient annuellement des sommes importantes aux élus municipaux afin qu'ils administrent leur Ville. Les élus ont l'obligation de mettre en place une gouvernance conforme aux lois et aux bonnes pratiques de gestion.

En vertu de *la Loi sur les compétences municipales*<sup>1</sup>, les villes sont responsables de différentes activités. Compte tenu de l'ampleur de ces responsabilités, cette loi permet aux municipalités locales de confier à des personnes morales certaines activités précises. C'est le cas notamment pour l'exploitation des équipements contribuant au développement économique ou à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires.

C'est le choix qu'a fait la Ville de Sherbrooke en déléguant à la Corporation de développement de l'aéroport de Sherbrooke (CDAS) la gestion et le développement de l'aéroport de Sherbrooke et de la zone aéroportuaire.

Il est du devoir de la Ville de définir le mandat des corporations de son périmètre comptable, de préciser les responsabilités qu'elle leur délègue et de définir le fond et la forme de la reddition de comptes qu'elle entend recevoir.

Les administrateurs des organismes paramunicipaux ont quant à eux l'obligation de s'assurer que leur organisme répond aux objectifs qui leur ont été fixés, que leur structure est efficace et efficiente et que des contrôles adéquats sont en place. Ils doivent également effectuer à l'endroit du conseil municipal une reddition de comptes complète sur leur administration.

## 1.2 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE SHERBROOKE (CDAS)

La CDAS est un organisme à but non lucratif. L'aérogare située à Cookshire-Eaton a été construite en 1965. En juillet 1997, la propriété de l'aérogare a été transférée à la Ville de Sherbrooke. En vertu de l'entente intervenue avec la Ville en 2015, la Ville de Sherbrooke a confié les mandats suivants à la CDAS soit :

- Assumer la responsabilité de la gestion, de l'exploitation des services aéroportuaires, de la promotion et du développement de l'immeuble ainsi que de la contribution active au développement économique et touristique de Sherbrooke et de sa région<sup>2</sup>.

Les activités de la CDAS en bref :

- En 2021, la CDAS gérait un budget annuel de 997 188 \$. La Ville de Sherbrooke a versé à la CDAS une contribution de 577 800 \$, ce qui représente 58 % du budget de fonctionnement de l'aéroport.
- En plus de ses activités aéroportuaires, l'organisation tire des revenus de la location d'espaces et de terrains, de vente de carburant et de l'exploitation d'un restaurant.

<sup>1</sup> Québec *Loi sur les compétences municipales*, C-47.1, à jour au 1<sup>er</sup> février 2022.

<sup>2</sup> *Entente concernant la gestion de l'aéroport de Sherbrooke*, 5 octobre 2015, p. 1.

## 1. VUE D'ENSEMBLE

- La Corporation emploie 4 personnes à temps plein et jusqu'à une dizaine d'employés temporaires qui œuvrent à la direction générale et à l'administration, aux opérations et à l'entretien ainsi qu'au restaurant (organigramme Annexe 2).
- Au cours de l'année 2021, ce sont 10 719 mouvements<sup>3</sup> qui ont été enregistrés à l'aéroport de Sherbrooke, dont la grande majorité (7 037) est générée par les utilisateurs locaux.

Le conseil d'administration de la CDAS est composé de 8 membres : 3 élus de la Ville de Sherbrooke, 1 personne de Destination Sherbrooke, 1 personne de Sherbrooke Innopole, 1 personne en lien avec le développement économique de la MRC Haut-Saint-François, 1 personne de la communauté d'affaires et 1 personne ayant l'expertise dans le domaine aéroportuaire. Il bénéficie également de l'accompagnement du directeur général de la Corporation et de 2 personnes-ressources qui n'ont pas droit de vote, notamment la directrice générale adjointe de la Ville et 1 gestionnaire de la MRC du Haut-Saint-François.

Le conseil d'administration n'a aucun comité permanent pour l'appuyer dans sa prise de décision. Dans le passé, des comités temporaires ont été formés pour l'analyse de questions précises, par exemple un comité des ressources humaines constitué en septembre 2021.

### **1.3 PROJET ULYS – DESSERTE AÉRIENNE VERS MONTRÉAL**

La CDAS travaille depuis plus de 10 ans pour implanter une desserte aérienne à l'aéroport de Sherbrooke (YSC). Depuis 2018, ce projet se définit comme un vol avec l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (YUL).

La Ville de Sherbrooke avait convenu en 2019 qu'elle pourrait contribuer à hauteur de 250 000 \$<sup>4</sup> par année sur 5 ans à ce projet, et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation s'est également engagé à hauteur de 3 M\$, dont 1 M\$ a été encaissé en 2020.

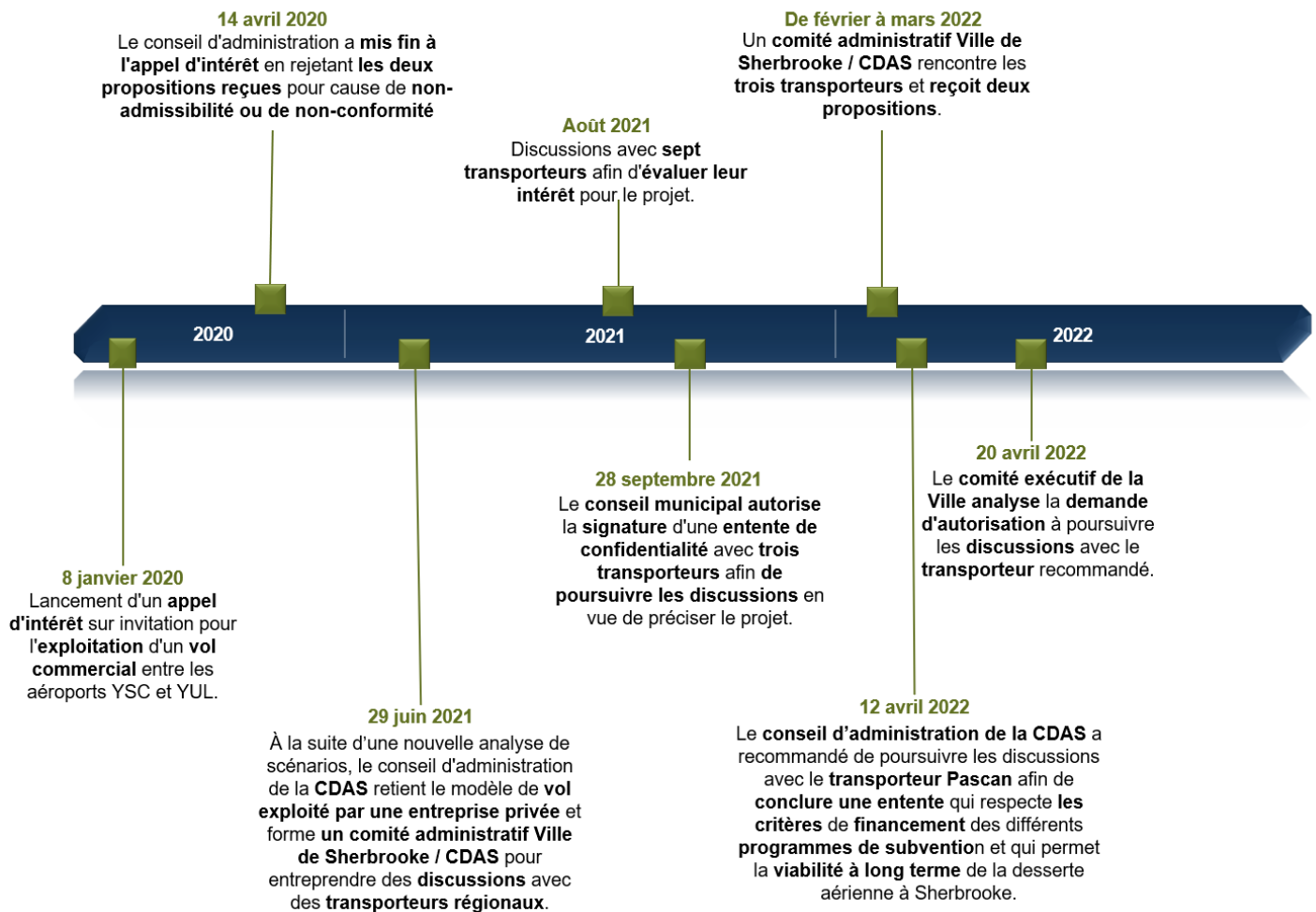
Le schéma suivant présente sous forme de ligne du temps les principaux événements dans le projet depuis 2 ans.

---

<sup>3</sup> Un « mouvement » correspond à un atterrissage ou un départ.

<sup>4</sup> Résolution CM 2019-4910 de la Ville de Sherbrooke, 21 octobre 2019.

## Schéma 1 – Événements clés du projet ULYS 2020-2022



## 2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*<sup>5</sup>, j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gouvernance et le cadre de gestion de la CDAS. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCCM 3001), ainsi qu'aux normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

Mes travaux visaient à déterminer dans quelle mesure le conseil d'administration s'est doté de règles de gouvernance appropriées et si la Ville a mis en place l'encadrement pour s'assurer que l'organisme paramunicipal répond aux mandats qui lui sont confiés. De plus, je souhaitais valider la qualité de l'information financière fournie au sujet du projet ULYS. L'audit touche les activités réalisées principalement au cours des 2 dernières années.

### 2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et elle peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que je juge valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe 1 de ce rapport.

Dans le cadre de mes travaux, j'ai rencontré la direction générale et des membres du conseil d'administration de la CDAS ainsi que des employés de la Ville. J'ai analysé la documentation de gestion pertinente et j'ai effectué des tests visant à valider les procédures, les politiques et les pratiques de l'organisation.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

---

<sup>5</sup> Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, à jour au 1<sup>er</sup> février 2022.

## 3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les règles de gouvernance de la CDAS ne permettent pas au conseil d'administration d'assumer son mandat de façon efficace et efficiente, et plus particulièrement dans un contexte où les activités de l'aéroport évoluent. (Section 3.1)

Des outils et des processus de surveillance additionnels et cohérents avec la taille de l'organisation sont requis pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction. Les déficiences de contrôle interne identifiées nécessitent une attention particulière du conseil d'administration. De plus, l'amélioration des indicateurs de gestion est nécessaire pour permettre au conseil d'administration d'exercer pleinement son rôle de surveillance. (Section 3.2)

Par ailleurs, l'information financière liée au projet ULYS est incomplète, ce qui nuit à une prise de décision éclairée de la part des parties prenantes dans ce projet. (Section 3.3)

La Ville de Sherbrooke, par son entente avec la CDAS, a mis en place l'encadrement lui permettant d'obtenir l'information nécessaire pour assurer un suivi de sa gestion et de ses activités. Cet encadrement s'exerce notamment par une directrice générale adjointe de la Ville qui agit à titre de personne-ressource au sein du conseil d'administration. (Section 3.4)

### 3.1 Règles de gouvernance

Afin de répondre à sa mission de façon efficace et efficiente, le conseil d'administration de tout organisme paramunicipal devrait minimalement :

- définir, documenter et maintenir à jour les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, de ses comités et de ses officiers;
- définir et documenter le rôle et les responsabilités du directeur général;
- procéder à une évaluation annuelle du travail du directeur général, selon les critères et les objectifs de rendement fixés;
- définir et réviser périodiquement la mission, la vision et les valeurs alignées avec le mandat et les objectifs que la Ville a donnés à l'organisme;
- approuver une planification stratégique, appuyée par un plan d'action dont les résultats sont mesurables par des indicateurs de performance;
- se doter d'un code d'éthique et de déontologie couvrant tous les aspects importants propres aux administrateurs et demander une déclaration annuelle des intérêts pécuniaires ainsi que des personnes liées;
- approuver le budget annuel, les états financiers périodiques et annuels, les restructurations organisationnelles, les politiques salariales, les dépenses importantes et les politiques de gestion des risques;
- approuver les politiques et procédures concernant :
  - les achats et la gestion contractuelle;

### 3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

- les remboursements de dépenses personnelles des employés liés aux frais de repas et de déplacement;
  - la rémunération et les avantages sociaux;
  - l'utilisation des biens de l'organisme.
- procéder à l'évaluation périodique du fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités.

Parmi les 8 membres du conseil d'administration de la CDAS, 3 personnes sont en poste depuis moins de 6 mois tout comme les 2 personnes-ressources qui les soutiennent. Des règles de gouvernance simples, claires et connues de tous sont d'autant plus importantes pour une organisation dont le conseil d'administration se renouvelle régulièrement. Elles facilitent le respect des exigences réglementaires et contribuent à la prise de décisions stratégiques, tout en facilitant l'intégration de nouveaux administrateurs.

#### 3.1.1 Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de ses officiers

Une bonne gestion nécessite une définition claire des rôles et des responsabilités de chacune des instances impliquées dans la gouvernance et l'établissement de règles régissant les pouvoirs et les limites de chacune.

Pour ce faire, le conseil d'administration devrait définir de façon formelle le rôle de ses officiers et du directeur général, leur champ d'action et la reddition de comptes attendue de leur part. De plus, il devrait être précisé que les comités spéciaux créés par le conseil d'administration ont l'obligation de faire des recommandations au conseil d'administration aux termes de leurs travaux, que le conseil d'administration conserve la responsabilité ultime de prendre les décisions finales et qu'il fait part de ses décisions uniquement par voie de résolution.

Pour illustrer l'importance de clarifier les rôles et les responsabilités, mentionnons l'imbrroglio survenu récemment dans le processus entourant l'augmentation du salaire du directeur général.

- En septembre 2021, le conseil d'administration a approuvé une nouvelle grille salariale pour l'année 2022<sup>6</sup>. La classe d'emploi du directeur général y est présentée pour la première fois.
- Lors de la même rencontre, le conseil d'administration a formé un comité des ressources humaines afin de « traiter de l'ensemble des éléments liés aux ressources humaines » et il a mandaté « le président pour discuter des conditions de travail du directeur général et faire retour au conseil d'administration »<sup>7</sup>.
- Le 14 décembre 2021, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration indique que 2 membres du comité des ressources humaines « présentent les démarches faites et le constat du comité des ressources humaines ». Aucune résolution n'est adoptée à cet égard<sup>8</sup>.
- Lors d'une réunion, en février 2022, des membres du conseil d'administration ont questionné la légitimité du processus mis en œuvre par le comité des ressources humaines pour accorder un paiement de salaire rétroactif au directeur général, et ce, sans résolution préalable du conseil d'administration<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 23 septembre 2021, point 6.4 « Échelle salariale ».

<sup>7</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 23 septembre 2021, point 8 « Divers ».

<sup>8</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 14 décembre 2021, point 9.c) « Rémunération du directeur général (huis clos).

<sup>9</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 22 février 2022, point 4.1 « Procès-verbal du conseil d'administration ordinaire du 14 décembre 2021 ».

Dans le cadre de mes travaux, je conclus que la majeure partie de cette rétroactivité repose principalement sur une interprétation d'une décision antérieure du conseil d'administration. Les faits obtenus ne justifient pas cette rétroactivité, car la rémunération du directeur général devait s'appuyer uniquement sur son contrat de travail de 2017 à 2021, tout en tenant compte de la résolution d'août 2018<sup>10</sup>. Selon le cadre normatif applicable à son poste, il n'était pas justifié de lui accorder rétroactivement l'équivalent des augmentations d'échelon accordées à des cadres de la Ville qui sont en progression dans leur classe d'emploi, car il n'avait jamais été positionné dans une grille salariale auparavant.

De plus, j'ai remarqué que le paiement de la rétroactivité a été versé au directeur général le 9 décembre 2021, soit quelques jours avant que le comité des ressources humaines présente le résultat de ses travaux au conseil d'administration du 14 décembre 2021.

Par ailleurs, je remarque que la grille salariale des cadres adoptée en septembre 2021 ne comporte aucun échelon pour reconnaître l'expérience acquise au fil du temps par une progression salariale. Une telle progression salariale devrait s'appuyer sur une évaluation de rendement.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :

1. Mettre à jour ses règlements généraux afin de refléter les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, de ses officiers, des comités du conseil et du directeur général.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Un plan d'action sera soumis conjointement avec le conseil d'administration de la CDAS afin de répondre à cette recommandation.

### 3.1.2 Plan stratégique et plan d'action

L'élaboration d'une planification stratégique est importante puisqu'elle permet à la direction et aux employés de travailler vers des objectifs communs.

La CDAS ne dispose pas d'une planification stratégique ni d'un plan d'action pour en soutenir la réalisation. Je comprends que la majorité des employés s'occupent principalement des opérations courantes. Par ailleurs, la direction générale confirme que les principaux efforts de développement étaient orientés vers la vision générale de créer « un pôle de transit régional pour aller partout dans le monde grâce à [des] vols de connexion »<sup>11</sup> (Annexe 3).

<sup>10</sup> Extrait du procès-verbal du conseil d'administration de la CDAS, 31 août 2018 : « Que le contrat de travail du directeur général soit modifié pour y ajouter la clause suivante : Le salaire annuel sera augmenté du même pourcentage que celui que la Ville a statué pour ses employés cadres. »

<sup>11</sup> *Guide du personnel*, Aéroport de Sherbrooke, 2019, p. 5.

Le conseil d'administration s'est renouvelé en grande partie dans les derniers 6 mois et les orientations du projet de desserte aérienne continuent de faire l'objet de discussions au sein du conseil municipal de la Ville. Dans ce contexte, la révision de la mission et de la vision de la CDAS serait un exercice mobilisant pour le conseil d'administration. L'élaboration d'une planification stratégique et d'un plan d'action conformes aux orientations de la Ville permettrait aussi d'orienter les efforts de tous les employés vers l'atteinte des objectifs souhaités.

#### RECOMMANDATIONS

**Je recommande au conseil d'administration et à la direction générale de la CDAS de :**

2. Mettre à jour la mission, la vision et les valeurs de la CDAS et les diffuser au sein de l'organisation.
3. Élaborer un plan stratégique et un plan d'action qui tiennent compte à la fois de la mission de la CDAS et de la vision de son développement pour les 5 prochaines années.

#### COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Une mise à jour sera effectuée après que les décisions concernant la desserte aérienne aient été prises par les autorités municipales.

### 3.1.3 Évolution des pratiques de gouvernance

L'amélioration en continu des pratiques de gouvernance est nécessaire pour soutenir l'efficacité et l'efficience dans la prise de décision du conseil d'administration. Cela est d'autant plus important dans le contexte où le projet de desserte aérienne modifierait grandement les activités de l'organisation et les responsabilités du conseil d'administration s'il voyait le jour.

J'ai remarqué que :

- Pour les 2 dernières réunions du conseil d'administration, les administrateurs ont reçu des documents nécessaires à la prise de décision uniquement la veille de la rencontre ou pendant celle-ci. Pour les 2 réunions précédentes, les documents leur ont été transmis 4 jours avant par courriel. Je considère que ces courts délais ne leur permettent pas d'exercer pleinement leur rôle, puisque cette pratique est susceptible d'affecter ou de ralentir la prise de décision. Un délai de 7 jours serait raisonnable.
- Le conseil d'administration ne procède pas à une autoévaluation afin de valider si son fonctionnement est optimal et d'apporter les changements nécessaires. Une telle pratique lui aurait permis d'identifier certains besoins d'expertise supplémentaire en gestion financière et en gestion de risques. Le conseil d'administration devrait déterminer les expertises recherchées dans ces domaines et voir comment il peut intégrer celles-ci au sein du conseil d'administration ou d'un comité constitué pour le soutenir.

- Le conseil d'administration a adopté pour la première fois en février 2022 son calendrier des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale de la CDAS pour l'année. À mon avis, cette pratique devrait être renouvelée. L'organisation aurait intérêt aussi à détailler les activités de son cycle annuel (adoption du budget, approbation des états financiers, autres redditions de comptes, etc.).

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

4. Transmettre suffisamment à l'avance tous les documents aux membres du conseil d'administration pour décision ou information.

### Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :

5. Procéder à une autoévaluation annuelle du conseil d'administration et exercer un suivi des décisions en découlant.
6. Déterminer les expertises recherchées en gestion financière et en gestion de risques et voir comment il peut intégrer celles-ci au sein du conseil d'administration ou d'un comité constitué pour le soutenir.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 4 : Les documents seront désormais remis à l'avance.

Recommandations 5 et 6 : Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration.

### 3.1.4 Communication des attentes en matière d'éthique

Dans une organisation parapublique telle la CDAS, il est requis d'adopter des règles claires en matière d'intégrité et d'éthique qui s'appliquent tant aux employés qu'aux administrateurs. Ces règles devraient couvrir minimalement les aspects liés au respect des lois, à l'intégrité (fraude, cadeaux, activités, comportement), aux conflits d'intérêts et à la confidentialité de l'information (clients, employés et organismes).

Je remarque que la majorité de ces bonnes pratiques sont incluses dans le *Guide du personnel* qui a été révisé en 2019. Par contre, la majorité des employés n'ont pas confirmé leur prise de connaissance de ce guide depuis sa publication.

De plus, ce guide ne s'applique pas aux membres du conseil d'administration et il n'est pas clair s'il s'applique au poste de directeur général. Les élus et employés de la Ville de Sherbrooke sont déjà assujettis au code d'éthique et de déontologie de la Ville, mais les autres membres du conseil d'administration de la CDAS ne le sont pas. Les règlements généraux s'appliquent à tous les membres

du conseil d'administration. Par contre, ils ne traitent pas spécifiquement du respect des lois et de la confidentialité de l'information.

Finalement, je note qu'il n'y a aucune déclaration annuelle des situations qui pourraient constituer des conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. Des employés qui se retrouvent en conflits d'intérêts sont à risque que certaines de leurs décisions ne servent pas l'intérêt public ou qu'elles soient remises en cause.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

7. Mettre en place un processus pour s'assurer d'obtenir la confirmation que chacun des employés a pris connaissance du *Guide du personnel*, incluant le directeur général et les nouveaux employés qui sont embauchés.
8. Mettre en place un processus de déclaration annuelle des conflits d'intérêts pour les employés et les membres du conseil d'administration de façon à ce que des mesures de sauvegarde soient mises en place lorsque des situations de conflits d'intérêts sont présentes.

### Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :

9. Adopter un code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration ou intégrer les règles d'éthique dans les règlements généraux.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandations 7 et 8 : Des mesures seront mises en place dans les prochaines semaines.

Recommandation 9 : Des mesures seront mises en place en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS. Un plan d'action sera élaboré.

## 3.2 Outils et processus de surveillance

Les processus et outils pour soutenir la surveillance exercée par les instances de gouvernance doivent être adaptés aux défis actuels de la CDAS et considérer ses projets de croissance afin de demeurer pertinents et utiles, ce qui implique, pour le conseil d'administration, de prévoir :

- une surveillance du respect de la planification stratégique et du plan d'action basée sur les résultats obtenus interprétés avec des indicateurs de performance pertinents;
- l'obligation de rendre des comptes au moins trimestriellement;
- l'analyse de la gestion des manquements au code d'éthique et de déontologie;
- la mise en place d'un processus d'évaluation des employés;
- le suivi du respect des politiques et procédures;
- l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne.

### 3.2.1 Contrôle interne dans une organisation de petite taille

Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation et il est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants<sup>12</sup> :

- réalisation et optimisation des opérations;
- fiabilité des informations financières;
- respect des lois et réglementations en vigueur.

Les contrôles internes visent notamment à prévenir les risques d'erreur et de fraude, tant au niveau des données et des informations financières que pour la protection des biens qui lui appartiennent. Il est de la responsabilité du conseil d'administration et de la direction de mettre en place des mesures efficaces, tout en visant un juste équilibre entre les coûts de mise en place des contrôles et les avantages qu'ils procurent.

Dans les bonnes pratiques de contrôle interne, certaines tâches ne doivent absolument pas être réalisées par la même personne afin de prévenir les erreurs et les fraudes. La CDAS compte seulement 4 employés à temps plein et la majorité des contrôles administratifs sont réalisés par le gestionnaire administratif. En conséquence, il devient difficile de répartir les tâches incompatibles entre plusieurs personnes. Ainsi, dans une organisation de petite taille, les responsables de la gouvernance doivent exercer une surveillance accrue pour tenir compte de cette réalité. Par exemple, le directeur général devrait approuver et réviser à intervalles réguliers les contrôles les plus importants. De plus, il devient nécessaire de soumettre certaines situations au conseil d'administration pour obtenir son aval afin de réduire les risques à un niveau acceptable, autant pour le bien de l'organisation que pour appuyer le directeur général.

J'ai noté des lacunes de contrôle interne qui se doivent d'être corrigées à court terme :

- La CDAS n'a pas de politique d'achat. Le directeur général mentionne qu'il obtient habituellement au moins 2 soumissions pour des achats de plus de 5 000 \$ et consulte un conseiller en gestion contractuelle de la Ville pour les achats importants.
  - En vertu de l'entente concernant la gestion de l'aéroport, la CDAS est tenue de respecter la politique de gestion contractuelle de la Ville de Sherbrooke<sup>13</sup>. Cette obligation devrait être expliquée dans la politique d'achat de la CDAS, car elle est le minimum à respecter pour la CDAS.
  - Le conseil d'administration pourrait souhaiter questionner le processus utilisé avant l'octroi des contrats de gré à gré.
  - Le conseil d'administration pourrait fixer dans la politique d'achat le seuil monétaire et la nature des contrats qu'il souhaite revoir avant leur octroi, par exemple les contrats de services professionnels de plus de 5 000 \$.
- La CDAS utilise plusieurs modes de paiement de ses dépenses, soit les chèques, les transferts bancaires, le remboursement de dépenses via la paie, 2 cartes de crédit corporatives<sup>14</sup>, 1 carte

<sup>12</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), [www.coso.org](http://www.coso.org).

<sup>13</sup> Règlement no 1300 de la Ville de Sherbrooke, Titre 4 Administration municipale, Chapitre 8 Règles de gestion contractuelle, Section 5 Règles de passation des contrats.

<sup>14</sup> Une troisième carte apparaît toujours au relevé du fournisseur, mais elle n'a pas été utilisée au cours des 12 derniers mois.

de débit utilisée pour des achats liés au restaurant ainsi que le paiement d'achats de dernière minute à même la caisse du restaurant. Il est important que l'organisation puisse être flexible et s'adapter aux exigences des fournisseurs pour payer ses achats au meilleur prix possible. Toutefois, le fait de donner accès à une carte de crédit, à une carte de débit et à un fonds de caisse, à plusieurs employés, multiplie les risques d'erreur, de pertes de pièces justificatives ou d'utilisation des fonds à des fins non appropriées.

- Il n'est pas prévu que les comptes de dépenses du directeur général soient approuvés avant leur paiement par des signataires autorisés du conseil d'administration.
- Depuis 2020, la CDAS a choisi d'exploiter directement le restaurant de l'aéroport plutôt que d'octroyer un contrat à un sous-traitant. De plus, depuis novembre 2021, elle réalise ses propres achats de carburant pour la revente. Auparavant, elle ne gérait pas les stocks de carburant et recevait une commission pour chaque litre vendu. Ces nouvelles activités requièrent des contrôles additionnels. Actuellement, ces contrôles ne sont pas décrits dans une procédure écrite. La CDAS est donc dépendante d'un employé pour réaliser les suivis pertinents, ce qui la met à risque en cas d'absence prolongée de cette ressource.
- Les revenus de restauration prévus pour l'aéroport sont d'un peu plus de 40 000 \$. Même si le montant représente seulement 4 % du budget total de la CDAS, les activités de restauration génèrent des risques spécifiques associés à la manipulation d'argent comptant.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

10. Rédiger une politique d'achat qui tient compte à la fois des exigences de gestion contractuelle de la Ville de Sherbrooke et des modes de fonctionnement de la CDAS et faire approuver cette politique par le conseil d'administration.
11. Réviser les modes de paiement nécessaires aux opérations, déterminer qui doit y avoir accès, fournir des directives claires sur la production et la conservation des pièces justificatives et annoter les pièces pour indiquer la nature des dépenses.
12. Soumettre à chaque réunion du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit et de gestion des risques) la liste de tous les déboursés faits par chèque, virement bancaire ou autres afin qu'ils soient révisés et approuvés.
13. Faire autoriser les comptes de dépenses du directeur général par une personne désignée du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit et de gestion des risques) avant leur paiement.

14. Faire réviser par un signataire désigné du conseil d'administration (ou d'un futur comité d'audit ou de gestion des risques) le journal de paie selon une fréquence à déterminer (mensuelle, trimestrielle, etc.) afin de valider la rémunération et les dépenses remboursées au directeur général. S'assurer également que le directeur général valide à une fréquence régulière la rémunération et les dépenses remboursées au gestionnaire administratif.

15. Mettre à jour les procédures de fin de mois pour documenter les contrôles internes et s'assurer que les contrôles exercés laissent des traces visibles (par exemple, mentionner des révisions ou approbations aux procès-verbaux du conseil d'administration, concilier hebdomadairement les ventes, parapher les factures révisées avant la signature d'un chèque, etc.).

#### COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Un plan d'action sera soumis à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS.

### 3.2.2 Analyse de risques

L'identification des risques d'une organisation permet aux différents responsables de la gouvernance de les comprendre, de les prioriser et de mettre en place des mesures pour les gérer, soit réduire la probabilité qu'ils se produisent ou en minimiser l'incidence.

Le secteur des transports est un secteur très réglementé. L'aéroport de Sherbrooke est désigné comme « aérodrome enregistré » et il est notamment soumis au Règlement de l'aviation canadien (DORS/96-433). Ce règlement traite notamment de signalisation, de balisage et d'interdictions spécifiques à faire respecter. De plus, les risques liés à la santé et à la sécurité des employés et de la clientèle sont multiples. Ils sont d'intérêt pour la gouvernance, car en cas de faute, ils peuvent affecter à long terme la réputation et la pérennité de l'organisation. À titre d'exemple, la gestion des produits dangereux est une spécialité en soi.

Par ailleurs, je remarque que dans cette organisation, le personnel en place cumule plusieurs rôles et responsabilités. Il faut donc s'assurer que le personnel qui contribue aux activités aéroportuaires possède un niveau de connaissances suffisant dans toutes ces spécialités pour réduire les risques à un niveau acceptable. La CDAS n'a pas mis en place un système de gestion de la sécurité des opérations.

RECOMMANDATIONS
<b>Je recommande à la direction générale de la CDAS de :</b>
16. Réaliser une analyse des principaux risques de l'organisation en impliquant notamment quelques membres du conseil d'administration (ou un futur comité d'audit et de gestion des risques).
17. Faire appel aux services d'un expert indépendant en gestion aéroportuaire pour réaliser un portrait de la situation des risques réglementaires auxquels l'organisation est exposée et une appréciation des contrôles en place pour chacune des spécialités (par exemple, les règlements liés au Règlement de l'aviation canadien, aux exigences de Transports Canada, normes reliées à la santé et à la sécurité des employés et des clients).
18. Mettre en place un système de gestion de la sécurité des opérations.
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION
Recommandations 16 et 17 : Un plan d'action sera soumis à l'automne.
Recommandation 18 : L'opération est débutée, mais incomplète. Les démarches seront poursuivies dès que les ressources seront engagées.

### 3.2.3 Indicateurs de gestion

Les indicateurs de gestion stratégiques et opérationnels permettent aux responsables de la gouvernance d'obtenir les informations pertinentes pour leur permettre d'exercer adéquatement leur rôle.

Je note que certains indicateurs de gestion sont en place. Toutefois, ceux-ci sont insuffisants pour apprécier adéquatement l'efficacité et l'efficacités de l'organisation.

Un état prévisionnel qui cumule les données réelles depuis le début de l'année et le budget prévu pour les mois à venir s'avèrerait un complément pertinent.

La direction générale et le conseil d'administration reçoivent régulièrement l'information relative aux revenus et au volume de vente mensuels de carburant. Des indicateurs de pourcentage de marge brute et de niveau d'inventaire devraient compléter l'information. Par ailleurs, depuis novembre 2021, la CDAS doit décider du prix de vente du carburant à sa clientèle. Ainsi, le conseil devrait approuver la politique de fixation des prix de vente et s'intéresser à la fluctuation des prix du carburant sur le marché. Actuellement, l'organisation calcule son prix de vente en tenant compte à la fois du prix payé par la CDAS et du prix coûtant actuel sur le marché. Le conseil d'administration devrait s'assurer que sa politique de prix lui permet de demeurer profitable, même dans le cas d'une période de baisse prononcée du prix coûtant actuel du carburant sur le marché. Des indicateurs liés au prix permettraient d'identifier rapidement ce genre de situation hors norme et de prendre des décisions en temps opportun pour maximiser la rentabilité de la vente de carburant.

La CDAS est gestionnaire à part entière du restaurant depuis 2020. Au niveau de ces activités accessoires, la direction générale et le conseil d'administration ne sont pas informés de l'évolution de la perte brute après le paiement de la nourriture et des salaires des employés. Actuellement, les coûts d'opération du restaurant sont supérieurs à ses revenus. Cette situation est tolérée, car la direction considère que les retombées sont positives sur les ventes de carburant. Il est requis de suivre l'évolution de la rentabilité au fil du temps et de disposer de données permettant de démontrer le lien avec les ventes de carburant.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

19. Consulter les membres du conseil d'administration et mettre en place les indicateurs de gestion les plus pertinents afin qu'ils puissent exercer pleinement leur rôle sur la base de données récentes, notamment concernant le suivi budgétaire ainsi que la rentabilité des activités de carburant et de restauration.
20. Établir une politique de fixation du prix de vente du carburant qui permet de maximiser la vente de carburant aux clientèles prioritaires visées par l'aéroport et la faire approuver par le conseil d'administration.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 19 : Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration.

Recommandation 20 : Une politique de prix du carburant existe déjà. Elle sera analysée et adoptée par le conseil d'administration.

### 3.2.4 Objectifs et évaluation du rendement de la direction générale et des employés

La fixation d'objectifs et l'évaluation du rendement permettent de s'assurer que les attentes sont claires tant pour les employés que pour les gestionnaires et ils maximisent les chances d'atteindre les objectifs de l'organisation. Le processus d'évaluation permet d'échanger de façon constructive.

Ni le directeur général ni les employés de la CDAS ne sont évalués annuellement. Une rencontre d'appréciation annuelle est prévue au *Guide du personnel* développé en 2019. Toutefois, ce processus n'a pas encore été mis en œuvre.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande au conseil d'administration de la CDAS de :

21. Fixer des objectifs au directeur général alignés sur la planification stratégique de l'organisation et mettre en place une évaluation annuelle de son rendement par le conseil d'administration.

**Je recommande à la direction générale de la CDAS de :**

22. Mettre en œuvre un processus d'évaluation du rendement des employés, à tout le moins pour les employés à temps plein dans un premier temps.

**COMMENTAIRES DE LA DIRECTION**

Un plan d'action sera présenté à l'automne en collaboration avec le conseil d'administration de la CDAS.

### 3.3 Information financière liée au projet ULYS

Le projet ULYS est un projet d'envergure qui a évolué au cours des 10 dernières années, ce qui implique nécessairement une évolution dans les coûts du projet. En termes de gouvernance, une des bonnes pratiques est de s'assurer que les données financières reflètent à la fois l'évolution du projet et l'estimation la plus réaliste possible des coûts, afin de demeurer pertinentes et fiables pour une prise de décision éclairée.

Je constate que le conseil d'administration n'a pas eu le temps d'analyser ou de questionner les hypothèses du « Budget CDAS<sup>15</sup> » inclus dans la présentation au comité exécutif. Les membres du conseil d'administration ont reçu le projet de présentation au début de la réunion et ils en ont recommandé son utilisation pour la réunion du comité exécutif du lendemain.

À ce sujet, je note que le conseil d'administration n'a pas été informé du sommaire décisionnel et des autres documents acheminés au comité exécutif en vue de la rencontre du 20 avril 2022.

Finalement, je relève certaines lacunes dans le « Budget CDAS » présenté au comité exécutif :

- Selon nos entretiens, des postes de dépenses sont inscrits au même montant que la première version de ce budget en 2019. La direction n'a pas révisé ou indexé ces dépenses. À titre d'exemple, la soumission pour les frais de sécurité qui seront facturés par l'ACSTA<sup>16</sup> date de 2017.
- Certaines hypothèses ne reflètent pas entièrement la proposition actuelle du transporteur retenu pour les prochaines étapes de négociation, notamment pour les frais de billetterie.
- Ce budget n'estime pas tous les impacts de l'exploitation de cette desserte sur les coûts d'exploitation et les budgets d'investissement de l'aéroport de Sherbrooke.
- Ce portrait omet de présenter l'évolution anticipée des pertes et des profits du transporteur au fil du temps. Cette information serait pertinente afin de juger de la suffisance du financement pendant les années de démarrage et de définir les balises d'une éventuelle entente pluriannuelle avec un transporteur.

<sup>15</sup> *Projet ULYS – Vision et composantes du projet*, Aéroport de Sherbrooke, avril 2022, p. 12-13.

<sup>16</sup> L'Association canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) est une société d'État de juridiction fédérale chargée d'assurer la sûreté des aspects critiques du système de transport aérien, du contrôle des passagers et des bagages au contrôle des employés des aéroports.

À mon avis, un projet d'envergure sur plusieurs années nécessite d'identifier adéquatement les différentes hypothèses retenues et de présenter une analyse de sensibilité des revenus et des dépenses qui reflète l'incidence financière des variations de chacune d'elles.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la direction générale de la CDAS de :

23. Soumettre au conseil d'administration de la CDAS tous les documents soumis à des instances décisionnelles de la Ville avant leur transmission afin que leur contenu soit révisé et approuvé.
24. Mettre à jour toutes les données financières et les statistiques reliées au projet de desserte aérienne.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Ces recommandations seront suivies dans les prochaines semaines.

### 3.4 Cadre de contrôle mis en place par la Ville

La Ville de Sherbrooke, par son entente avec la CDAS, a mis en place l'encadrement lui permettant d'obtenir l'information nécessaire pour assurer un suivi de ses activités et de sa performance. Cet encadrement s'exerce notamment par la directrice générale adjointe de la Ville qui agit à titre de personne-ressource au sein du conseil d'administration.

Les rapports annuels 2018 et 2019 ont été présentés au conseil municipal. Toutefois, les rapports annuels 2020 et 2021 n'ont pas été déposés au conseil municipal à ce jour.

Je note que des membres du conseil d'administration sont désignés en fonction de groupes d'intérêts, ce qui ne constitue pas un moyen efficace de rassembler toute l'expertise nécessaire pour gouverner adéquatement une organisation spécialisée comme la CDAS. Pour assurer une saine gouvernance, les membres de ce conseil d'administration devraient posséder un ensemble de compétences clés en lien avec le transport aérien, l'administration municipale, la gestion de projets, les finances, le droit, le génie et les ressources humaines. Cet amalgame de profils est d'autant plus important pour soutenir la direction générale afin d'analyser et éventuellement de mettre en œuvre un projet de desserte aérienne, qui présente des défis différents des opérations actuelles de la CDAS.

Le 26 mai 2022, le directeur général a informé le conseil d'administration de son désir de quitter l'organisation le 17 juin 2022. Cela nécessitera que la Ville se penche sur la direction qu'elle entend donner à cette organisation et qu'elle revoie la gouvernance en conséquence.

## RECOMMANDATIONS

### Je recommande à la Ville de Sherbrooke de :

25. Réviser la composition du conseil d'administration afin de la faire évoluer en fonction des meilleures pratiques de gouvernance et des besoins en évolution de l'organisation.
26. Repenser le modèle de gouvernance en fonction des orientations que la Ville entend donner à l'organisation.

## COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Nous sommes en accord avec les recommandations que vous soumettez à la Ville de Sherbrooke. Nous élaborerons un plan d'action pour s'y conformer.

# ANNEXE 1

## OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Objectif 1

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place des règles de gouvernance afin de s'assurer que l'organisation répond aux mandats qui lui sont confiés de façon efficace et efficiente.

#### Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, des comités, des officiers et de la direction sont définis, approuvés et documentés;
- Le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans la définition de la mission, de la vision et des valeurs de l'organisme et dans la façon de les atteindre;
- Le conseil d'administration joue un rôle décisionnel dans l'approbation des différents plans et politiques et s'assure des résultats.

### Objectif 2

Le conseil d'administration de l'organisme a mis en place une structure adéquate et a mis en œuvre des processus de surveillance appropriés pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, de la gestion des priorités, de l'efficacité des contrôles internes et de l'utilisation optimale des ressources par la direction.

#### Critères d'évaluation

- Le conseil d'administration surveille la conduite des affaires de l'organisme, la mise en œuvre des orientations stratégiques et évalue l'efficacité des différents plans à la lumière des résultats;
- Un processus de reddition de comptes est mis en place et est respecté afin que périodiquement la direction rende compte au conseil d'administration de l'avancement des objectifs et des résultats;
- Le conseil d'administration approuve les critères d'évaluation et les objectifs de rendement de la direction.

### Objectif 3

L'information financière liée au projet ULYS est adéquate.

#### Critères d'évaluation

- Les membres du conseil d'administration approuvent au préalable les informations présentées au conseil municipal.
- L'information financière est complète pour une prise de décision éclairée du conseil municipal.

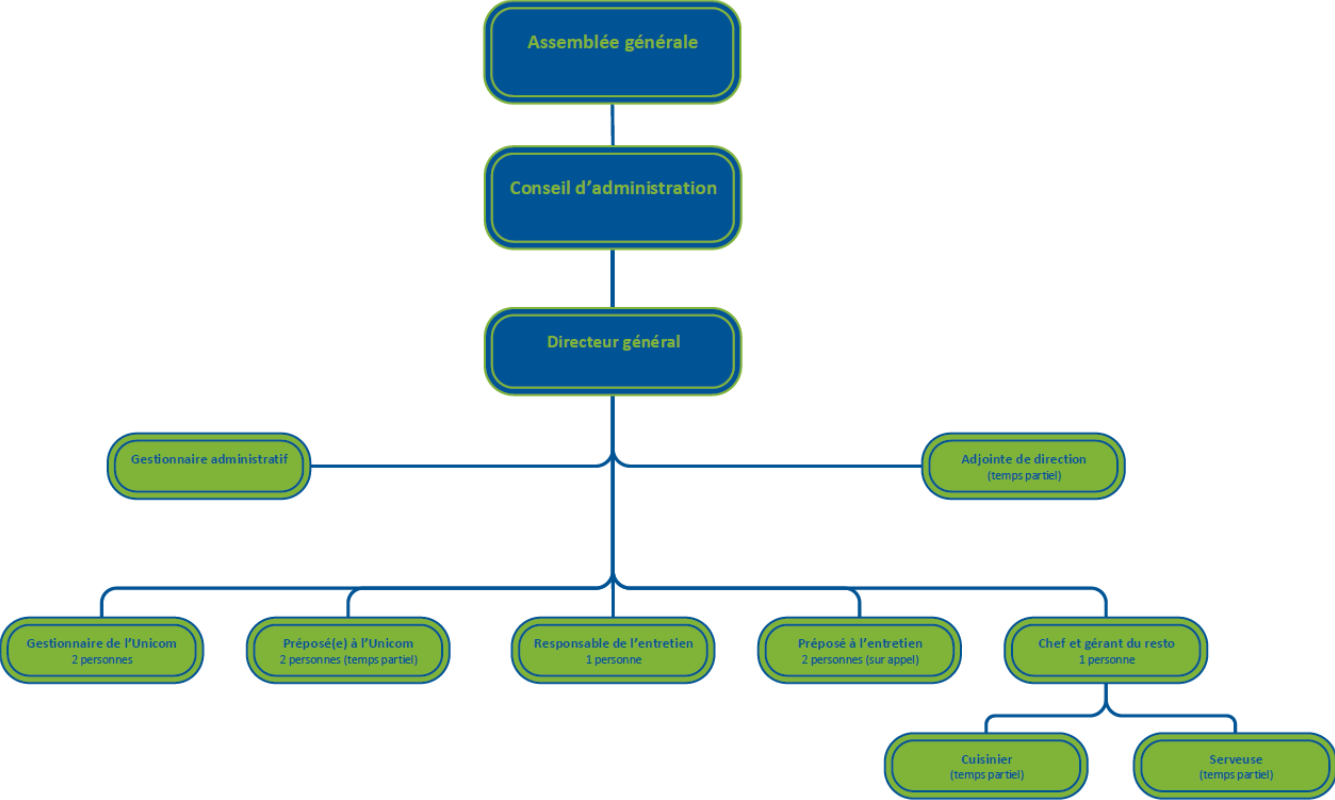
## **Objectif 4**

La Ville de Sherbrooke a mis en place l'encadrement requis afin de s'assurer que l'organisme répond aux objectifs fixés et utilise à bon escient les budgets qui leur sont confiés.

### **Critères d'évaluation**

- Les attentes de la Ville sont clairement communiquées au conseil d'administration.
- Un processus rigoureux de reddition de comptes est mis en place par la Ville afin de s'assurer que l'organisme répond aux objectifs fixés.

# ANNEXE 2 ORGANIGRAMME DE LA CDAS



## **ANNEXE 3**

### **MISSION, VISION ET VALEURS DE LA CDAS**

*Extrait du « Guide du personnel » adopté par le conseil d'administration de la CDAS le 4 décembre 2019*

#### **Mission**

Offrir des services aéroportuaires sécuritaires, accueillants et de qualité répondant aux besoins de la clientèle afin de contribuer activement au développement économique et touristique de Sherbrooke et de sa région.

#### **Vision**

Le dynamisme et l'apport économique de l'aéroport de Sherbrooke sont reconnus par la création d'un pôle de transit régional pour aller partout dans le monde grâce à nos vols de connexion.

#### **Valeurs**

1. Expérience client
2. Collaboration
3. Sécurité
4. Autonomie